

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN**  
**SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS**  
Dirección de Desarrollo Agropecuario  
**PROINDER**  
PROYECTO DE DESARROLLO DE PEQUEÑOS  
PRODUCTORES AGROPECUARIOS

## **ACCESO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AL CRÉDITO FORMAL E INFORMAL: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS**

Autores

Alejandro B. Rofman  
(autor y coordinador)

María del Pilar Foti

Inés Liliana García

(Los autores pertenecen al Centro de Estudios Urbanos y Regionales)

**SERIE ESTUDIOS E  
INVESTIGACIONES**

**8**

FECHA DE CATALOGACIÓN: 18/05/2005

Rofman, Alejandro B.

Acceso de los pequeños productores al crédito formal e informal : diagnóstico y propuestas / Alejandro B. Rofman ; María del Pilar Foti ; Inés Liliana García ; coordinado por Alejandro B. Rofman. - 1a ed. - Buenos Aires : Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 2005.

o p. ; 30x21 cm. (Estudios e Investigaciones; 8)

ISBN 987-9184-46-7

1. Desarrollo Rural. 2. Economía Agraria. I. Foti, María del Pilar. II. García, Inés Liliana. III. Rofman, Alejandro B., coord. IV.

Título

CDD 338.9

LAS OPINIONES EXPRESADAS EN ESTE DOCUMENTO, SON DE EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD DE LOS AUTORES Y PUEDEN NO COINCIDIR CON LAS DE LA INSTITUCIÓN.

#### AGRADECIMIENTOS

La Dirección de Desarrollo Agropecuario agradece el trabajo de diseño de la Unidad de Comunicación y el trabajo de impresión y armado del equipo de la imprenta de la SAGPyA

ISBN 987-9184-46-7

Dirección de Desarrollo Agropecuario

Componente Fortalecimiento Institucional

del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)

Av. Paseo Colón 982, 3º piso, oficina 164. (1063) Buenos Aires, Argentina

Diseño y armado en Unidad de Comunicación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

Av. Paseo Colón 982, 2º Piso oficina 202.

Impreso en el mes de de 2005 en la imprenta

de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

Av. Paseo Colón 982, 3º Piso oficina 150.

Tirada: 200 ejemplares

## Publicaciones del Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER

### Serie Documentos de Formulación

Nº 1: Clara Craviotti y Susana Soverna, "Sistematización de estudios de casos de Pobreza Rural", 1999.

Nº 2: Pedro Tsakoumagkos, Susana Soverna y Clara Craviotti, "Campesinos y pequeños productores en las regiones agro-económicas de la Argentina", 2000.

Nº 3: María del Carmen González, Argentina: "Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra", 2000.

Nº 4: Miguel Murmis, "Pobreza Rural: diversidad de situaciones ocupacionales".

Clara Craviotti, "La focalización en el PROINDER", 2001.

Nº 5: Marcela Román, Susana Soverna, Susana Audero y Diana Mahourat, "Metodología para el análisis financiero y económico de programas de desarrollo rural basados en la demanda", 2004.

### Serie Documentos de Capacitación

Nº 1: Claudia Natenzon y Gustavo Tito, "Medio ambiente y pequeños productores: conceptos básicos y operativos", 2001.

### Serie Estudios e Investigaciones

Nº 1: "Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA", primera edición en el 2000 y reedición en junio de 2003.

Nº 2: Alejandro Gerardi, "Ingresos, niveles de pobreza y gasto de los hogares rurales de las provincias de Mendoza, Río Negro y Santa Fe", 2001.

Nº 3: Clara Craviotti y Alejandro Gerardi, "Implicancias del empleo rural no agropecuario en las provincias de Mendoza, Río Negro y Santa Fe"; 2002.

Nº 4: Marcela Román, "Los jóvenes rurales en Argentina. Elementos para una estrategia de desarrollo rural", 2003.

Nº 5: Daniel Cáceres. "Catálogo de tecnologías para pequeños productores agropecuarios, también editado en CD", 2003.

Nº 6: Silvia Baudrón y Alejandro Gerardi, "Los asalariados agropecuarios en Argentina: aportes para el conocimiento de su problemática", 2003.

Nº7: Carlos Carballo (coord.), "Articulación de los pequeños productores con el mercado: Limitantes y propuestas para superarlas", 2004.

No.8: Alejandro B. Rofman (coord.), "Acceso de los pequeños productores al crédito formal e informal: Diagnóstico y propuestas", 2004.

# INDICE

## INTRODUCCIÓN.

### I. Marco general del estudio: hipótesis de trabajo

### II. El sector agropecuario argentino en el umbral del nuevo milenio.

### III. Diagnóstico de los pequeños productores rurales y los medianos productores empobrecidos

- 3.1 Los pequeños productores minifundistas (PPM). Estudios de caso en Chaco y Tucumán
- 3.2 Los beneficiarios de los programas estatales (PSA y PRODERNEA). Estudios de caso en Chaco y Tucumán
- 3.3 Opiniones y sugerencias de los pequeños productores encuestados.
- 3.4 Los medianos productores empobrecidos (MP).
- 3.5 Aproximación a la situación y perspectivas de los pequeños productores rurales y medianos empobrecidos en el contexto actual.
- 3.6 La problemática de género y el financiamiento al sector de pequeños productores rurales y medianos empobrecidos

### IV. El financiamiento de la actividad de los pequeños productores y medianos productores empobrecidos en el área rural en la actualidad

- 4.1 Análisis de los programas de crédito nacionales en vigencia (SAGPyA) dirigidos a los pequeños productores rurales.
- 4.2 Acceso al crédito de los medianos productores rurales empobrecidos.
- 4.3 Otras experiencias de financiamiento y crédito nacionales e internacionales.

### V. Propuestas para una política de financiamiento y crédito dirigida a los pequeños productores rurales y medianos empobrecidos

- 5.1 Lineamientos generales de política
- 5.2 Propuestas de estrategia, líneas y modalidades de financiamiento y crédito
- 5.3 Propuestas para abordar la cuestión de género y el funcionamiento

### Apéndice: Metodología e instrumentos para la recolección y análisis de la información

### Bibliografía

## EQUIPO DE TRABAJO Y RECONOCIMIENTOS

Este trabajo fue realizado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales – CEUR -, a partir de un contrato de consultoría celebrado a fines de diciembre de 2003 con la Dirección de Desarrollo Agropecuario (DDA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, en el marco del Componente Fortalecimiento Institucional del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER).

El equipo del estudio estuvo integrado por:

Coordinador:	Dr. Alejandro B. Rofman
Consultora:	Lic. María del Pilar Foti
Asistente de Coordinación:	Lic. Inés Liliana García

Colaboraron en el trabajo de campo:

Estadístico:	Lic. Guillermo Ramos
Jefe operativo en Chaco:	Ing. Gerardo Salas
Jefe operativo en Tucumán:	Ing. Marcos Ceconello

Vaya nuestro reconocimiento a todos los entrevistados y consultados en el transcurso de este estudio, y especialmente al equipo técnico del PROINDER en la SAGPyA, que con su apoyo y sugerencias hicieron posible muchos de los resultados a los que arribó este estudio. También un reconocimiento especial a Patricio Calonge del PROGPSA por tomarse el trabajo de elaborar información específica utilizada en el análisis. Y en las provincias, al equipo de trabajo de la Casa de Campo del Ministerio de la Producción en Saenz Peña, Pcia. de Chaco, y a la Asociación de Técnicos de Programas y Proyectos Sociales - ATPPS- de la provincia de Tucumán, que colaboraron en la programación y ejecución de la encuesta y acompañaron la realización de las entrevistas a informantes clave.

Por último, un agradecimiento especial a los productores entrevistados y representantes de sus organizaciones, que con su valiosa dedicación en tiempo y aportes en experiencias y conocimientos, contribuyeron centralmente a proveer a este estudio de una base de realidad y compromiso con sus necesidades y propuestas.

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio pretende, con sus resultados y recomendaciones, aportar a la necesaria revisión de una política de apoyo al sector de pequeños productores minifundistas y medianos empobrecidos, con énfasis en el financiamiento al sector, luego de más de diez años de políticas focalizadas desde el Estado con sus aciertos y carencias, en vistas de la apertura hacia un posible cambio de contexto de las políticas macroeconómicas ante el rotundo fracaso del modelo neoliberal.

El debate quedó abierto con la presentación del documento preliminar del estudio en el Taller llevado a cabo el 12 de Julio de 2004 con la participación de representantes de áreas de la política sectorial agropecuaria de la SAGPyA, responsables de los programas de crédito estatales, de los responsables provinciales de desarrollo rural y coordinadores provinciales del Programa Social Agropecuario de distintas regiones del país.

La necesidad de una política nacional de desarrollo con contenido federal, de una única institucionalidad de respaldo para el financiamiento al sector, de la universalidad de los servicios y beneficios, de la descentralización a nivel regional y local, del fuerte control social de los productores a nivel territorial y el consiguiente fortalecimiento de las organizaciones, la flexibilización y complementación de los mecanismos de financiamiento (subsidio y crédito entre otros), la integralidad de la intervención (incluyendo el problema de la tierra, el impositivo-previsional, etc.), fueron cuestiones que apenas quedaron esbozadas en el plenario posterior al trabajo en grupos. Creemos que, junto con otras que surjan de la lectura del presente documento, merecerían ser profundizadas en nuevas instancias de discusión a partir de la difusión de este texto entre los responsables de generar y monitorear las políticas dirigidas al sector (funcionarios y técnicos) y entre los representantes de los pequeños productores y medianos empobrecidos, sujetos del presente estudio.

**El objetivo específico del estudio es evaluar la adecuación de los mecanismos de crédito disponibles para el sector de pequeños productores rurales y medianos empobrecidos y generar un mayor conocimiento sobre la participación de los mismos en las diferentes alternativas de financiamiento de la producción existentes, tanto formales como informales.**

**Por esta vía se apunta a identificar lineamientos de políticas y estrategias que permitan mejorar la oferta de servicios desde el Estado y facilitar su articulación con el sector privado, poniendo especial énfasis en las organizaciones de la llamada economía solidaria (cooperativas, grupos autogestionarios de crédito, etc.).**

Se analizaron especialmente las experiencias de los programas de crédito de la SAGPyA dirigidos al sector -Programa Social Agropecuario (PSA) y Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA)- y un número significativo de otras experiencias nacionales e internacionales.

Se realizaron dos estudios de caso en las provincias de Tucumán y Chaco, aplicando una encuesta por muestreo a 200 pequeños productores minifundistas, con el objeto de conocer su situación socio-económica actual y especialmente en relación con su acceso a crédito y financiamiento. El relevamiento de la información pertinente se completó con la realización de 55 entrevistas a informantes claves (autoridades y funcionarios, técnicos de equipos centrales y de terreno de los programas, especialistas en desarrollo rural y finanzas, pequeños productores rurales y medianos empobrecidos, organizaciones representativas del sector, proveedores de crédito formal e informal del sector privado, Ongs, entre otros).

El presente documento consta de cinco apartados: el primero reseña el marco general del análisis resumido en siete hipótesis de trabajo, el segundo despliega un diagnóstico macroeconómico del sector agropecuario y de la inserción de la pequeña producción “en el umbral del nuevo siglo”; el tercero contiene un diagnóstico de los pequeños productores rurales y los medianos empobrecidos a partir del resultado de la encuesta y las entrevistas a informantes claves; el cuarto brinda un panorama de las oportunidades actuales de financiamiento al sector, presentando los resultados del análisis de los programas de crédito de la Secretaría (PSA y PRODERNEA) y una reseña de algunas otras experiencias nacionales e internacionales de crédito y financiamiento que resultan interesantes a los efectos de diseñar propuestas nuevas y mejorar las existentes; por último, el quinto resume lineamientos de políticas para el mediano plazo y propuestas de estrategias, líneas y modalidades de financiamiento y crédito para el corto plazo en transición hacia una política nacional de desarrollo rural territorial.

Se incluye un Apéndice sobre la metodología e instrumentos para la recolección y análisis de la información utilizada en el estudio.

## I. MARCO GENERAL DEL ESTUDIO: HIPÓTESIS DE TRABAJO

A continuación desarrollaremos las hipótesis de trabajo que constituyen el marco de referencia general, la definición de la problemática a abordar en el análisis que se llevó a cabo en este estudio. Estas hipótesis surgieron de evidencias firmes acerca del comportamiento pasado, presente y estimado a futuro de los pequeños productores rurales y de los medianos productores que han sufrido un empobrecimiento acentuado en el marco del proceso económico-social dominante en el último cuarto de siglo y, más particularmente, a partir de 1991. Dado que a principios del año 2002 el citado proceso sufrió un profundo reajuste -al abandonarse la política económica basada en un tipo de cambio fijo atrasado- con las consiguientes secuelas en el tejido productivo y social de los sectores más débiles, este nuevo contexto también fue incorporado al enunciado de las hipótesis.

La lectura de estos puntos de partida del estudio permitirá conocer nuestro enfoque básico sobre la temática que nos ocupa - el estado actual de la oferta crediticia a los pequeños y medianos productores empobrecidos- y posibilitará reconocer nuestras principales líneas de pensamiento referidas a los profundos cambios que deberían efectuarse a dicha oferta.

Desde ya anticipamos que tales consideraciones se fundamentan en el supuesto de que toda política económico-social debe tender, con absoluta prioridad, a elevar sustancialmente el ingreso, el poder de negociación y la riqueza productiva de dichos actores sociales. En otras palabras, la citada política adquirirá plena legitimidad si logra desterrar, en el menor plazo posible, la pobreza y la exclusión social que afectan a una significativa cantidad de productores y sus familias integrantes del sector social objeto de nuestro estudio. Aceptando este criterio, postulamos que las transformaciones a encarar en las distintas estrategias vinculadas a los agentes sociales relacionados con el desarrollo rural argentino, sólo tienen validez y legitimidad en tanto apuntan directamente a implementar dicho objetivo esencial.

Los fundamentos de las hipótesis que se van a consignar en este apartado están respaldados por el abundante conocimiento existente – asentado en materiales de trabajo, encuestas a productores, entrevistas a informantes claves, documentos oficiales y datos estadísticos actualizados - previo a este estudio, sobre las actuales condiciones de vida de los agentes sociales de menor tamaño vinculados a los procesos rurales contemporáneos en la Argentina. En ese sentido, haremos especial referencia al impacto que -en la reciente evolución de tales condiciones de vida- han tenido las diversas modalidades de financiamiento disponibles en el mercado para respaldar la evolución de la actividad productiva de los pequeños productores rurales y medianos empobrecidos sujetos de este estudio.

El detalle de las hipótesis de trabajo, con los correspondientes fundamentos, es el siguiente:

**Hipótesis 1:** *las deficiencias estructurales de origen derivadas del proceso de asignación y distribución de la tierra que ocupan los pequeños productores en las regiones periféricas, son barreras infranqueables para que los mismos puedan incorporarse en plenitud al proceso de desarrollo de la actividad rural y logren captar crédito formal en toda su amplitud. Sin remover dichas fallas tales como la no titularidad de los predios o su tamaño excesivamente limitado - no hay estrategias de desarrollo para los pequeños productores viable y sustentable en el tiempo.*

El proceso de poblamiento de gran parte del espacio rural argentino en las regiones extrapampeanas se originó con programas de colonización oficiales y privados; coexistiendo con algunas áreas minoritarias ocupadas por población indígena, y exhibiendo notorias deficiencias estructurales en su constitución y ulterior desarrollo. Ese modelo colonizador otorgó tierras fiscales y parceló grandes predios de propiedad privada y, en algunos casos, entregó instrumentos de labranza. Las tierras fueron otorgadas tanto a título de propiedad legal, como a partir de entregas precarias o adoptando la figura de arrendamiento a largo plazo. En muchos otros casos, se produjeron procesos de ocupación de hecho no resueltos hasta la fecha.

Al mismo tiempo, el fraccionamiento posterior de grandes predios en unidades concedidas o vendidas por el Estado o por el capital privado, junto a la ocupación no legal originaron unidades de reducida dimensión, con una superficie que en numerosos casos fue inferior a la unidad económica necesaria para dar sustento a una familia. De ahí la proliferación de minifundios en las áreas rurales de las regiones situadas en la periferia del sistema espacial argentino.

Dichas circunstancias, que todavía persisten en una significativa proporción del total de los predios correspondientes a

pequeños productores rurales, conformaron, desde mediados del siglo XIX, una barrera estructural a la capacidad de gestión de quienes los vienen haciendo producir. El insuficiente ingreso monetario total para sostener una unidad familiar, la carencia de excedentes necesarios para la capitalización, la ausencia de tecnología apropiada y las dificultades notorias para acceder al crédito formal, constituyeron factores aún subsistentes que debilitaron -y todavía perjudican- el poder de negociación de los productores respectivos y les impide una inserción plena en las relaciones de mercado como agentes económicos.

En la medida que el cambio técnico se acentuó con el tiempo y las modalidades productivas se modernizaron en términos de estrategias de producción e ingreso a los mercados formales, la brecha social entre quienes pudieron incluirse en las dinámicas transformaciones y quienes quedaron excluidos de ellas se ha venido ahondando.

**Hipótesis 2:** *la polarización tecnológica que se produjo en el eslabón de la producción de insumos (materias primas industriales) y alimentos - que incluye a los pequeños productores tradicionales como protagonistas significativos-, por la presencia de un acentuado proceso de reconversión y de innovación técnica, junto con el acceso diferenciado al crédito y las renovadas exigencias de los mercados de demanda, ensanchó la brecha entre los agentes sociales de mayor poder y aquellos que adolecen de serias debilidades estructurales. Cualquier política sectorial dirigida a elevar la calidad de vida y desterrar la pobreza y que apunte a una creciente capitalización del segmento subordinado de agentes sociales en el ámbito rural, no será efectiva en tanto no se les reconozca -a dichos actores- capacidad de negociación plena, total acceso al cambio tecnológico, e inserción plena en la dinámica del crédito formal.*

El aporte de financiamiento debe reconocer esta realidad estructural, so pena de tornar inútil todo esfuerzo basado en el otorgamiento de crédito supervisado sin una política que abarque todas las instancias en que se manifiesta la modernización del sector agropecuario.

El proceso de Globalización y sus principales manifestaciones en el ámbito de las actividades agropecuarias impuso nuevas modalidades en la organización de tales actividades, fortaleciendo el rol de los “complejos agroindustriales”, con creciente concentración económica y extranjerización de sus principales y más dinámicos eslabones productivos.

Las referidas Cadenas Agroindustriales se fueron consolidando a través de la presencia de encadenamientos verticales y horizontales, que posibilitaron que procesos de producción de insumos agrícolas o pecuarios fueran afrontando sucesivas fases de transformación industrial y comercial hasta llegar, finalmente, al consumidor final. La Cadena Agroindustrial adquirió presencia internacional cuando los grandes complejos agroalimentarios y productores de insumos industriales desplegaron su actividad a escala mundial, amparados por los procesos de globalización económico-financiera.

En el caso argentino, las reconversiones productivas basadas en singulares transformaciones a escala de las tecnologías de producción y gestión de las actividades más dinámicas, fueron dando lugar a la emergencia de nuevos agentes económicos o anteriores productores con importantes cambios en su perfil operativo, que adquirieron creciente poder dentro de las cadenas y las fueron progresivamente controlando. Entre los acentuados cambios técnicos -tendientes a asegurar mayor eficiencia económica y creciente capacidad competitiva en mercados internos y externos- y el correspondiente proceso de concentración y centralización del capital en los eslabonamientos claves de los complejos agroindustriales, se fueron articulando relaciones técnicas y sociales de producción con características sólo asequibles a segmentos minoritarios pero fuertemente capitalizados de productores modernos, enrolados en las distintas fases del proceso agroindustrial. Estos agentes económicos dinámicos se convirtieron en los promotores de los cambios técnicos y organizativos y lograron tasas de ganancia en constante aumento a expensas de los productores más débiles de las cadenas y con menor poder de negociación y capacidad técnica, económica y financiera.

Estos fenómenos contemporáneos, propios del último cuarto de siglo y más acentuadamente desde la segunda mitad de la década de los 90, se hicieron notorios en las cadenas de la soja, girasol, cereales, vitivinicultura, algodón, azúcar, fruta, tabaco, etc.- Los pequeños productores y muchos agricultores medianos fueron quedando, en su gran mayoría, al margen de tales transformaciones dadas las elevadas exigencias de recursos financieros y de capital a los que estaban condenados a afrontar si seguían las pautas de comportamiento de los “ganadores” del proceso.

Las nuevas formas de explotación productiva en un arco muy vasto de actividades agropecuarias se reflejaron en las tecnologías

de producción adoptadas (agricultura bajo riego en base a modernas prácticas ahorradoras de agua y con mucho mayor efecto sobre los niveles de productividad que las formas tradicionales, adopción de la siembra directa, mecanización en los procesos de siembra y recolección de las cosechas, semillas genéticamente transformadas, agroquímicos de muy diverso uso, entre otros), colocando a empresas líderes en el mercado mundial con una presencia dominante en las cadenas agroindustriales. A la vez, las tecnologías de gestión innovativas abarcaron tanto las prácticas de organización interna de las actividades en eslabones estratégicos de la producción sectorial, como las formas de presentación del producto, la calidad de los mismos, la orientación hacia mercados de demanda selectivos con su correspondiente impacto en los mecanismos de comercialización, entre otras innovaciones.

En todos los casos explicitados, la pequeña producción, orientada sustancialmente a la economía de subsistencia, con objetivos propios de obtención de ingresos para sobrevivir antes que para capitalizarse, quedó claramente relegada e imposibilitada de acceder a estas nuevas instancias de producción integrales. Todo esfuerzo que se realizase en forma aislada, de magnitud limitada, sin una respuesta amplia y global a las nuevas exigencias emergentes era y es incapaz de reinsertar a los que se iban quedando en el camino, en el proceso de modernización de las respectivas cadenas agroindustriales. Las experiencias de crédito supervisado, aisladas del contexto global e imposibilitadas de avanzar en una estrategia frontal y abarcativa de todos los frentes abiertos por las impactantes transformaciones en marcha, no han supuesto una respuesta exitosa frente a la magnitud del desafío. Más aún la cobertura de tales estrategias, adoptadas como respuesta tímida e incompleta ante los desafíos expuestos, parecería haber sido muy limitada y lenta en su implementación.

**Hipótesis 3:** *la desregulación estatal, sesgada a favor de los que más poder económico tienen, actuó como un factor de debilitamiento de la capacidad de lograr ingresos por los pequeños productores. Quienes lograron incorporar los beneficios que suponía, fueron aquellos capaces de capitalizar a plenitud los mismos, en tanto los segmentos sociales mayoritarios – entre los que se cuentan los pequeños productores rurales - , despojados de apoyo estatal, retrocedieron notoriamente en su capacidad de captar excedente y poseer capacidad negociadora en el mercado, en particular al interior de las cadenas agroindustriales. La inequidad en factores básicos que suponen mayor aptitud para captar excedentes en la cadena agroindustrial, actúa sobre el comportamiento de dichos productores de modo tal que deteriora y/o anula cualquier opción de política sectorial que no remueva tales desigualdades de poder, entre las que cabe citar especialmente la de crédito.*

Aún cuando el Estado permita el acceso a recursos en buenas condiciones de costo y financiamiento, ante la imposibilidad de acumular de sus receptores - dada la configuración desbalanceada que poseen dentro de la cadena frente a sus compradores de la producción- termina constituyéndose en 'salvavidas de plomo' antes que en herramienta de transformación económica y social.

Son resultados notorios de esta política de desregulación: el enorme retroceso de las cooperativas (caso algodón, caña de azúcar, etc.) por falta de apoyo crediticio; los diferimientos impositivos para los agentes económicos dotados de recursos financieros suficientes de modo de poder operar en la actividad productiva sin urgencias de dicho tipo; crédito barato del exterior frente al altísimo costo del escaso crédito interno; el desigual acceso a la información; etc.-

El proceso de desregulación estatal en las relaciones económico-sociales acentuado durante la década de los '90 supuso poner en vigencia uno de los postulados fundamentales del llamado 'Consenso de Washington'. Ese proceso, que implicó dejar librado a las fuerzas del mercado cuestiones fundamentales para la actividad agropecuaria (la determinación de los precios de venta de los productos a los mercados de intermediación y/o de consumo, la desaparición de organismos de control de las transacciones en el mercado a fin de defender a los sectores productivos más débiles y la ausencia de una política de desarrollo rural que opere en forma integral sobre la situación específica del actor social mayoritario en el sector - el pequeño productor) redujo sustancialmente la capacidad de intervención estatal que pudiese reforzar el poder de negociación de los pequeños productores. Por el contrario, el Estado se asumió como un actor colectivo protagónico en todo lo que supuso respaldar el accionar de los agentes sociales de mayor poder y altamente concentrados, de modo que fueron ocupando crecientes espacios en el control de las cadenas agroindustriales. Igualmente, la desregulación prometida no fue tan efectiva cuando se trató de ofrecer a inversores dispuestos a acompañar la estrategia de reconversión productiva (apertura al capital extranjero) beneficios impositivos, de reducción de los costos laborales, entre otros.

**Hipótesis 4:** *una estrategia de financiamiento del pequeño productor rural que no esté inscripta en una política de desarrollo rural abarcativa de todas las acciones que interesan a dicho desarrollo, planteadas de modo convergente y articulado, no es viable en el mediano y largo plazo, en la medida en que no puede garantizar un impacto positivo en su sistema de producción a partir de la obtención del recurso financiero y abrir la posibilidad de devolución de los fondos obtenidos.*

Las estrategias de financiamiento tradicionales para los productores rurales de menor tamaño y poder negociador descansaron, históricamente, en dos grandes oferentes de recursos a bajo costo y plazos adecuados. Se trataba del financiamiento procedente de la banca pública provincial y de las organizaciones cooperativas de pequeños y medianos productores. La política de ordenamiento del sistema financiero, que comenzó a modificarse de raíz a partir de la reforma financiera de 1977 y culminó con la privatización de la banca pública provincial en los '90 - con algunas excepciones - redujo sensiblemente el aporte de estas instituciones bancarias a los sectores productivos locales. Aunque esta acción crediticia oficial nunca abarcó a todo el espectro de los productores pequeños, sino que se centró en los más capitalizados y 'formales', al menos en este segmento hubo atención estatal crediticia. Concurrentemente, el apoyo al movimiento cooperativo, que agrupaba a medianos productores pero que no excluía en muchos casos a los pequeños, fue el motivo específico de acción de la banca estatal nacional y provincial, planteada como una política de fomento y apoyo al fortalecimiento productivo local.

Desaparecida la banca provincial pública en la mayoría de las provincias y reducida la acción de la banca estatal nacional por las políticas de creciente exigencia al tomador de crédito para garantizar su solvencia -que excluía de la obtención de recursos financieros a gran parte de los pequeños productores- el eventual respaldo de crédito formal se procesó tanto en forma directa, como indirecta, a través de las cooperativas que agrupaban a los citados agentes sociales. Pero hacia el final de la pasada década se hizo más que evidente el quiebre del sistema cooperativo y su alarmante situación de endeudamiento hizo imposible que continuara atendiendo al sector en las condiciones en que lo venía haciendo históricamente.

La estrategia estatal global en los años recientes no fue estimular el crédito de amplio acceso y a costo accesible para el segmento de productores más débiles sino la de implantar, en situaciones de emergencia y con carácter excepcional, subsidios para dicho sector. Al mismo tiempo, se pusieron en marcha, con mayor énfasis en la década de los 90, programas de crédito supervisado a través, preferentemente, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA). Es decir, no existió -y todavía no se han implementado- políticas de financiamiento por canales formales institucionalizados a través del sistema bancario, que atiendan al segmento de los pequeños productores rurales. Estos, por otra parte, además de los periódicos subsidios excepcionales provenientes de fuentes estatales, solamente tuvieron como alivio financiero el crédito no formal de proveedores y acopiadores -como el "bolichero" en la región aldononera- que siempre ha sido mucho más oneroso que el vigente en los canales formales. En reemplazo de las fuentes de obtención de crédito para capital de trabajo -que como vimos se cerraron definitivamente en los '90 o fueron altamente gravosas- se han venido instrumentando estrategias de crédito supervisado a través de una dependencia que no tiene, como objetivo central, esa actividad ni posee estructuras montadas, destinadas a tales tareas.

Esta acción supletoria del crédito formal del sistema financiero se adoptó como mecanismo de compensación, ante la carencia de acceso de gran parte de los actores sociales más débiles al financiamiento bancario privado, y a partir de una respuesta reactiva dada las dificultades operativas que afectaban a tales productores precisamente por su carencia de apoyo crediticio.

En síntesis, nos encontramos frente a una política estatal sustitutiva de la necesaria presencia de programas de crédito amplios, a bajo costo, con destinos diversificados y coordinados con una estrategia de desarrollo rural territorial que apunte al fortalecimiento global de la presencia del pequeño productor en la actividad agraria. La ausencia de esta política, indispensable para abordar toda la problemática del pequeño productor rural, se pretende reemplazar con un programa sectorial de oferta de crédito instrumentado por una agencia estatal no especializada y sin vínculos con los demás aspectos que obligadamente inciden en el accionar del productor. Esta afirmación se sustenta en una clara evidencia. Si por un lado, se otorgan créditos a los productores pero, por el otro, no se le garantizan los ingresos para afrontar su necesaria amortización, la presencia del financiamiento es un componente que se torna ineficaz de no ser complementado con políticas de: precios e ingresos, de transferencia tecnológica, de regularización y ordenamiento de la tierra, de disponibilidad de bienes públicos suficientes para que el productor y su familia pueda elevar sustancialmente su calidad de vida a la vez que derrotar la pobreza estructural, de apertura a mercados nacionales e internacionales para asegurar la venta de sus productos, de fortalecimiento de su capacidad de negociar por

medio de modelos de cooperación entre productores para la adquisición de insumos básicos y la colocación de sus productos en los citados mercados, de promoción de la presencia activa y protagónica del sector en las relaciones intracadenas agroindustriales enfrentando -con posibilidades de obtener resultados positivos- a las formaciones oligopólicas y monopólicas que se han ido afianzando en dichas cadenas, etc.-

**Hipótesis 5:** *la propia dinámica de funcionamiento de los pequeños productores rurales y la de los medianos en proceso de empobrecimiento crea importantes trabas estructurales para que puedan incorporar a plenitud los beneficios de un apoyo crediticio aislado de una política de desarrollo rural integral. La reducción de ingresos por la disminución del trabajo extrapredial, la caída de los precios de sus productos, su ubicación subordinada dentro de las cadenas agroindustriales -sin poder negociador-, la exacción por parte de los oferentes de insumos y bienes para la subsistencia, el ahogo financiero debido a deudas bancarias impagables que afectaron a los segmentos capitalizados de este sector, y los costos crecientes -imposibles de afrontar- que supondría incorporar modificaciones al sistema técnico y de gestión de las actividades de renta que realizan, fueron y en gran parte siguen siendo fuertes contrapesos a toda estrategia de fortalecimiento económico (capitalización) vía el crédito supervisado.*

La realidad macroeconómica, que afectó su situación microeconómica, ha estado incorporando en los últimos años en forma continua condicionantes negativos básicos. Frente a ellos, el crédito aislado es incapaz de revertir la situación general y termina siendo un subsidio disimulado para subsistir y no una herramienta estratégica para la capitalización y el ascenso a un nuevo estadio productivo y social del sector.

La evolución reciente del perfil, comportamiento y capacidad de generar excedentes de las pequeñas producciones rurales es altamente desalentadora. Aún después del reajuste de precios como consecuencia de la devaluación significativa de nuestro signo monetario, esa capacidad sigue siendo limitada y muy inferior al promedio de los productores empresariales en el eslabonamiento inicial de las cadenas agroindustriales.

Un fenómeno relevante que impactó fuertemente sobre la pequeña producción es el proceso de concentración de la tierra agraria, una de las causas más importantes de la desaparición de decenas de miles de pequeños predios durante la 'Era de la Convertibilidad', debido a los daños que en esa unidad de explotación agrícola provocó el conjunto de estrategias constitutivas de la política de sostenimiento de un tipo de cambio fijo y atrasado.

Aunque los datos del Censo Agropecuario Nacional del año 2002 aún no han determinado con precisión cuáles han sido las unidades productivas más afectadas por la política económica que medió entre 1988 -el año del anterior Censo- y el que marcó el último relevamiento estadístico, numerosos datos parciales convalidan la hipótesis de que el grueso de los productores que debieron abandonar su actividad en dicho período se incluye en la categorías de pequeños productores o propietarios de predios de mediano tamaño en agudo proceso de empobrecimiento o descapitalización. Es probable, también, que entre las explotaciones agropecuarias de más reducido tamaño -es decir los minifundios incapaces de que solamente con su actividad productiva pudiesen satisfacer las necesidades básicas de la unidad familiar que en ellos reside- un porcentaje no despreciable haya podido subsistir. La hipótesis más sólida al respecto habla de que los minifundios más empobrecidos lograron sobrevivir a través de las políticas diversas de subsidios puestas en marcha durante la década como compensación a particulares crisis económicas y climáticas de magnitud o como estrategia estatal -en especial de las mismas provincias- para intentar retener la población rural más pobre en sus predios antes de que emigren a los suburbios de las ciudades cercanas. Pero, sin duda, han sido con predominancia pequeños productores -capitalizados o no- los que no estuvieron en condiciones de hacer frente a la política económica de los '90. El Censo Agropecuario Provincial del Chaco del año 2001 así lo indica y las estadísticas acerca de los establecimientos dedicados al cultivo de la uva tradicional, en Cuyo, así como los Censos Frutícolas del Valle del Río Negro, ratifican la hipótesis expresada en el sentido de que se acentuó durante la década de los '90 el abandono por miles de pequeños y medianos productores de sus respectivas explotaciones ante la serie de quebrantos en la rentabilidad productiva, la caída de los ingresos extraprediales y el ahogo financiero provocado por las deudas bancarias impagables.

Si bien el nuevo cuadro cambiario, como lo revelan algunos trabajos sobre regiones argentinas tales como el del Valle del Río Negro<sup>1</sup>, ha logrado revertir el signo negativo en el resultado de las explotaciones de menor tamaño, dichos índices son aún insuficientes como para compensar los acentuados niveles de pérdidas de los '90 y, además, no hay garantías de que se establezcan

---

<sup>1</sup> Sacroisky, A. "La producción de manzanas en el Alto Valle del Río Negro: comprendiendo la década del '90 a partir de un análisis estructural". Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, 2003. Pág. 17.

por un tiempo prolongado. El caso de la explotación algodonera, en cambio, sigue ubicando a las explotaciones agrarias de menor tamaño en el cuadro de las actividades en donde los egresos superan a los ingresos.

En economías regionales como el Noreste y el Noroeste, la introducción durante la segunda parte de la década anterior de las cosechadoras mecánicas, supuso que un segmento importante de productores que vendían su fuerza de trabajo a cultivadores medianos y grandes de caña y algodón, quedaran privados del ingreso monetario a que estaban habituados cuando colaboraban en la recolección manual de las cosechas.<sup>2</sup>

En este panorama global, donde debería incluirse la caída de los precios en algunas actividades estratégicas para la pequeña producción (algodón, yerba mate, fruta) en gran parte en el último decenio, la ausencia del rol regulador estatal jugó un papel fundamental en la emergente ecuación deficitaria para los productores pequeños y muchos de los medianos.

El modelo productivo del pequeño productor que, en cada región representa el sector que explota predios agrícolas de reducido tamaño, fue entonces dramáticamente afectado por procesos estructurales, fuera de su control, que lo imposibilitó de exhibir ingresos netos positivos y, por ende, no pudo capitalizarse. De ahí, el abandono, la emigración y la exclusión social que se repite en todas las latitudes del agro argentino, en el arco periférico que rodea a la Pampa Húmeda.

El crédito otorgado como una política social compensadora no solamente fue incapaz de revertir este proceso enraizado en la matriz del modelo económico por entonces vigente, sino que resultó, en no pocos casos, una opción de ingresos para el consumo subsistencial, ante el descalabro económico ya comentado, antes que un apoyo a un estadio superior productivo. Dadas las condiciones descritas, cuyo análisis se podría ampliar, la recepción de un crédito sin modificar el contexto para asegurar que el productor esté posibilitado de incorporar excedentes significativos para reconvertir su actividad, no le permite cumplir su rol de incrementar el capital fijo y mejorar su nivel de vida. Por más loables esfuerzos que se hagan, la desarticulación del sistema productivo de los pequeños productores ya consignada impide la absorción del crédito como un estímulo fundamental para el proceso de capitalización de la actividad productiva del sector.

**Hipótesis 6:** *una estrategia de crédito supervisado dirigido a los pequeños productores -inmersos en el tejido vivo de un territorio socialmente construido- que no tenga en cuenta el accionar del conjunto de actores sociales y económicos constitutivos de dicha formación territorial y regional, resulta totalmente ineficaz. Inserta en una estrategia de desarrollo rural integral debe reconocer todas las múltiples formas de construcción social que intervienen a los agentes sociales asentados en un territorio dado y no reducirse a una visión estrecha asociada exclusivamente a la producción sectorial, para abarcar todo el espectro de situaciones que implican los encadenamientos productivos y económicos que se realizan en un territorio determinado.*

El desarrollo de las actividades productivas en el sector agropecuario no se realiza en un espacio vacío sino que, por el contrario, está sujeto a las leyes de la ocupación territorial definida y, a la vez, articula un territorio dado, que condiciona el modo de producir y distribuir los excedentes económicos logrados por los agentes económicos participantes.

El territorio, entonces, es sujeto activo y pasivo del proceso de organización económica y social que despliega una determinada población para asegurar su subsistencia y evolución económica. El Desarrollo Rural, entendido como una propuesta social que excede el mero proceso de producción del bien agropecuario que constituye la base económica del pequeño productor, debe incluir, en su formulación y efectivización, una necesaria conjunción entre Espacio, Medio Ambiente y Sociedad. Cada unidad te-

---

<sup>2</sup> Rofman, A. "Las economías regionales a fines del siglo XX". Buenos Aires, Editorial Ariel, 1999.

territorial exhibe singularidades ambientales específicas y el proceso de control de ese territorio está en manos de los sectores que detentan una mayor cuota de poder y capacidad efectiva para su utilización. La sociedad local construye, con su acción concreta, el territorio del que dispone para satisfacer sus necesidades y asegurar la continuidad -a futuro- de sus proyectos estratégicos.

Pero esa construcción social del territorio, que define regiones y áreas diferenciadas dentro del espacio nacional, puede ser fruto de un proceso colectivo de decidida raigambre democrática, con participación genuina de todos sus integrantes o, en el otro extremo, resultado de una imposición más o menos autoritaria de los detentadores del poder económico y político concentrado.

Una y otra opción abren insospechados escenarios en los que la gestión del territorio está estrechamente asociada al destino de quienes producen y se reproducen en su interior. En la primera versión, se trataría de un territorio 'colonizado' y/o ocupado por actores sociales con igualitaria capacidad decisional, que resuelven el proceso de construcción social del mismo por consenso, sin imposiciones y en aras de lograr que los que allí vivan alcancen, en el menor lapso posible, una elevación sustancial del nivel de calidad de vida ambientalmente sustentable de la comunidad respectiva. Podría ejemplificarse este modelo de construcción social territorial con una experiencia de colonización realizada por actores sociales voluntariamente asentados en un espacio dado, que se organizan de modo solidario y cooperativo, controlan el uso de los recursos naturales para permitir que su potencialidad y disposición perdure en el tiempo y plantean un modelo de producción y gestión que garantice una distribución equitativa de los excedentes logrados. En nuestra historia de poblamiento y colonización abundan estos ejemplos. Uno, de entre tantos, está constituido por la colonización galesa en el valle del Río Chubut una centuria y media atrás.

En la segunda versión, quizás la más repetida en nuestro devenir histórico, algún sector social, económico o político, impone sobre el territorio una construcción social compatible con sus objetivos, y a ellos se subordinan las formas de ocupación territorial, la distribución de la tierra, el modelo productivo con su esquema de distribución de los excedentes y la política de conservación de los recursos naturales. En general, estas formas autoritarias de ejercicio del poder sólo atienden los objetivos del grupo que controla las relaciones de producción y las modalidades de organización social impuestas y buscan maximizar la tasa de ganancia de los grupos encumbrados, como criterio fundamental y excluyente. En el camino, es la población preexistente a los procesos de poblamiento y al surgimiento de la nueva formación regional, la que resulta más dañada por la acción autoritaria. Y no es casual que otra dimensión que también suele resultar singularmente afectada, es el medio ambiente preexistente. Aquí, desgraciadamente, abundan los ejemplos: la Conquista del Desierto en la Patagonia durante las postrimerías del siglo XIX, el desarraigo y/o expulsión de la población indígena del norte argentino por quienes pretenden explotar la tierra así obtenida, etc.-

Un ejemplo contemporáneo paradigmático a citar se refiere a las transformaciones productivas de amplios ámbitos rurales, que cambiaron de uso frente a las necesidades de sectores capaces de efectuar tal transformación en el antiguo territorio, reemplazando los cultivos previos por aquellos que producen -para los líderes de la nueva ocupación- elevadas tasas de rentabilidad, con serias consecuencias económicas, sociales y ambientales. Se trata de la invasión de la soja en el espacio previo de producción algodonera, en el Noreste del país, que en pocos años ha desplazado unidades productivas pequeñas, medianas y grandes, dedicadas al algodón, para producir el citado oleaginoso. El territorio previo era un espacio altamente articulado por un capital social constituido por el movimiento cooperativo algodonero, de alto impacto en la región: con productores de desigual inserción en la cadena agroindustrial del insumo textil pero con demandas permanentes a oferentes de bienes y servicios de las redes urbanas contiguas, demandas por la fuerza de trabajo necesaria para los procesos de acondicionamiento de la planta algodonera y para el encadenamiento industrial inicial representado por el desmote que ocupaba miles de trabajadores locales, etc.- Además, el cultivo algodonero preserva la aptitud ecológica de la tierra, lo que no sucede con la soja.

El nuevo proceso sojero es totalmente importado, no demanda insumos o bienes de producción del territorio local, no ocupa fuerza de trabajo de la región y, luego de recoger la cosecha sojera, la traslada en camiones propios a centros de distribución o industrialización extraregionales y extraprovinciales. Si anteriormente la sociedad local había construido una región ajustada a las exigencias de la producción de un determinado cultivo industrial - el algodón, generalizadamente llamado 'un cultivo social' por las relaciones hacia atrás y hacia adelante que generaban un denso tejido productivo, laboral y de ingresos-, en las actuales circunstancias un proceso no controlado localmente ha "expropiado" la región y ha modificado radicalmente su perfil, con el agravante del deterioro ecológico que la nueva explotación implica.

Esta muy somera y breve descripción da cuenta de la gran importancia que supone el tipo de perfil territorial donde la producción - en manos de pequeños y medianos productores - sufre un singular proceso de sustitución de su anterior vocación por uno nuevo, no decidido libremente por sus anteriores ocupantes sino impuesto por las inexorables leyes del mercado.

El territorio, entonces, adquiere un contenido significativo que no es posible omitir. Como ya lo vinimos anticipando, se trataría de la visualización de la actividad productiva como un conjunto de eslabones de las cadenas agroindustriales asentadas sobre un determinado territorio que las recepta y, a la vez las condiciona, pero que también incluye todas las interrelaciones hacia fuera del proceso madre específico. Este 'afuera' tiene que ver con la oferta de insumos, de bienes de producción y de saber tecnológico, gran parte de cuyos componentes están radicados en las redes urbanas contiguas a las explotaciones agrícolas y unidas a ellas por lazos y vínculos inescindibles. Este 'afuera' se compone, además, de la provisión de bienes públicos que debe efectuar el Estado como agente colectivo responsable de garantizar un nivel elevado de la calidad de vida de la población. Se trata de la educación, la salud, el transporte, la energía eléctrica, el gas, el agua potable, la red de comunicaciones, la recreación, la alimentación básica, la vivienda digna, etc., sin cuya disponibilidad irrestricta por la población regional imposibilitaría o haría difícil, en la mayoría de los casos, sobrevivir al no disponer de recursos indispensables para satisfacer necesidades básicas para la subsistencia.

Es decir, el desarrollo de las actividades agropecuarias no termina en la tranquera del establecimiento sino que incluye, obligadamente, toda la trama de relaciones entre los actores sociales responsables de la oferta y demanda de bienes y servicios requeridos para garantizar el funcionamiento de la actividad productiva y posibilitar a los habitantes un nivel de calidad de vida digno en un territorio determinado.

Todo este conjunto de intervenciones, -algunas dentro del mercado monetario, otras fuera de él y unas terceras que no deberían tener precio por cuanto sin ellas es imposible vivir y reproducirse- está organizado de un modo determinado en cuanto al ejercicio del poder, la distribución de la riqueza y del ingreso y el acceso de los actores sociales locales a su disfrute, y conforma un territorio socialmente construido.

El desarrollo rural así entendido -y ésta es la única forma de aprehenderlo en su integralidad- dispone, usa y reproduce un determinado territorio. Por lo tanto, es un desarrollo territorial reconocible, que debe integrar cualquier estrategia planificada a fin de dotar a sus integrantes de condiciones de vida en permanente ascenso, acorde con su especificidad y su modo organizativo.

De este modo, el crédito a los pequeños y medianos productores rurales asimilados a éstos, debe respetar tales especificidades e insertarse en una política de desarrollo territorial que dé cuenta de todas las múltiples interrelaciones descritas en forma sucinta en párrafos anteriores. No hay estrategia de crédito supervisado viable que pueda ser eficaz si no se respetan los criterios básicos expuestos.

**Hipótesis 7:** *el pequeño productor rural y su familia no tienen la misma posibilidad de obtener información sobre oportunidades de acceso a la oferta de bienes públicos disponibles para la satisfacción integral de las necesidades básicas de su entorno productivo y familiar -, entre las que el crédito y el financiamiento son recursos estratégicos-, que un productor más grande o de nivel empresarial, lo que de por sí implica una grave situación de inequidad. El acceso a información fácilmente decodificable - que no solamente llegue a todos los productores más débiles de las cadenas agroindustriales sino que sea expresada en términos que permita la toma de decisiones- es una condición necesaria para que se revierta dicha la situación.*

El proceso de producir, difundir y captar información, que en última instancia coloque a cada receptor con similar capacidad de interpretación de los mensajes es, por definición, en nuestra sociedad profundamente desigual. Pocos son los que están en condiciones de emitir información masiva -sólo se puede oír, leer o ver, lo que está incluido en los materiales proporcionados por los grandes medios de comunicación. Idéntico fenómeno se verifica a nivel de la distribución y reproducción de tales materiales y, en el proceso de incorporación informativa se reproducen las condiciones estructurales de desigualdad que se vinculan con el grado de conocimiento presente en cada receptor. Esta innegable realidad ha sido ampliamente estudiada y, para ratificar lo antedicho, los analistas han concluido, certeramente, que "información es poder".

En los ámbitos rurales de la Argentina periférica, donde predominan los pequeños asentamientos productivos dispersos sobre

la superficie de cada región, la transmisión de información tiene barreras adicionales. La que es escrita sufre los inconvenientes de la distancia desde el centro de generación hasta el del consumo; además su costo, sobre todo en las publicaciones impresas periódicas, suele constituir un escollo adicional a su masiva accesibilidad. La que es visual o auditiva -sobre todo la segunda- suele disfrutar de mayor grado de penetración entre los receptores rurales. Sin embargo, las dificultades se acumulan no tanto al momento de obtener audiencias masivas, sino en lograr que quienes reciban los mensajes puedan interpretarlos y asimilarlos en forma igualitaria. Nuevamente, niveles de ingreso, educación, aptitud para incorporar y procesar conocimiento, etc., constituyen factores estructurales de difícil remoción en el corto plazo.

En una estrategia de transformación del espacio rural, que tenga como objetivo central y excluyente, elevar sustancialmente la calidad de vida del pequeño productor para asegurar su inclusión en los tejidos productivo y social, el acceso a la información es una condición esencial. El conocimiento de los mercados de oferta y demanda de insumos y productos, incluyendo precios, condiciones de pago, modalidades de financiamiento, etc., es un requisito fundamental para un plan de actividades a encarar por el pequeño productor que le garantice excedentes económicos positivos. La información sobre las fuentes de financiamiento para adquirir bienes de producción y capital de trabajo, con sus muy diferentes particularidades constituye otro eslabón indispensable para una estrategia productiva exitosa en términos de sus objetivos y los de la sociedad en su conjunto. Sin agotar el tema, la adquisición plena de capacidad de manejo de nuevo acervo tecnológico en sus muy diversas manifestaciones, es otro aspecto insoslayable si se pretende modificar el perfil insatisfactorio de los pequeños productores y de aquellos que poseen predios de mayor dimensión pero están afectados por un agudo proceso de descapitalización.

La experiencia generalizada acerca de este tópico indica que, en los tiempos que corren, se acumulan serias trabas para que la difusión e interpretación adecuada de la información sean bienes públicos de acceso irrestricto. Ello lo evidencian análisis efectuados por estudiosos de los procesos de cambio tecnológico y reconversión productiva en distintos territorios rurales.

Finalmente, para concluir el presente apartado, diremos que el conjunto de procesos que resumen las hipótesis antes mencionadas, interaccionan en un territorio dado y definen las múltiples determinaciones que conforman el hábitat productivo y social de un pequeño productor y su familia, y prefiguran los lineamientos de política y estratégicos que en relación con la crucial problemática del crédito y otras formas de financiamiento supervisado, se exponen en el último capítulo de este documento en vistas de contribuir a los objetivos de mejorar las condiciones de vida y producción del sector sujeto de este estudio.

## II. EL SECTOR AGROPECUARIO ARGENTINO EN EL UMBRAL DEL NUEVO SIGLO

El despuntar del nuevo siglo coloca al sector agropecuario nacional ante un serio y múltiple desafío. Por un lado, debe afrontar la hasta ahora incumplida tarea de asegurar a los 37 millones de habitantes del país la suficiente oferta de bienes destinados a la alimentación humana diaria capaz de eliminar, en el más breve lapso posible, la vergüenza del hambre en no menos de siete millones de sus habitantes. Esta tarea, aún pendiente, se da en un contexto donde la producción anual de alimentos -por parte de dicho sector, tanto en su fase primaria como en su estadio industrializado- permitiría cubrir esa necesidad a aproximadamente ocho veces la cantidad de población que habita en nuestro país.

Por supuesto, la responsabilidad de que el objetivo de alimentar dignamente a la totalidad de nuestro acervo humano no se haya ni medianamente alcanzado, no es propia del sector productor de los alimentos. Ello es resultado, evidentemente, del modelo de distribución del ingreso vigente que impide que los bienes necesarios para eliminar el hambre en más de un 20 % de la población, lleguen a manos de quienes deben consumir aquello que está disponible dada la oferta interna.

Este primer desafío es de responsabilidad de la sociedad en su conjunto y cualquier estrategia de desarrollo rural en general y de financiamiento al sector de pequeños productores en particular, deberá tener en cuenta dicha asignatura pendiente fundamental y prioritaria.

En segundo término, el sector agropecuario ha estado sujeto a profundas transformaciones en las más recientes décadas y, particularmente, en el período que se inicia con el modelo de ajuste estructural expansivo de los '90. La política económica basada en el tipo de cambio fijo que impuso -al compás de las directivas del Consenso de Washington- estrategias conducentes a asegurar el éxito de dicho modelo, fue el principal catalizador del proceso de modernización acelerada de la agroindustria argentina y su eficiente proceso de inserción en la economía internacional.

Esta característica saliente de expansión sectorial -en el marco de la profundización de la globalización económica y financiera internacional- dio un serio impulso al proceso de incorporación tecnológica (consolidación de los complejos agroindustriales con un elevado componente de concentración y centralización económica) y a la agudización de la brecha de ingreso y riqueza entre los productores incorporados al proceso dinámico y los que quedaron afuera. Aquí aparece, en toda su magnitud, la específica ubicación de los pequeños productores rurales, fuertemente afectados por la vigencia de este proyecto de política económica que tuvo un estrepitoso derrumbe a fines del año 2001.

Dejamos de lado el primer aspecto -que nos sirve como referencia general pero que supone abordar una temática muy amplia, que excede el objetivo de este estudio-, para dedicarnos en este apartado a dar cuenta del segundo nivel de la problemática, el de las profundas transformaciones ocurridas en el sector agropecuario en los últimos años, que está directamente vinculado al destino actual y futuro de los pequeños productores del sector (mayoritarios en cantidad aunque con un peso económico menor al de los agentes de mayor tamaño y poder), y a las posibilidades de éxito de una política de financiamiento y crédito que los tenga como sujetos prioritarios.

Retomando el análisis sobre el proceso de expansión de la actividad agroindustrial, enmarcado en la creciente dinámica de la globalización económico-financiera a escala internacional, haremos referencia explícita a su expresión contemporánea en la Argentina.

El fenómeno de la modernización y el acentuado desarrollo del sector agropecuario en sus diversas manifestaciones regionales se ha basado, en el último cuarto de siglo, en diversos procesos que han significado cambios trascendentales en su configuración. Así, la difusión de nuevas tecnologías e insumos aplicados a la agricultura, fundamentados en los agroquímicos, la biotecnología y la ingeniería genética, han sido motores estratégicos en el proceso al que hacemos referencia. Los agentes económicos que se han incorporado decididamente al proceso modernizador de la agroindustria, lo hicieron a partir de la adopción de todas las innovaciones producidas por ese trípede sobre el que se ha venido construyendo la nueva agricultura. La importación de tales componentes hacia la realidad emergente en el sector, fue ampliamente beneficiada por el tipo de cambio favorable y el flujo de créditos del exterior para financiar su incorporación en las actividades internas. Encabezando el fenómeno

de rápida expansión y transformación estructural, se ubican importantes conglomerados económicos -muchos de ellos de capital multinacional- que lideran la dinámica instalada e impulsan, al ritmo de sus necesidades, el tipo, calidad y crecimiento de la oferta de insumos, tanto para agroalimentos como para procesos manufactureros vinculados a insumos agrícolas no alimentarios. Junto a la oferta del recurso tierra, que ofrece ventajas comparativas, se agregan estas inversiones, que incorporan ventajas competitivas.

Los tres pilares básicos desde los cuales se han venido implantando los procesos tecnológicos innovativos -biotecnología, la oferta en creciente aumento de agroquímicos y los permanentes progresos derivados de la ingeniería genética- se complementaron con modificaciones significativas, tanto en la tecnología de gestión de las unidades de producción agrarias como en las relaciones del sector con otras dimensiones del quehacer productivo.

De este modo, una primera conclusión de las transformaciones sectoriales -que incluyen también nuevas modalidades de contratación de la fuerza de trabajo, así como cambios en su dimensión relativa de cara a los demás factores de la producción- tiene que ver con la capacidad diferencial de los agentes económicos en subirse a este tren 'modernizador' imparable. La presencia de grandes grupos económicos, nacionales o multinacionales, en el proceso de liderazgo y control de la actividad agroindustrial en sus más diversas manifestaciones, tornó posible este proceso transformador. Ello se aprecia en la emergencia de firmas de gran poderío económico en todo el espectro de la innovación tecnológica -tanto en la investigación genética como en la oferta de semillas transgénicas, agroquímicos- para incrementar la productividad física de la producción y desterrar enfermedades y malezas, o en la incorporación de nuevas especies para elevar la calidad de los alimentos o insumos obtenidos.

Pero, a la vez, la modernización y crecimiento de la oferta se basó en el desarrollo eficiente de la producción en las unidades económicas aptas para alcanzar niveles en constante capacidad de aumento de la productividad física de los bienes destinados al consumo intermedio o final. Estas unidades económicas -medianas y grandes, tanto en la agricultura de secano como de riego- se acoplaron, en alta proporción, al proceso emergente. Para ello, debieron contar -y seguramente lo tendrán que seguir haciendo a futuro- con recursos financieros propios y de aportes crediticios externos en magnitudes significativas y una renovada capacidad de gestión.

Al mismo tiempo, surgieron -y se están difundiendo- prácticas organizativas de las actividades tanto de siembra, como de manejo y ulterior recolección, que incluyen inversiones elevadas tales como 'pools de siembra', 'siembra directa', contratación de tierra por cosechas, adquisición de nuevas tierras a partir del desplazamiento de la frontera agrícola, mecanización del proceso de recolección, etc.-

Surge de lo antedicho, que la capacidad de hacer frente al desafío que implica esta verdadera revolución productiva y técnica en las actividades agroindustriales nacionales, no puede ser afrontado de similar modo por un mediano y gran productor capitalizado -con relaciones formales dentro y fuera del sistema económico y estrechos vínculos con las instituciones financieras del país y/o del exterior- que por un pequeño productor con ingresos subsistenciales o, incluso, menores a su sobrevivencia digna, con una inserción informal y sin canales de obtención de crédito institucionalizado.

Este singular contraste impone una evaluación correcta de las capacidades diferenciales de acceso que tienen los productores agropecuarios argentinos según su tamaño, recursos financieros, acceso a la información y posibilidades de obtener financiamiento y asistencia técnica en abundancia y a bajo costo. Pero aún, si todo lo expuesto estuviera al alcance del pequeño productor, su posibilidad de entrar en el circuito de los 'ganadores' queda fuertemente opacada cuando se reconoce que actualmente los ingresos que obtiene, lejos están de alcanzar una magnitud tal como para sostener a su familia en la satisfacción de sus necesidades básicas, a la vez que lograr un excedente suficientemente significativo como para financiar todos los compromisos que la citada inserción supone.

En un artículo referido a este tema, Gutman y Bisang respaldan nuestra opinión. En él, afirman, refiriéndose a las transformaciones producidas en el sector agroindustrial de resultados de su modernización acelerada en las más recientes décadas: "Estos cambios, sin embargo, se han difundido de forma desigual y muchas veces excluyente entre los productores agropecuarios, acentuándose las tendencias históricas hacia la concentración y una mayor heterogeneidad de las estructuras productivas".<sup>3</sup> Es

---

<sup>3</sup> Bisang, R. y Gutman, G. "Nuevas dinámicas en la producción agropecuaria. Un equilibrio peligroso". Revista Encrucijadas, No. 21. UBA, Buenos Aires, 2003. Página 8.

precisamente una cuestión central la concentración del capital que atraviesa, en forma horizontal, a todos los procesos y agentes económicos responsables de los mismos, ensanchando la brecha entre los que pueden y los que no pueden.

Si los productores se ubican de modo muy diferenciado en este nuevo escenario, tal como se puede apreciar en recientes estudios sobre la situación económica y social de diversas regiones de la periferia argentina<sup>4</sup>, el panorama de la fuerza de trabajo, remunerada o no, que acompaña a la actividad agroindustrial ofrece similares aristas de imposibilidad estructural de ajustarse al emergente perfil modernizante del proceso y queda sometida a fenómenos de expulsión, exclusión social y carencia de oportunidades laborales para muchos de sus integrantes.

Ya adelantamos en el apartado anterior, que el cambio de precios relativos ocurrido luego de la devaluación del tipo de cambio, en el año 2002, poco es lo que aportó a modificar las potencialidades de los pequeños productores en ingresar a una senda de ingresos suficientes como para afrontar el citado desafío, y tampoco ha modificado el cuadro de relaciones laborales en el agro argentino.<sup>5</sup>

Una mirada más abarcativa de los fenómenos a que nos estamos sucintamente refiriendo, implica analizar los comportamientos de los diferentes agentes económicos en el proceso productivo regional, a través del sistema de relaciones sociales y de producción que se formaliza entre ellos, para el desarrollo de las actividades desde la obtención del insumo principal hasta la entrega del bien final al consumo interno o externo. Esta observación crítica hace uso de herramientas descriptivas y analíticas de los procesos de producción específicos que se han dado en llamar ‘circuitos de acumulación’ o ‘cadenas agroindustriales’ o ‘complejos productivos’.

Este concepto puede ser recorrido, inicialmente, a través de las definiciones de quienes han estado trabajando con él, en diversos estudios referidos a la economía agropecuaria en su estructura productiva actual. Según un reconocido estudioso del tema “...se define el complejo o sistema agroindustrial como un conjunto de actividades sucesivas principales y accesorias relacionadas con la producción y el procesamiento de uno o más productos agropecuarios. Las actividades principales incluyen la generación de estos productos, su cultivo y procesamiento y la producción de bienes de capital e insumos para las actividades agrícolas. Las actividades accesorias incluyen el acopio, transporte y distribución de productos agrícolas e industriales y su financiación”.<sup>6</sup>

A su vez, otros dos destacados analistas del sector expresan: “...las cadenas o subsistemas agroalimentarios (...) constituyen tramas o redes jerárquicas, complejas, y dinámicas de articulaciones interempresariales y con agentes públicos y privados prestadores de servicios especializados”.<sup>7</sup> Prosiguen, más adelante, que el tipo de articulaciones que se generalizan en los sistemas agroindustriales se caracterizan por:

- “1. Conformar relaciones jerárquicas y selectivas (excluyentes) llevando al desarrollo de relaciones asimétricas entre las empresas intervinientes;
2. Asentarse, en la mayoría de los casos, en relaciones contractuales, la mayor parte de las veces informales, y en acuerdos de compra/venta de materias primas, diferenciales según el grado de cumplimiento de atributos específicos de calidad y cantidad de las mismas, fijados por las empresas compradoras (industrias transformadoras, hiper o supermercados, gran empresa comercial exportadora); estos acuerdos pueden incorporar asistencia técnica y/o asistencia financiera;
3. Desarrollar mecanismos de formación de los precios que parten del precio final del bien de consumo, y descuentan, hacia atrás de la cadena, los márgenes de cada etapa para arribar a los precios reconocidos a las etapas proveedoras previas...”<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Op. Cit. Rofman, A. 1999.

<sup>5</sup> Op. Cit. Sakroisky, A. 2003.

<sup>6</sup> Teubal, Miguel. “Globalización y expansión agroindustrial”, Buenos Aires, 1995. Página 77.

<sup>7</sup> Bisang, R. y Gutman, G. “Nuevas dinámicas en la producción agropecuaria. Un equilibrio peligroso”. Revista Encrucijadas, No. 21.UBA, Buenos Aires, 2003. Pág. 17.

<sup>8</sup> Op. Cit. Bisang, R. y Gutman, G. 2003. Pág. 17.

Estos autores finalizan el análisis de los procesos intervencionales en las cadenas entre agentes económicos de muy desigual poder económico, con los siguientes conceptos: “Se registran, en el desarrollo de las relaciones de intercambio y dominación al interior de los complejos agroindustriales, estas particularidades:

- i. La importancia de las dinámicas impulsadas desde la demanda, en contraste con las tradicionales dinámicas impulsadas desde la oferta;
- ii. La creciente polarización de las ganancias en las etapas extremas de los subsistemas: rentas tecnológicas y biotecnológicas en la producción primaria; ganancias comerciales y financieras en la etapa de distribución final;
- iii. La concentración, centralización e internacionalización de los capitales productivos y comerciales. Un número reducido de grandes empresas transnacionales controlan los mercados estratégicos en las etapas de insumos y bienes de capital para el agro, en la producción de alimentos, en las industrias de equipos e insumos industriales, en la distribución minorista y en los servicios alimentarios”.<sup>9</sup>

Un tercer aporte, que corresponde a un estudio publicado en el año 1999 por uno de los autores del presente estudio, hace referencia al ‘circuito productivo’ que abarca un conjunto de unidades de producción, distribución y consumo que actúan intervinculadas entre sí a partir de una actividad común a todas ellas. En otras palabras, un circuito productivo es un segmento específico de la actividad productiva, que desde el inicio del proceso va encadenando, en forma consecutiva, acciones de transformación e intercambio hasta obtener el producto final que va al mercado de consumo. Cada circuito está dominado por una o varias actividades claves, que ejercen el control del reparto del excedente económico global producido en el circuito e imponiendo, a los demás agentes económicos que operan en el mismo, su poder dominante de negociación. Así, en cada circuito interactúan diversos agentes con una desigual capacidad de generar y retener el valor agregado generado en su actividad. La apropiación, por unos agentes económicos, de parte del valor agregado que otros han producido, se perfecciona a través de las relaciones directas que entre ellos se plantean. Así, las transferencias de valor entre agentes dominados y dominantes se pueden individualizar a partir de las condiciones objetivas en que se despliegan al interior del circuito productivo las relaciones de poder asimétricas.<sup>10</sup>

Las consideraciones precedentes, que provienen de análisis teóricos pero avaladas por análisis empíricos que los confirman, permiten comprender mejor la situación de subordinación estructural de la pequeña producción dentro de los subsistemas productivos agroindustriales marcados por una actividad en común. Por ejemplo, nos referimos al proceso agroindustrial algodonero-textil, a la actividad azucarera, al sistema horti-frutícola, al complejo agroindustrial vitivinícola, al de la yerba mate, etc.-

Si nos remitimos a una observación crítica acerca del funcionamiento de estos circuitos, cadenas o complejos, cualesquiera sea la denominación que se adopte, apreciaremos cómo un análisis histórico nos permitirá reconocer ubicaciones dentro del sistema específico que reconocen situaciones de control y subordinación según se trate de agentes económicos de débil o singular poder de negociación dentro de los mismos. Esta realidad que principia desde la configuración inicial de los respectivos circuitos tuvo, en su trayectoria histórica, intervenciones reguladoras de distinta magnitud que, en muchos casos, redujeron o suavizaron la desigualdad estructural entre agentes económicos en su interior.

Un caso paradigmático fue el de la producción, distribución y venta al consumo final de la yerba mate. En este circuito -uno de los más regulados por el Estado en la historia económica argentina- la determinación de los precios que debían pagar al productor los adquirentes de las hojas de yerba para envasar y vender en el mercado de consumo, fue realizada durante años por el organismo público de control. Ello garantizaba un precio remunerativo para los pequeños productores e impidió que los grandes secaderos y los establecimientos industriales fraccionadores extrajeran porciones significativas de excedente generado por el segmento social de los agentes económicos más débiles. El reconocimiento por parte del Estado de un fenómeno de desigualdad estructural entre los agentes económicos posicionados en eslabones relacionados entre sí, lo convocó a actuar como árbitro en la determinación de los precios pagados al productor agrícola en salvaguarda de su capacidad de retener el máximo posible del excedente económico que fue generando.

<sup>9</sup> Bisang, R. y Gutman, G. Ob. Cit. Págs. 17/18.

<sup>10</sup> Rofman, Alejandro. “Desarrollo Regional y Exclusión Social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea”. Buenos Aires, 1999. Pág. 41.

Por el contrario, como consecuencia de la decisión estatal de abandonar ese rol regulador indispensable, en el año 1991, se fue produciendo una agudización del ya comentado proceso de concentración y centralización del capital, que puso en marcha un conjunto de estrategias para controlar todas las fases de los respectivos circuitos e imponer su modelo productivo a los demás integrantes del mismo. Los ejemplos abundan y posibilitan comprobar empíricamente la validez de esta afirmación.

Es el caso de la fruticultura dedicada a la producción de frutas de pepita en el Valle del Río Negro. Allí, es factible identificar la creciente presencia de una empresa multinacional que ha impuesto no solamente un definido perfil al proceso agroexportador sino que, también, ha modificado las características dominantes del proceso de producción y ha determinado pautas de calidad a sus proveedores, que implican grandes esfuerzos económicos para reconvertir sus plantaciones acorde con las exigencias planteadas. De este modo, de estar en manos de un conjunto de empresas nacionales de tamaño medio -la comercialización interna y externa de la fruta cosechada a mediados de los 90- la instalación de esta multinacional, en pocos años, ha llegado a captar alrededor del 40 % de la fruta comercializada con destino a mercados externos y, últimamente al mercado interno. A ella se han agregado otras dos empresas, que solamente comercializan sin intervenir en el mercado de producción, sobrepasando largamente el 70 % de la fruta que anualmente va a los mercados externos en manos de este oligopolio. Por supuesto, las pautas de calidad y los contratos de entrega son fijados por este grupo dominante dentro del circuito, con graves perjuicios para los productores independientes, mayoritarios absolutos en número, pero incapaces de financiarse -en toda la década de los 90, con recursos propios y ajenos- un necesario proceso de reconversión. El balance anual de la mayoría de los productores independientes era negativo por lo que cualquier cesión de fondos para financiar sus cosechas, cada vez más descalificadas por los compradores oligopólicos que las descartaban porque no tenían los patrones de calidad requeridos, hubiera sido un intento inútil. Luego de la devaluación se recompuso el nivel de ganancia neta del grueso de los pequeños productores de fruta independientes, pero sigue siendo por demás insuficiente como para afrontar un compromiso financiero, más aún si el mismo no está acompañado de medidas para defender precios, aportar bienes públicos, respaldar la negociación frente al grupo oligopólico, defender la calidad reproductiva de la tierra, mejorar el sistema de plantación, etc.-

El panorama se presenta muy similar en el sector vitivinícola, con su cadena agroindustrial crecientemente concentrada en manos de capitales externos al país -en su gran mayoría - que cuentan con el respaldo de las políticas de apoyo estatal basadas en los diferimientos impositivos. Los pequeños viñateros poseen una urgente necesidad de modificar el tipo de viña en explotación -debido a la caída de la demanda de vino de mesa y el correspondiente aumento del consumo interno y externo del vino reserva- pero carecen de ingresos genuinos y/o apoyo del Estado (vía financiamiento en condiciones accesibles, etc.) para adquirir los nuevos retoños y esperar los cuatro o cinco años para que los mismos estén en producción.

En este breve recorrido, queda espacio para realizar una referencia al sistema agroindustrial algodonero textil que, luego de una época de bonanza que arrancó en 1993 y se cerró hacia 1996-7, ha caído en una situación crítica, con grave deterioro social pues los pequeños predios algodoneros han sido incapaces -por dimensión y recursos económicos- de pasarse a la soja o intentar otro tipo de reconversión, luego de la fuerte disminución del precio internacional de la fibra de algodón en las postrimerías de la década pasada y el inicio de la presente. El control del circuito pasó de las firmas comercializadoras tradicionales -de la fibra y las hilanderías asociadas a ellas- a fuertes inversores en el eslabón del desmote, con recursos financieros extraregionales, que decidieron ingresar a la región algodonera a influjos del 'boom' exportador entre los años 1993 y 1997. En esa etapa, se impusieron a las desmotadoras modalidades de producción y transporte -previo al embarque al exterior- que no pudieron ser incorporadas por los agricultores de reducido tamaño, que representan más del 75 % de los agentes económicos dedicados al algodón. Entre ellas, es de consignar la introducción de la cosechadora mecánica, que rápidamente desplazó al bracero como protagonista central en el proceso de recolección del algodón, fuente de ingreso monetario extrapredial para muchos de los más pequeños productores regionales.

El sector modernizado del desmote se convirtió en el grupo dominante en la región, reemplazando casi definitivamente a la cooperativa algodonera que, años atrás, con el apoyo de la banca pública, operaba como reguladora del precio, lo que les permitía incrementar el ingreso a sus asociados. En sus mejores años, durante la década de los '80, el sector cooperativo llegó a desmotar y comercializar alrededor de la mitad de la oferta algodonera regional. De este modo, este sector determinaba un precio de compra -del algodón en bruto- que actuaba como precio testigo. A fines de la década pasada, desprovisto de todo apoyo estatal, sólo se ocupaba de procesar y vender el 15 % de la fibra comercializada en el Noreste argentino. Cooperativas,

medianos productores asociados a ellas y dueños u ocupantes de pequeños predios constituyeron los auténticos perdedores en el periodo más cercano. Ni siquiera el mejoramiento de los precios internacionales del algodón<sup>11</sup> -hacia el año 2003- y la devaluación, impulsó el retorno de la siembra histórica dada la invasión de la soja, cultivo más rentable, a partir de la contratación de campos que abandonaron el algodón o la adquisición de predios de medianos y pequeños productores descapitalizados que dejaron el campo.

Por último, el complejo agroindustrial azucarero con centro en la Provincia de Tucumán, que históricamente tuvo un muy significativo pero de los pequeños productores rurales en la provisión de la materia prima industrial (a diferencia de Salta y Jujuy), también ha vivido un fuerte retroceso como la economía del algodón. En 30 años (entre fines de la década del '60 y del '90) se produjo un importante proceso de diversificación del sector agropecuario provincial y ampliación de la frontera agrícola, que no benefició sino que excluyó a una parte importante de los pequeños productores rurales. La superficie cultivada con caña de azúcar pasó desde mediados de la década del '60 (cuando se produjo la gran crisis de sobreproducción) de un 80% de la superficie cultivada total en la provincia, a ocupar un 43% en el año 2000.

Al mismo tiempo, en el período creció la superficie dedicada a los cultivos anuales en un 70%, encabezados por las oleaginosas (la soja) con la ampliación de la frontera agrícola hacia el Este de la provincia y el reemplazo del cultivo de caña en algunas zonas. Este proceso estuvo acompañado por la ampliación de la superficie dedicada a otros cultivos como cereales, poroto seco, cítricos y tabaco. De todos estos cultivos, solamente el tabaco permitió la incorporación de los pequeños productores, por las características productivas de rentabilidad en bajas extensiones.

Dentro mismo de la estructura del complejo agroindustrial azucarero, a partir de 1991, la desregulación de la actividad cañera llevó a la descapitalización de los productores que, carentes de financiamiento para la renovación de las plantaciones, obtuvieron cada vez más magros ingresos de la actividad. Al mismo tiempo la última década de aplicación de las recetas del modelo neoliberal significó el quiebre del sistema cooperativo, que totalmente endeudado fue incapaz de seguir siendo el eje del apoyo financiero y de asistencia técnica al sector como lo había sido en épocas anteriores. En el caso de los pequeños productores cañeros (la abrumadora mayoría), se da el agravante de que por sus características estructurales, no pudieron aprovechar las opciones más rentables de diversificación productiva al alcance de los medianos a grandes productores (soja, cereales, cítricos, poroto, etc.). La consecuencia del quiebre del sistema agroindustrial azucarero en la provincia es pues, mayor pobreza para el sector de pequeños productores, con los casos extremos que han llegado a los medios masivos de comunicación (grave desnutrición infantil, etc.).

En este contexto, del cual muy rápidamente hemos dado cuenta en sus características principales, cabe preguntarse: ¿es posible llevar adelante una política de crédito para el sector de pequeños productores rurales si las condiciones estructurales en que se desenvuelven los complejos agroindustriales muestran una creciente subordinación -que en muchos casos - lleva a su exclusión, por ser totalmente incapaces de capitalizarse si solamente se les presta auxilio financiero?.

---

<sup>11</sup> Cerviño, Santiago E. "Fortalecimiento institucional para el desarrollo rural de la Provincia de Tucumán" PROINDER. Dic. 2000. Pág. 15.

### III. DIAGNÓSTICO DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES Y LOS MEDIANOS PRODUCTORES EMPOBRECIDOS

#### 3.1 LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES MINIFUNDISTAS (PPM). ESTUDIOS DE CASO DE CHACO Y TUCUMÁN.

Para profundizar en el diagnóstico de los productores rurales sujetos de este estudio, se realizaron dos estudios de caso, focalizando en dos de las economías regionales más representativas en relación con la inserción de los pequeños productores rurales: la del algodón en Chaco y la del azúcar en Tucumán.

La información que se analiza a continuación proviene de la aplicación de 140 encuestas (70 en cada provincia), a una muestra estadísticamente representativa de pequeños productores minifundistas extraída de los padrones del Censo Provincial Agropecuario de 2001 (Chaco) y del Censo Nacional Agropecuario de 2002 (Tucumán). Mayores precisiones sobre la metodología y parámetros utilizados para dicho relevamiento se encuentran en el Apéndice del presente documento.

#### CUADRO RESUMEN

RESULTADO DEL ANÁLISIS DE LOS DATOS DE LA ENCUESTA. VALORES PREDOMINANTES<sup>12</sup> DE LAS PRINCIPALES VARIABLES (% DEL TOTAL DE EXPLOTACIONES ENCUESTADAS POR PROVINCIA)

VARIABLE	CHACO	TUCUMÁN
Tipo de explotación por actividad principal	Algodonera: 32,8% / Diversificada <sup>13</sup> : 36,8	Cañera: 44% / Tabacalera: 36,9%
Superficie total promedio por explotación	9,31 ha	3,86 ha
Superficie cultivada promedio	Algodón: 4,80 ha	Caña de azúcar: 3 ha / Tabaco: 2,29 ha
Cantidad de explots. por estrato de tamaño	10,1 a 25 ha: 35,8% / 2,1 a 5 ha: 26,9%	2,1 a 5 ha: 44,6% / 0 a 2 ha: 35,4%
Formas de Tenencia	Propia con título: 38,8 / Ocupante: 20,9%	Precaria <sup>14</sup> : 56,9% / Propia con título: 35,4%
Canales de comercialización	Acopiador: 46% / Circuito Minorista: 22%	Industria: 41,2 / Acopiador: 27,9%
Participación en grupos/organizaciones	41,1%	20,4%
Edad del jefe de hogar	Entre 31 y 50: 53% / + de 50: 39,4%	+ de 50: 58,5% / Entre 31 y 50: 36,9%
Sexo del jefe de hogar	Varones: 91%	Varones: 92,3%
Nivel educativo del jefe de hogar	Primaria Inc.: 62,7% / Primaria Compl.: 22,4%	Primaria compl.: 70,8 / Primaria Inc.: 24,6%
Alambrado perimetral completo	48%	14%
Posesión de tractor	2%	52%
Contratación de mano de obra	19%	32%
Trabajo extrapredial	33%	31%
Ingreso Familiar Anual Neto (IFAM)	\$2.001-\$5.000: 31,3% / \$0-\$1.000: 22,4%	\$2.001-\$5.000: 29,2% / -\$0-\$1.000: 46,2%
Acceso a crédito en el último año	43,3%	21,5%
Acceso a crédito entre 1998-2002	37,9%	23,1%
Titular del crédito	El esposo: 71%	El esposo: 65,8%
Fuente del crédito	Informal <sup>15</sup> : 60% / Minist. Producción: 38,8%	Acopiador: 57,9% / Cooperativa: 18,4%
Monto del crédito	\$2.001-\$5.000: 33,3% / \$1.001-\$2.000: 31%	\$1.001-\$2.000: 34,2% / \$2.001-\$5.000: 34,2
Destino del crédito	Materia prima e insumos: 54% / Proceso productivo 33,8%	Proceso productivo 76,3% / Materia prima e insumos: 15,8%
Devolución del crédito	Total: 41,5% / Parcial: 35,8% 32% (subsidió estatal)	Total: 86,8% / Parcial: 10,5%
Acceso a otro tipo de financiamiento	32% (subsidió estatal <sup>16</sup> )	54% (ingreso extrapredial)

<sup>12</sup> Se muestran en el Cuadro en la mayoría de las filas la/s categoría/s con mayor valor porcentual. Es por ello que la suma de los porcentajes por fila no llega al 100%.

<sup>13</sup> Algodón con otras actividades: ganadería, maíz, sorgo, horticultura, porcicultura, apicultura, etc.

<sup>14</sup> Incluye "propia sin título" y "sucesión en trámite" e "indivisa".

<sup>15</sup> Familiar, amigo, 'bolichero', etc.-

<sup>16</sup> Contratación de mano de obra y laboreo

<sup>17</sup> Municipalidades, Ministerio de la Producción provincial.

## I. LOS TIPOS DE PRODUCTORES

Los pequeños productores minifundistas (PPM) encuestados se dedican en su mayoría a los cultivos industriales tradicionales de las economías regionales que predominan en las dos provincias: caña en Tucumán y algodón en Chaco.

Su acceso a recursos de todo tipo como la tierra, el ganado, el capital, el mercado, las organizaciones, la asistencia técnica, y el financiamiento, entre otros, es muy limitado. Medido por ingreso, en términos estimativos, la gran mayoría (90%) de los productores estaría bajo la línea de pobreza<sup>18</sup> y en porcentaje alarmante (70%) bajo la línea de indigencia<sup>19</sup>.

Los tipos de productores identificados por la actividad que es su principal fuente de ingresos prediales fueron: en Tucumán cañeros puros (la mayoría de los encuestados), tabacaleros, horticultores y cañeros diversificados con horticultura; y en Chaco algodoneros puros y diversificados con algodón como cultivo principal y muchas otras producciones como granos, horticultura, granja, etc. (ambos tipos constituyeron la mayoría en la muestra encuestada), productores mixtos (algodón y ganadería), hortícolas puros y en mucho menor medida tabacaleros.

Por su posición en las distintas variables analizadas, los niveles de pobreza por tipos de productores identificados por la actividad productiva principal se manifiestan de la siguiente manera: los menos pobres parecerían ser los tabacaleros (de Tucumán, pues los de Chaco, aunque pocos son más pobres) y los diversificados de Chaco; luego les seguirían los cañeros (Tucumán), algodoneros puros y mixtos con ganadería (Chaco), y los más pobres serían los cañero/horticultores (Tucumán) y los horticultores (en ambas provincias, aunque en Tucumán habría un pequeño sector más capitalizado).

Los tipos sociales agrarios a los que pertenecen los productores encuestados son: el campesino puro, la mayoría de los encuestados (aprox. un 50%), que subsiste con explotaciones de tipo familiar, que no contrata mano de obra ni sale a trabajar afuera (alondoneros de Chaco y cañeros de Tucumán); el semiasalariado (aprox. un 30%) que sale a trabajar afuera para complementar el ingreso predial para la subsistencia (cañeros/hortícolas de Tucumán y hortícolas en ambas provincias); y el pequeño productor más capitalizado (aprox. un 20%), que puede o no tener ingresos extraprediales (a partir de trabajos más calificados), y que contrata mano de obra para la cosecha (tabacaleros de Tucumán y diversificados con algodón y ganadería de Chaco).

A CONTINUACIÓN PRESENTAMOS UN RESUMEN DE LOS RESULTADOS PARA CADA VARIABLE ANALIZADA.

La *superficie cultivada* y la *superficie total* de sus explotaciones es muy pequeña: en promedio 4,8 has en algodón, 3 has. en caña y 2,2 has en tabaco (Tucumán); siendo la superficie total promedio para los productores encuestados en Tucumán de 4 has. y en Chaco de 9 has, pero en esta provincia es importante el porcentaje de superficie no aprovechable. Por rangos, el 48% de las explotaciones encuestadas de Chaco poseen menos de 5 has. y ese porcentaje se eleva a 80% en Tucumán. La baja superficie total y cultivada promedio de los principales cultivos tradicionales a los que se dedican los PPM en ambas provincias, hace suponer que la supervivencia de este sector depende de la combinación con otras fuentes de ingreso (por diversificación productiva, ingresos extraprediales, etc.), que aunque menos seguras, completan el sustento familiar.

Su *nivel de capitalización* también es muy bajo. La gran mayoría de los productores poseen equipamiento productivo para la tracción a sangre, y el laboreo con tractor- si lo requieren y lo pueden pagar - lo deben contratar.

Es muy pequeño el *tamaño de los rodeos ganaderos de animales de renta* que poseen, sobre todo en Chaco en que los poseen el 55% de los casos encuestados (entre 3 y 5 animales en reproductores bovinos, novillos y terneros), en tanto en Tucumán sólo poseen reproductores porcinos en cantidades parecidas. Más que como animales de renta, estos rodeos seguramente funcionan como formas de ahorro para vender y obtener dinero en situaciones de emergencias. En relación a las construcciones e instalaciones que poseen y el equipamiento productivo de que disponen, sucede otro tanto. En Chaco la mitad de los productores encuestados no tenía alambrado perimetral completo y con la categoría incompleto se llega al 70% de los encuestados, de modo que hay un 30% que no tiene nada; en Tucumán la situación es aún peor pues los que poseen alambrado perimetral incompleto llegan al 50%. Y en cuanto a la posesión de tractor, se da un solo caso en Chaco; en Tucumán lo poseen 32 de los

<sup>18</sup> \$722, Mayo de 2004 INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos).

<sup>19</sup> \$349, Mayo de 2004 INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos).

encuestados, la mayoría tabacaleros. La posesión de vehículo es igualmente baja, 3 casos en Chaco y 14 en Tucumán, también tabacaleros.

Es muy problemática su situación en relación con las *formas de tenencia de la tierra*, pues alrededor del 60% de las explotaciones encuestadas en Chaco y Tucumán no tiene título de propiedad saneado, incluso en Chaco la ocupación (sobre todo en tierras fiscales) llega al 20% de los casos.

Su *acceso al mercado* es en condiciones muy poco ventajosas: mayoritariamente a través de un acopiador (algodoneros de Chaco y cañeros de Tucumán), la industria (tabacaleros de Tucumán), un intermediario (horticultores de Chaco), y en menor medida directamente al circuito minorista (horticultores de Tucumán y ganaderos de Chaco), y está aumentando la venta a través de otro productor (cañeros de Tucumán y ganaderos de Chaco). La presencia de la cooperativa es muy exigua.

En cuanto a su *acceso a recursos institucionales*, como es la participación en grupos u organizaciones, en Chaco solamente el 40% participa (el sector algodonero y hortícola), y en Tucumán apenas el 20% (el sector cañero y hortícola). Los tabacaleros encuestados no participan para nada.

También es muy limitado su *acceso a recursos de asistencia técnica*, que por lo general constituyen la vía más importante de apropiación de conocimientos que inciden en el manejo de la explotación y sus posibilidades de evolución económica. Esta situación es sobre todo grave en Tucumán. En esa provincia solamente un 29% del total de los encuestados recibieron asistencia técnica y la gran mayoría son tabacaleros que la tuvieron a través de la cooperativa. No está presente ni el INTA (a través de Prohuerta, Unidad de Minifundio) ni organismos o programas estatales provinciales o nacionales, tampoco por supuesto la empresa privada. En Chaco el porcentaje de los que acceden se eleva al 61% porque el Ministerio de la Producción y las Municipalidades aportan asistencia técnica a aquellos productores que no son beneficiarios de ningún programa. Como ejemplo, en la Casa de Campo del Ministerio de la Producción de Saenz Peña funciona un convenio entre dicho Ministerio, el INTA y la Municipalidad para la atención integral del sector.

Los hogares correspondientes a los PPM encuestados, medidos por *edad, sexo y nivel de instrucción del jefe de hogar*, aparecen envejecidos (predominancia absoluta de adultos entre 30 y 50 años y adultos mayores de más de 50 años; los jóvenes menores de 30 años casi no aparecen), con jefatura varonil en la toma de decisiones prediales (las pocas mujeres que aparecen son en los casos del tipo cañero en Tucumán y hortícola en Chaco), y con muy bajo nivel de instrucción (en Chaco predomina la primaria incompleta y en Tucumán, si bien predomina la completa, la incompleta llega al 25%; en ambas provincias no son relevantes los niveles secundarios -completos o incompletos- y se presentan casos de analfabetismo).

Por último, *contratan mano de obra* (mayoritariamente transitoria para la cosecha) sólo el 20% de las explotaciones en Chaco (los tipos diversificados que poseen mayor cantidad de has de algodón que los algodoneros puros) y el 30% de las de Tucumán (sobre todo las tabacaleras). Y en proporciones parecidas se presentan los casos de trabajo extrapredial en ambas provincias (hortícolas y cañeros en Tucumán, y horticultores, algodoneros y mixtos con ganadería en Chaco). En tanto son mayores los porcentajes de casos con ingresos extraprediales no provenientes del trabajo (40% en Chaco y 66% en Tucumán), y dentro de ellos la gran mayoría son subsidios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, concentrándose en los tipos más pobres: algodoneros y hortícolas en Chaco y cañeros y hortícolas en Tucumán.

De esta manera se completa la descripción de los tipos sociales agrarios identificados: el predominante es el campesino familiar que trata de asegurar su subsistencia con la producción predial a cargo de la mano de obra familiar; en ambos extremos se presentan: el semiasalariado que completa el ingreso predial con el extrapredial para subsistir y en menor medida el productor un poco más capitalizado que puede contratar mano de obra.

Esta aproximación a una caracterización de los productores encuestados se confirma con los datos de ingreso, que aunque nunca del todo confiables por basarse en información de los entrevistados, corroboran las afirmaciones anteriores. *El ingreso familiar anual neto (IFAN)* en la mitad de los casos encuestados en Chaco está por debajo de los \$2.000, esto es igual y por debajo de los \$150 mensuales de subsidio que reciben del Estado los Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; el 90% cae por debajo de la línea de pobreza y el 70% por debajo de la línea de indigencia definidas por el INDEC. Y en Tucumán es aún peor la situación

porque casi la mitad de los casos está por debajo de los \$1.000 de IFAN y un 25% por debajo de \$0. Más allá de la confiabilidad de los datos, está claro que estos productores con la estrategia de producción y trabajo que desarrollan no logran asegurar la subsistencia familiar en determinados momentos del año, presentándose seguramente casos de desnutrición infantil, etc. (los casos caen entre los hortícolas puros y los cañeros/hortícolas). En el rango de \$2.000 a \$5.000 se ubica la mayoría de los algodoneros y los cañeros, en tanto que los tabacaleros (Tucumán) y los diversificados (Chaco) poseen un número significativo de casos en los estratos superiores (de más de \$5.000 y hasta \$10.000).

## II. EL CRÉDITO AL QUE ACEDEN

Es muy bajo el acceso de los pequeños productores encuestados al crédito, actualmente y también lo era en el pasado reciente (1998-2002). Las fuentes predominantes son las informales (redes familiares y de vecinos - prestamistas, bolicheros, y acopiadores e intermediarios), frente a la ausencia del financiamiento de fuentes formales (bancos) y estatales (programas), y de otras fuentes como las cooperativas, a las que tuvieron en el pasado mayor acceso. Los montos de crédito son muy exigüos, el destino principal es el capital de trabajo (casi no aparecen las inversiones) y los titulares son predominantemente los varones jefes de hogar. El nivel de endeudamiento es muy alto en Chaco (con fuentes informales y el Estado), no así en Tucumán (con el acopiador y la industria), y las intimaciones de pago casi nulas.

En relación al *acceso al crédito* en el último año sólo un 43% de los encuestados en Chaco y apenas un 20% en Tucumán tuvieron algún tipo de crédito, principalmente de fuentes informales. En el período anterior (1998/2003) el promedio fue aún más bajo en Chaco (38%) y se mantiene en Tucumán en alrededor de un 20%. La gran crisis que afectó el sistema bancario y crediticio en diciembre de 2001 no tuvo impacto sobre este sector de productores, lo cual es lógico puesto que su fuente mayoritaria de crédito no son los bancos, y al parecer accedieron en muy poca proporción a los programas de crédito estatales (que se vieron desfinanciados a partir de esa fecha). Por tipo de productor, accedieron sobre todo los tabacaleros en Tucumán y en menor medida los cañeros, y en Chaco los diversificados y en menor medida los algodoneros y los mixtos con ganadería. El titular del crédito es mayoritariamente el esposo, los casos de hijos y mujeres son muy escasos.

Respecto de las *fuentes de crédito*, predominan las informales: redes familiares y de vecinos (prestamistas), y bolicheros en Chaco y acopiadores e intermediarios en Tucumán (sobre todo entre los tabacaleros). En Chaco aparece el Ministerio de la Producción (25% de los casos) entre los algodoneros; y en Tucumán aparece la cooperativa (20% de los casos) entre los cañeros. Prácticamente no se presentan casos de fuentes formales (bancos) y estatales (programas). Se destaca la ausencia de algunas fuentes de crédito como la industria y el proveedor de insumos entre los cañeros y tabacaleros de Tucumán y las cooperativas entre éstos últimos y también entre los algodoneros de Chaco (en buena medida los créditos destinados a insumos para este tipo de productor los provee la provincia a través del Ministerio de la Producción). Tampoco aparece el típico 'prestamista' (usurero) dentro de las fuentes informales y están prácticamente ausentes las ONGs como fuente de créditos.

Los *montos de crédito* recibidos son muy exigüos: el promedio se ubica alrededor de los \$2.600 en ambas provincias, y la mayoría de los casos encuestados (65%) cae en los rangos de \$1.000 a \$5.000 (todos los tipos, menos los hortícolas en ambas provincias que recibieron montos menores, por debajo de \$1.000).

El *destino de los créditos* es el capital de trabajo: más de la mitad de los créditos recibidos en Chaco se dedicaron a financiar la compra de materia prima e insumos (mayoritariamente para algodón), y más del 75% de los de Tucumán se destinaron a financiar los gastos del proceso productivo (contratación de laboreo con tractor y mano de obra para la cosecha de tabaco y caña). El crédito destinado a inversiones es casi inexistente. Apenas un 18% de los encuestados recibieron más de un crédito en el período y sólo 3,5% del total de encuestados los recibieron de más de una fuente (en general combinaciones entre un programa estatal - PSA o PRODERNEA- y una fuente informal como un familiar o prestamista local, o una combinación de estas dos últimas fuentes), y un 3% del total los recibieron para más de un destino (proceso productivo e inversión).

La *devolución de los créditos* es muy baja en Chaco (sólo el 40%), en cambio en Tucumán se eleva al 85%. La diferencia en el nivel de devolución se relaciona con el tipo de fuente de la que reciben el crédito: en Chaco predominan las redes informales (familiares, vecinales, etc.) y tiene importancia la fuente estatal constituida por el Ministerio de la Producción; en cambio en

Tucumán predomina el acopiador/intermediario. Un productor puede no devolver el crédito al estado provincial, y esperar que al año siguiente se lo vuelva a otorgar (es el caso mayoritario de los algodoneros chicos de Chaco donde predomina la no devolución), en cambio el intermediario/acopiador de la producción se cobra el crédito que otorgó (por lo general “anticipos” para compra de insumos) cuando vende la producción del productor y por otra parte este último no puede esperar volver a recibir un crédito de un comerciante proveedor (que le adelantó insumos) si no devolvió el anterior cuando vendió su producción. Los factores climáticos (inundación y sequía, sobre todo en Chaco) constituyen el argumento más esgrimido para la no devolución, que alude a un problema de alta vulnerabilidad en la que se encuentra el pequeño productor minifundista, mayor a la que impacta sobre la producción agropecuaria en general, por estar asentado en las peores tierras y tener menos “resto” para afrontar las emergencias.

Frente a las *situaciones de no devolución*, no se presentan prácticamente casos de intimación de pago, lo que seguramente se relaciona con el tipo de fuentes de crédito a las que acceden mayoritariamente (informales y estatal en el caso de Chaco).

Las *razones por las que no accedieron a crédito* los que no accedieron (opiniones de los encuestados) se centraron en forma mayoritaria en “porque no reúnen los requisitos exigidos para acceder”, y en segundo lugar por “falta de información sobre oportunidades de crédito”. Al parecer los productores encuestados desconocen la existencia de otras alternativas de financiamiento como las que ofrecen - teniendo precisamente como destinatario a este sector de productores - los programas estatales.

Por último, las pocas opiniones que se pudieron registrar respecto de la *oportunidad y facilidad/complejidad de los trámites* para obtener los créditos, se refirieron mayoritariamente a: el crédito que otorga el Ministerio de la Producción no es oportuno, sí lo es el del acopiador (Chaco); los créditos informales y de cooperativas sí son oportunos (Tucumán); mientras los créditos informales, de cooperativas y acopiadores son fáciles de tramitar, los de los programas estatales no (en ambas provincias).

### III. OTROS FINANCIAMIENTOS QUE NO SON CRÉDITOS

Es importante la proporción de otras formas de financiamiento de que disponen o utilizan los PPM, como complemento del bajo acceso al crédito que poseen. En Chaco el 30% accede a subsidio de las municipalidades para insumos y laboreo (algodoneros y horticultores) o apela al autofinanciamiento (los diversificados). En Tucumán el 50% accede a subsidios (del FET los tabacaleros) o apela al autofinanciamiento (cañeros y horticultores). Se destinan a financiar el proceso productivo, la compra de insumos y materia prima; y el monto promedio, que se registró sólo en el caso de las fuentes estatales (subsidio), es muy bajo: entre \$300 y \$600 anuales.

### IV. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE PRODUCCIÓN Y DEL HOGAR ASOCIADAS AL ACCESO AL CRÉDITO

Respecto de las características del sistema de producción, el rango de *tamaño de la explotación* que más accedió al crédito es el de 2 ha a 5 has, los estratos inferiores y superiores accedieron menos.

Accedieron al crédito los productores independientemente de las *formas de tenencia* (esta variable en sí no discrimina el acceso debido a que el tipo de fuentes informales mayoritarias de que disponen no exigen una forma determinada). Pero la magnitud de la presencia de formas precarias entre los que hoy acceden a crédito es una barrera importante para una posible futura evolución hacia fuentes formales (como los bancos, las cooperativas de ahorro y crédito, etc.).

En relación con el acceso al crédito y los *canales de comercialización*, en Chaco accedieron a crédito todos los que vendieron su producción a las cooperativas y también un número elevado de los que vendieron a un acopiador y/o combinaron la venta a la cooperativa y a un acopiador. En Tucumán, sin embargo, el sistema cooperativo no está siendo una fuente importante de crédito para los PPM aún en los casos en que se ocupa de la colocación de su producción en el mercado, esto seguramente por el quiebre financiero del sistema. En esta provincia, el acopiador y la industria aparecen siendo una fuente más importante de acceso al crédito. En cuanto a otros canales de venta de la producción como el circuito minorista y otro productor, no significan una fuente importante de acceso al crédito para los PPM encuestados en ambas provincias.

Focalizando en aquellas variables que completan la definición del tipo agrario como la *contratación de mano de obra* y el *trabajo extrapredial*, accedieron más a crédito los que contrataron mano de obra (casos de cañeros y tabacaleros de Tucumán y algodoneros diversificados de Chaco), y accedieron menos los que poseen trabajo extrapredial del jefe de la explotación (casos de hortícolas, algodoneros puros y cañeros pequeños).

Si bien cuando pueden, los PPM se arreglan con la mano de obra familiar, hay momentos del ciclo del cultivo principal, como es el caso de la cosecha, en que se requiere más disponibilidad de jornales que los que puede reunir una familia (incluso con el concurso de vecinos, etc.). Y para lograrlo los PPM necesitan crédito, ya sea porque no disponen de ahorro suficiente para afrontar ese gasto y/o porque no están lo suficientemente diversificados como para financiar el cultivo principal solamente con los ingresos obtenidos por la venta de otras producciones. De modo que deben recurrir a créditos como anticipos de acopiadores o cooperativas, y hasta de la industria.

Son por lo general los productores familiares que trabajan y viven solamente de la explotación (sin ingresos extraprediales) los que encaran producciones que requieren mayores cantidades de financiamiento (caso del tabaco, caña, y algodón), tanto en insumos (semillas, agroquímicos, etc.) como para la contratación de servicios de laboreo y mano de obra (cosecha). En cambio, el ingreso extrapredial del jefe de hogar define un tipo semiasalariado que justamente utiliza dicho ingreso en muchas ocasiones como fuente complementaria de financiación de la producción predial, cuando el propio resultado de ésta no alcanza o no está en condiciones de acceder ni siquiera a un crédito informal para encarar el siguiente ciclo productivo. Por lo general, los semiasalariados se dedican a la horticultura en las zonas periurbanas o cercanas a las localidades rurales, en parcelas de tamaño muy pequeño donde no pueden siquiera cultivar dos has. de algodón, tabaco o caña. Estas afirmaciones, por otra parte, han sido corroboradas por la información recogida en las entrevistas a informantes clave.

Respecto de las *características del jefe de hogar*, aunque pocos, los casos de jóvenes accedieron más al crédito que los de edad más avanzada (también los que están en edad económicamente activa más que los adultos mayores), y los que poseen mayor nivel de instrucción también accedieron más que los que menos tienen.

Por último, el cruce entre acceso a crédito e *ingreso familiar anual neto (IFAN)* corrobora los resultados anteriores del análisis: los más pobres acceden menos a crédito que los menos pobres. Los casos que caen entre \$0 y \$1.000 y \$2.000 (semiasalariados) acceden en proporción menor que los que caen en los estratos de \$2.000 a \$5.000 (campesinos puros), y entre \$5.000 a \$8.000 de IFAN (pequeños productores más capitalizados). Son estos dos últimos estratos los que subsisten solamente con la explotación y requieren de un financiamiento externo a ella para lograr su reproducción simple (por falta de capacidad de ahorro, de acumulación, etc.) o para ampliarse (los que poseen una base de capitalización mayor).

### 3.2 LOS BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS ESTATALES (PSA Y PRODERNEA). ESTUDIOS DE CASO DE CHACO Y TUCUMÁN

Los datos recogidos a partir de las encuestas a los beneficiarios de ambos programas, si bien no son representativos desde el punto de vista estadístico del universo de productores que atienden, dado que los casos son pocos (20 en cada provincia) y no fueron seleccionados al azar<sup>20</sup>, resultan ilustrativos del tipo de productor al que se dirigen (el PSA sin duda el sector más pobre de PPM y el PRODERNEA uno un poco más capitalizado), y también de las virtudes y carencias de las operatorias con las que cada uno llega al productor con su oferta de crédito.

En muchas de las variables analizadas, los beneficiarios de ambos programas no se diferencian por su condición y situación de los PPM de las respectivas provincias. Por ello, aquí haremos hincapié únicamente en aquellos aspectos que los hacen singulares.

Los productores beneficiarios de ambos programas parecen dedicarse principalmente a actividades de diversificación, seguramente como consecuencia de la intervención de los propios programas. Así entre los beneficiarios del PSA de Chaco y del PRODERNEA aparece mayoritariamente la apicultura y entre los del PSA de Tucumán la granja (avicultura y porcicultura). Aparecen pocos casos en el PSA de financiamiento a cultivos tradicionales (algodón y caña) y en el PRODERNEA no aparecen. El tabaco es financiado desde el Estado por el FET (Fondo Especial del Tabaco).

Las *superficies cultivadas y promedio total* de las explotaciones financiadas por el PSA parecerían ser más pequeñas que la media de los PPM (2 has), en cambio en el PRODERNEA son mayores (entre 20 y 50 has totales).

En los *canales de comercialización* de los beneficiarios de los programas predomina el circuito minorista, seguramente por el tipo de producción que venden (granja, apicultura).

El *equipamiento productivo* de los beneficiarios de los programas es mayor que el de los PPM encuestados. En el caso del PSA debido a que en los primeros años se financió una proporción importante de inversiones y luego como consecuencia de la financiación del PROINDER que se centró en las inversiones; y en el caso del PRODERNEA, en parte porque se dirige a un sector de pequeños productores más capitalizados, y en parte por la propia financiación del programa (planta procesadora de miel, enfaradora, etc.). En cambio, en relación con la posesión de animales de renta, sólo tienen reproductores porcinos.

La *contratación de mano de obra* es muy baja, y muy alto el trabajo extrapredial, sobre todo entre los beneficiarios del PSA (changas). También se presentan casos entre los beneficiarios del PRODERNEA (pero de mayor calificación o cuentapropistas).

El *ingreso familiar anual neto (IFAN)* no pudo calcularse en estos casos dada la poca cantidad de datos y su dispersión, en cambio pudo comprobarse que: los ingresos prediales y extraprediales entre los beneficiarios del PRODERNEA son un poco más elevados que los de los beneficiarios del PSA (que se igualan con los de los PPM de ambas provincias); en cambio el ingreso por autoconsumo es menor en los beneficiarios del PRODERNEA que en los del PSA y los gastos familiares mayores. Estos datos corroborean la afirmación de que el PRODERNEA atiende un sector menos pobre de pequeño productor que el PSA. Respecto del acceso a crédito, se nota un “desaceleramiento” de la entrega en el último año respecto de los anteriores, en el PSA de Chaco (50% en el último año y 60% en el período 1998-2002) y sobre todo en el PRODERNEA (30% y 80% respectivamente). No así en el PSA de Tucumán, donde se pasó de un 25% en los años anteriores a un 80% en el último año.

El *titular del crédito* en casi todos los casos es el esposo, sólo en Tucumán se registran tres casos en que las titulares son esposas. Si bien entre los PPM, en la mayoría de los casos el crédito lo recibe el jefe de la explotación - que por lo general es

---

<sup>20</sup> Fueron seleccionados por las respectivas coordinaciones provinciales de los programas (en el caso del PSA con el concurso también del PROGPSA), sobre la base de algunos criterios requeridos por el equipo del presente estudio, principalmente diversidad de actividades financiadas y diversidad de situaciones en la cartera de crédito.

<sup>21</sup> Esta intención puede ‘leerse’ por ejemplo, en el mayor puntaje que otorgan en la grilla de evaluación de los proyectos si son de mujeres. Sin embargo, éstas no lo demandan en la misma medida que los hombres - a pesar de las comprobadas necesidades que tienen de él, sobre todo cuando son jefas de hogar-, pues al parecer no están en condiciones y/o no poseen al respecto igualdad de oportunidades que los hombres. (Ver Biaggi, C. y Canevari, C. “Estudio sobre Mujeres Rurales en la Argentina” Prodemur/Proinder. Agosto 2002.).

hombre -, los datos que aporta la encuesta sugieren que la intención de los programas estatales de llegar con crédito a las mujeres - ya sean o no jefas de hogar<sup>21</sup> - encuentra escollos en su implementación.

Los *montos de crédito* promedio que recibieron los beneficiarios del PSA están dentro de los promedios recibidos por los PPM (\$2.600), en cambio los del PRODERNEA recibieron un monto promedio mayor (\$5.600). También se diferencian por el destino del crédito, la mayoría de los beneficiarios del PSA lo recibieron para insumos y para financiar el proceso productivo, en cambio el 60% de los créditos del PRODERNEA se destinaron a inversiones.

La *devolución del crédito* es un punto muy problemático en ambos programas: en el PSA de Chaco la devolución parcial llega al 45% (no aparecen casos de no devolución) y en el PSA de Tucumán aparece solamente un 10% de no devolución y la devolución parcial llega al 43%. En el PRODERNEA, la mitad de los encuestados no devolvieron el crédito y la otra mitad lo hizo parcialmente. Es de destacar que esta categoría de 'devolución parcial' no incluye a los que están pagando cuotas del crédito. Frente a la no devolución, no se advierten en los programas (excepción hecha de algunos casos del PSA de Chaco) gestiones para el cobro (se preguntó por la intimación de pago).

Las razones de la no devolución mencionadas por los beneficiarios del PSA se refieren a resultados productivos adversos y problemas de comercialización (bajos precios, problemas de colocación del producto, etc.), en cambio los casos de PRODERNEA hacen referencia a la crisis económica financiera de los últimos años.

Aunque las respuestas fueron pocas, entre los encuestados existen casos de beneficiarios de los programas que opinan que los créditos no llegan oportunamente y sobre todo que los trámites para obtenerlos son muy complicados.

Ambos programas otorgan *asistencia técnica para la gestión del crédito*, principalmente en la identificación y formulación del proyecto, y en muchos casos también se registra el acompañamiento al cobro del crédito. En el PSA se dan situaciones en que el técnico sustituye al productor en determinados roles: participación en la cuenta donde se deposita el crédito, cobro del crédito, cobro y compra de los insumos, cobro de las cuotas y depósito de las mismas. En el caso del PRODERNEA no se registran casos similares, pero tampoco ninguna gestión de cobro del crédito. Los beneficiarios de ambos programas encuestados no recibieron capacitación en crédito (a excepción de la mitad de los encuestados en Tucumán).

En relación al *acceso a otros financiamientos que no son crédito*, sólo se registraron casos entre los beneficiarios del PSA (subsidio del PROINDER).

### 3.3 OPINIONES Y SUGERENCIAS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES ENCUESTADOS

Se solicitó en la encuesta la opinión de los productores (tanto los PPM como los beneficiarios de los programas) para dos cuestiones básicas: si pedirían actualmente un crédito, con qué destino y a qué fuente; y sus sugerencias para mejorar las oportunidades de crédito y financiamiento al sector.

Respecto de la *requisitoria acerca de si pedirían un crédito actualmente*, el 70% de los encuestados contestó afirmativamente. Del universo de productores encuestados en ambas provincias la mitad pediría un crédito para financiar la producción de su explotación. El mayor porcentaje corresponde a los requerimientos para llevar adelante el proceso productivo actual (actividades de siembra, laboreo y cosecha), y luego se registra una gran diversidad de destinos, entre los que se destacan la renovación de cultivos y el desarrollo de producciones alternativas, las inversiones en estructura predial y máquinas y herramientas, y hasta la compra de tierras.

La mitad de los encuestados que respondieron a qué fuente solicitarían el crédito declararon que lo pedirían a otra fuente estatal distinta de las existentes.

---

<sup>21</sup> Esta intención puede 'leerse' por ejemplo, en el mayor puntaje que otorgan en la grilla de evaluación de los proyectos si son de mujeres. Sin embargo, éstas no lo demandan en la misma medida que los hombres - a pesar de las comprobadas necesidades que tienen de él, sobre todo cuando son jefas de hogar-, pues al parecer no están en condiciones y/o no poseen al respecto igualdad de oportunidades que los hombres. (Ver Biaggi, C. y Canevari, C. "Estudio sobre Mujeres Rurales en la Argentina" Prodemur/Proinder. Agosto 2002.).

Respecto de los bancos estatales es comprensible este resultado, en la medida en que los bancos provinciales (crisis financiera y privatización mediante) desde hace tiempo ya no atienden las necesidades de los PPM como lo hacían en el pasado cuando funcionaban como verdaderos bancos de promoción; y el Banco de la Nación Argentina nunca fue accesible para los PPM de las economías regionales. En cambio no se comprende este resultado respecto de los programas públicos vigentes de crédito a PPM y pequeños productores rurales en general. Tal vez el hecho de que éstos no se inclinen a financiar masivamente los cultivos industriales a los que se dedican mayoritariamente los PPM en estas provincias, sino solamente la reconversión de esos sistemas y con una muy limitada oferta de recursos, haga que la mayoría de los encuestados los vean como inaccesibles o inadecuados para sus requerimientos principales actuales de financiamiento.

También es baja la mención de la cooperativa como posible fuente de crédito, por ejemplo en relación con el acopiador. Seguramente este último es visto como más accesible dado que tradicionalmente ha sido su mayor fuente informal de crédito -tratándose de los cultivos industriales-. El PPM nunca ha accedido masivamente a las cooperativas, y menos en los últimos años en que éstas están muy endeudadas, en situación de grave crisis financiera, y han elegido más cuidadosamente a quién atienden con sus servicios, especialmente de financiamiento. Además, como pudo comprobarse en las entrevistas a informantes clave, en los últimos años lo estuvieron entregando en condiciones de mercado, inaccesibles para el PPM.

Se destaca la poca mención a ONGs como fuentes de crédito, siendo que en el pasado desplegaban ofertas accesibles, sobre todo entre los PPM más pobres. Seguramente esto se debe a la retracción que han tenido en este campo por falta a su vez de fondos externos de financiamiento para canalizar al sector.

En relación con las *sugerencias para mejorar las oportunidades de crédito y financiamiento al sector*, se relevaron de tres tipos: los típicos reclamos sobre las condiciones del crédito que reciben actualmente (bajar tasas, alargar plazos de devolución, elevar montos, ampliar tipos de garantías, etc.); otras sugerencias que apuntan a mejorar y flexibilizar la operatoria actual (menores requisitos, trámites más sencillos, créditos individuales, devolución con producción o servicios, mayor información y difusión, exigencia de devolución, créditos específicos por tipo de producción, acceso a bancos estatales y cajas populares, seguimiento y capacitación, complementación de los programas existentes); y otras que van más allá del crédito en sí para apuntar a otras políticas de apoyo al sector (precio sostén para los productos y seguro agrícola para emergencias climáticas y productivas; control estatal del monopolio comercial y promoción de cooperativas para quebrarlo).

La amplitud de estas sugerencias es un indicador de que los pequeños productores minifundistas saben cuáles son los principales problemas que aquejan a las operatorias de crédito y financiamiento dirigidas actualmente al sector, y tienen propuestas claras sobre cómo mejorarlas. Al mismo tiempo demuestran tener conciencia de la integralidad de la problemática que define su situación de pobreza y marginación, dentro de la que el financiamiento no puede tratarse por separado de otras cuestiones fundamentales de sus sistemas de producción, como la escasez de tierra, de condiciones de mercados dominados por el monopolio, de los riesgos climáticos y los propios de la producción agropecuaria a los que están sujetos y frente a los que son por demás vulnerables.

### **3.4 LOS MEDIANOS PRODUCTORES EMPOBRECIDOS (MP). ESTUDIOS DE CASO DE CHACO Y TUCUMÁN.**

Dado el número de casos encuestados de este sector de productores (10 en cada provincia, seleccionados con el concurso de los técnicos de terreno del INTA), al igual que al comentar los resultados del análisis se la situación de los beneficiarios de los programas estatales encuestados, haremos aquí hincapié únicamente en aquellos aspectos que hacen a los MP singulares respecto de los PPM encuestados.

Los MP se dedican en cada provincia principalmente a los mismos cultivos industriales que los PPM, pero con mayor presencia en los tipos diversificados y mixtos con ganadería en el caso de Chaco (en esta provincia suelen poseer rodeos de 20 a 70 animales). Pero lo más destacable de mencionar es el vuelco del algodón a la soja que están teniendo en esta última provincia, como un ejemplo más del avance de este cultivo hacia las zonas aledañas a la región pampeana, con todas las consecuencias que conlleva en relación con el uso y conservación de suelos vulnerables como los chaqueños. Esta cuestión fue muy comentada en las entrevistas a técnicos informantes claves en la provincia.

La *superficie total* de la explotación, va en Chaco de las 10 has. a las 100 has y en Tucumán si bien los tamaños son menores, están arriba de 10 has. Respecto de la tenencia de la tierra, la mayoría tiene título saneado, pero igual se presentan formas precarias desde el punto de vista jurídico (sucesiones y hasta algún caso de ocupación). El *canal de comercialización* predominante es la cooperativa en el caso de la caña y el algodón, y venden directamente a minoristas en el caso de los ganaderos.

Con relación a su *acceso a recursos institucionales*, no participan los MP encuestados de ningún grupo u organización. Es destacable su no participación en las cooperativas, siendo que en el pasado fueron una importante fuente de sustentación de las mismas (seguramente otro indicador de la crisis del sistema). La mayoría de los encuestados declaró el acceso a la *asistencia técnica* del INTA (Cambio Rural), pero esta respuesta está sesgada pues fue esta institución la que colaboró en la identificación de los MP a encuestar.

Respecto de la *edad de los jefes de hogar*, no hay presencia de jóvenes; en cuanto al sexo, los encuestados son todos varones y el *nivel de instrucción* es mayor que el de los PPM (existen casos de secundario incompleto y universitario incompleto).

El *nivel de capitalización* de estos productores es mucho mayor que el de los PPM (poseen alambrado perimetral completo, tractor, vehículo y otros equipamientos productivos, también rodeos bastante más grandes de animales de renta). Pero el parque de maquinaria de estos productores en buena parte está obsoleto y los vehículos son en su mayoría de más de 10 a 15 años de antigüedad, indicadores de que este nivel de capitalización es heredado de un pasado mucho más próspero, al mismo tiempo que deja al descubierto su situación actual de empobrecimiento.

*Contratan mano de obra* y si tienen *trabajo extrapredial* es como contratistas, empleados administrativos, o pequeños empresarios en otros rubros (como por ej. el textil).

Los cálculos del *ingreso familiar anual neto* (IFAN) no pudieron realizarse con tan pocos casos, no obstante se notan ingresos prediales hasta cinco veces mayores que los de los PPM y también gastos familiares que incluyen impuestos, combustible y servicios.

El *acceso al crédito* de este sector (comentamos los casos de Chaco porque en Tucumán se presentaron solamente dos casos de acceso) parecería haber sido mucho mayor en el pasado (80% en el período 1998-2002 y 50% en el último año). Las fuentes fueron el Ministerio de la Producción y el Banco Nación (al que acusan de complicación en los trámites de solicitud), pero actualmente pesan más las fuentes informales. Al parecer devolvieron todos los créditos recibidos.

Los MP que *no accedieron a crédito*, según su opinión no lo pedirían actualmente por no estar en condiciones de recibirlo (en referencia al sistema formal bancario). Seguramente está pesando en esas respuestas la experiencia de crédito de este sector, que sí accedió en el pasado al sistema formal de crédito bancario y salió de él (crisis financiera mediante) mucho más endeudado que como entró. Van también en esa dirección las opiniones recogidas en las entrevistas a informantes claves en relación con la situación actual y expectativas de este sector de MP frente al financiamiento.

### **3.5 APROXIMACIÓN A LA SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES Y MEDIANOS EMPOBRECIDOS EN EL CONTEXTO ACTUAL**

A partir del análisis de la información recogida en las encuestas de estos dos estudios de caso (en Chaco y Tucumán) - paradigmáticos en relación con la situación del pequeño productor de las economías regionales predominantes en el Norte Argentino (las de mayor presencia de PPM en el país)-, y en las entrevistas efectuadas a informantes clave, surge un conjunto de proposiciones que apuntan a tratar de describir su situación integral y la manera como se los ha venido apoyando desde los programas estatales, a la vez que se enfatiza la problemática de financiamiento a la producción.

1. A lo largo de estos últimos 15 años de predominio del modelo económico neoliberal, han sucedido cambios profundos en la estructura agraria argentina tendientes a la concentración de la tierra y el capital, provocando la desaparición de 100.000

explotaciones agropecuarias (entre Censos 1988/2002), pero las opiniones concuerdan en que se han ido sobre todo los medianos productores y pequeños capitalizados principalmente a través del mecanismo de la venta de la tierra o el endeudamiento.

2. Los PPM permanecen pero más pobres, porque ya no tienen a donde ir como en décadas pasadas (proceso de emigración a los centros urbanos en busca de trabajo en el sector industrial y de servicios), y porque han aprendido que en el campo se sobrevive mejor que en una villa urbana. Están peor porque, los semiasalariados ya no consiguen trabajo estacional (por la mecanización masiva de las cosechas) y, en el otro extremo, los más capitalizados no pudieron “dar el salto” que implicó la “modernización” de los cultivos tradicionales debido al costo y características sobresalientes del paquete tecnológico.
3. Permanecen en los cultivos tradicionales (agroindustriales como el algodón, caña de azúcar, tabaco) porque aunque no logren acumular, han probado ser las únicas actividades productivas que aún con pequeñas parcelas y muy baja tecnificación, les aseguran la subsistencia. Diez años de ensayos y financiamiento por parte del Estado de alternativas productivas a los sistemas tradicionales de producción del sector en la región, no han tenido los resultados esperados en obtener modelos replicables en forma generalizada, que los pueda llevar a sustituir o complementar dichos sistemas en condiciones de iniciar un proceso sostenible de acumulación (esta es opinión unánime de los especialistas y representantes de productores entrevistados en la región).
4. Sin embargo, su permanencia en las economías regionales (por ej. en la región chaqueña) está seriamente amenazada por el avance de la soja que sustituye en el uso de la tierra a los cultivos tradicionales (caso algodón) y ya ha impactado al sector con casos de expulsión por desalojo compulsivo (ej. en Santiago del Estero) o de compra de tierras por inversores de fuera de la provincia (ej. en Chaco). El avance de la “sojización” viene acompañado de dos fenómenos que comprometen hacia el futuro la situación de los PPM de esas zonas: “la extranjerización” de la posesión de la tierra y la degradación de la misma. El primer fenómeno configura la apertura momentánea de una nueva frontera agrícola que atrae inversiones de afuera de la zona que así como llegan se irán ni bien bajen los precios o los rindes por agotamiento de los suelos. El segundo fenómeno implica – según los expertos - la degradación de los suelos en un horizonte de no más de cinco años, hipotecándose el futuro de los mismos por mucho tiempo (en estas regiones de suelos vulnerables en forma mucho más acentuada que en la región pampeana). Por otra parte, hasta los medianos productores empobrecidos y algunos pequeños productores están intentando incursionar en la soja, abandonando el algodón (caso de Chaco) para aprovechar la bonanza de precios altos, pero a diferencia del pasado en que cuando fallaba algún intento de reconversión volvían a “refugiarse” en el algodón porque es el cultivo que “siempre algo da”, el estado de los suelos ya no lo permitiría.
5. Frente a esta situación de inestabilidad relativa, que permanezcan o no en el futuro y en lo posible en mejores condiciones que ahora, depende también del tipo de apoyo que les pueda brindar el Estado (ya perdidas las últimas ilusiones de encontrar en “el mercado” un sucedáneo de éste a través del “derrame” de beneficios del crecimiento de “otros”, como lo proponía el modelo neoliberal en la pasada década con las consecuencias nefastas que conocemos).
6. El Estado en estos últimos diez años los ha apoyado a través de una política focalizada (programas de desarrollo rural) que, aunque careciendo de los recursos suficientes para ir más allá de una experiencia muy acotada, resultó también muy valiosa en variados aspectos que todos los especialistas reconocen (impactos en el nivel de organización del sector, su visibilidad y representatividad hacia fuera, experiencias piloto exitosas de capitalización y reconversión, etc.). Sin embargo, esta política de desarrollo parece adolecer de algunos problemas que están en su misma base (y que muchos de sus ejecutores en buena medida reconocen), pues hasta ahora sí ha logrado retener al productor en el medio rural, no ha podido evitar y/o contribuir a superar su empobrecimiento masivo.
7. Es una política focalizada pero no integral (los esfuerzos del PSA por incluir otros aspectos más allá de lo productivo, son la excepción que confirma la necesidad). Quedan afuera de la intervención problemas centrales como la tierra, el cumplimiento de las normas impositivo/provisionales, la infraestructura pública y otras cuestiones vinculadas a las condiciones de vida (vivienda, acceso a educación, etc.), muy importantes en la retención de las nuevas generaciones dentro de las zonas rurales y en los sistemas de producción de los pequeños productores.

8. Es una política en parte “empaquetada” desde el exterior (organismos internacionales de financiamiento) donde se pretende decidir qué es lo que en cada momento necesitan los PPM, más allá de lo que realmente siempre necesitan. A pesar de los nodados esfuerzos de los equipos nacionales por imponer criterios que reflejen las necesidades y visiones locales, este desfasaje ha llevado a fracasos en los resultados de programas y proyectos que se han empeñado en financiar durante años otras actividades distintas de sus tradicionales de renta (algodón, caña, tabaco, ganadería, etc.), principalmente líneas de reconversión que en la abrumadora mayoría de los casos no tuvieron los resultados esperados como lo corrobora la amplia información recogida en las visitas a campo, y de los propios productores y especialistas entrevistados. Las causas más mencionadas por los expertos nacionales consultados son: falta de un enfoque de sistema de producción, de un enfoque desde el mercado, del perfil productivo del territorio, carencia de asistencia técnica acorde a los rubros recomendados, ausencia de perspectiva de mediano plazo y de condiciones de sostenibilidad de los emprendimientos.
9. Las organizaciones participativas promocionadas con éxito por los programas, difícilmente han evolucionado hacia la constitución de negocios de escala colectiva basados en una integración equitativa horizontal y vertical dentro de las cadenas agroindustriales donde se ubican, cuestión crucial para la evolución económica y superación de la pobreza del sector (aunque hay valiosas experiencias, esta estrategia no está asumida plenamente por los programas a nivel de las normativas y operatorias concretas, en particular el financiamiento).

### 3.6 LA PROBLEMÁTICA DE GÉNERO Y EL FINANCIAMIENTO AL SECTOR DE PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES Y MEDIANOS EMPOBRECIDOS

Las mujeres rurales del sector están postergadas en relación a los hombres, en el acceso a las oportunidades de financiamiento y crédito: su “invisibilidad” ha quedado manifiesta a través de los datos de las encuestas del presente estudio donde prácticamente no aparecen como titulares de crédito o subsidio (tanto de fuentes informales como de programas estatales).

Sin embargo, la mujer está presente en este sector como mano de obra a la par que los varones en los cultivos de renta y es responsable de las producciones estratégicas para la subsistencia familiar, siendo jefa de explotación de hecho cuando el marido y los hijos se ausentan a trabajar afuera.

Un estudio reciente financiado por el PROINDER sobre las mujeres rurales en la Argentina<sup>22</sup>, aporta información muy valiosa que contribuye a hacer visible esta problemática. Ya en 1991<sup>23</sup> las mujeres ocupadas en el sector agropecuario eran casi el 40% del total de mujeres de hogares rurales con necesidades básicas insatisfechas (categoría en la que caen los PPM), participación siempre subvaluada por los censos. Los datos más recientes no harían más que confirmar un agravamiento de esta situación, dadas las hipótesis de “feminización de la pobreza” que manejan los expertos/as con la suficiente cantidad de indicios al respecto aportados por la crisis de finales de la década pasada y principios de ésta.

Dicho estudio también afirma que “Esta falta de sensibilización (sobre la cuestión de género) es a todos los niveles de las instituciones, programas o proyectos de desarrollo rural: no sólo el o la técnica de terreno está sin la capacitación necesaria para que las mujeres y los hombres tengan las mismas oportunidades de ser beneficiarios/as de los proyectos, tampoco existe esa preocupación en el nivel de decisión.”<sup>24</sup>

En el mismo estudio se presentan los resultados del análisis sobre el acceso de las mujeres al crédito y financiamiento de los programas – tomando como ejemplo el PSA - que demuestran la distancia que existe entre la intención (grillas de focalización de proyectos con discriminación positiva hacia las mujeres, etc.) y la práctica concreta:

- la única línea de crédito donde las mujeres tienen mayor presencia es la de autoconsumo, pero aún en ella no llegan a la mitad de los beneficiarios siendo que es casi su responsabilidad exclusiva;
- en la línea de crédito tradicional apenas llegan al 15% de los beneficiarios, y en la de innovaciones al 10%.

<sup>22</sup> Biaggi, C. y Canevari C. “Estudio sobre Mujeres Rurales en la Argentina” Prodemur/Proinder. Agosto 2002.

<sup>23</sup> Datos del Censo Nacional de Población de 1991, los últimos disponibles hasta la fecha con ese nivel de desagregación.

<sup>24</sup> Op. Cit. Biaggi, C y Canevari, C. Cap. II La decisión política.

Las líneas de crédito tradicional e innovativo son las que deberían aportar a un proceso de capitalización y generación de ingresos de la finca y aunque la mujer está presente con trabajo, está prácticamente ausente en el acceso como titular y en el manejo y control de este recurso/beneficio central para la superación de las condiciones de pobreza del sector.

## **IV. EL FINANCIAMIENTO DE LA ACTIVIDAD DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y MEDIANOS PRODUCTORES EMPOBRECIDOS EN EL AREA RURAL EN LA ACTUALIDAD**

### **4.1 ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE CRÉDITO NACIONALES EN VIGENCIA EN LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTOS (SAGPYA) DIRIGIDOS A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES**

#### **4.1.1 PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL DE LAS PROVINCIAS DEL NORESTE ARGENTINO (PRODERNEA)**

##### **I. ANTECEDENTES, ALCANCE TEMPORAL Y COBERTURA GEOGRÁFICA DEL PROGRAMA**

El PRODERNEA posee un antecedente que constituyó el primer programa de crédito supervisado para el área rural que se ejecutó en el país entre 1992 y 1997: el Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PNEA), aprobado en 1988 luego de una larga negociación iniciada en 1984 con el advenimiento de la democracia en el país. Contó con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y se ejecutó en las provincias de Misiones, Corrientes y Formosa. La provincia de Chaco no participó en esta primera etapa. Alcanzó a 7.961 familias de pequeños productores agropecuarios y su costo ascendió a 25,6 millones de dólares.

En el marco de ese programa se obtuvo financiamiento del Fondo de la Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) para incorporar a las mujeres rurales en forma efectiva en los recursos y beneficios que otorgaba; y también contó durante toda su ejecución con la asistencia técnica del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) para el desarrollo de las acciones de asistencia técnica, capacitación y género.

El PRODERNEA<sup>25</sup> inicia su ejecución formalmente en enero de 1999 en la provincia de Misiones. En el año 2000 se incorpora Chaco, en 2001 Formosa (pero comienza el desembolso de crédito recién en 2003) y en 2002 Corrientes (a la fecha de este estudio aún no había desembolsado crédito). Constituye la continuación, ajuste y ampliación en el espacio y en el tiempo del programa anterior, abarcando ahora las cuatro provincias de la región.

En 1999 se formuló un programa similar para las provincias del Noroeste (PRODERNOA), también con financiamiento del FIDA y que en principio abarcaba las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca, aprobándose recientemente la integración de la provincia de Tucumán. A la fecha de este estudio dicho programa aún no comenzaba a implementarse; sólo Catamarca cumplió en 2003 todos los requisitos formales para incorporarse, pero no ha desembolsado crédito.

La focalización geográfica del PRODERNEA es regional y la asignación inicial de recursos estimada entre las provincias tuvo en cuenta el peso de la población objetivo en cada una, aunque puede ajustarse en virtud de los acuerdos arribados entre ellas. Dentro de las provincias, el área de ejecución no abarca todos los departamentos, sino que siguió el mismo criterio en su selección.

El período de ejecución del Programa fijado inicialmente se extendía hasta junio de 2004, pero en diciembre de 2002 luego de una Misión de Reorientación de FIDA, se produjo una reformulación del Programa y – entre otras modificaciones - se extendió su período de ejecución a junio de 2006.

---

<sup>25</sup> Contrato de Préstamo N° 417 - AR entre la República Argentina y el FIDA firmado el 29 de septiembre de 1997.

<sup>26</sup> Texto Principal Misión de Reorientación del Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA). República Argentina (417-AR). División de América Latina y el Caribe. FIDA. Informe N°.1385-AR. Dic. 2002.

La necesidad de la reorientación y reformulación del Programa luego de cuatro años de ejecución, reconoció las siguientes causas<sup>26</sup>:

- ejecución más lenta de lo previsto inicialmente y desempeño inferior a las metas fijadas (tanto en crédito como en asistencia técnica);
- de los cuatro coejecutores del proyecto contemplados inicialmente, solamente se habían incorporado dos a la fecha de la reorientación (las provincias de Formosa y Corrientes aún no lo habían hecho);- de las tres entidades que financiarían el proyecto (junto con el FIDA y las provincias), una se retiró (el PROSAP<sup>26</sup> que iba a aportar el 23% del costo total) y teniendo que asumir el compromiso los gobiernos provinciales (cuyo aporte entonces pasó del 30% al 53%), éstos no pudieron asumirlo;
- la crisis financiera del país de 2002 que condujo a una desvalorización de la moneda (del 350% a dic. de ese año) con graves consecuencias sobre la disponibilidad de fondos a nivel gubernamental, y la consiguiente crisis bancaria que condujo a un desembolso casi nulo del crédito (la inestabilidad monetaria y la devaluación posterior llevaron las tasas de interés por encima del 50% anual);
- falta de coordinación y presencia efectiva de la Unidad Nacional de Coordinación en relación con las Unidades Provinciales de Ejecución que trajo como consecuencia – entre otras - la falta de unificación en las estrategias de ejecución del Programa;
- baja incorporación de los beneficiarios al Programa y prácticamente nula participación en las decisiones y gestión del Programa;
- lento desarrollo de los componentes dedicados a la promoción y asistencia técnica en campo, ya que los fondos para estos componentes provenían del PROSAP.

Los cambios introducidos en el PRODERNEA a partir de su reorientación tienen que ver con el término temporal del Programa, la estrategia de algunos componentes, la distribución presupuestal de los componentes y categorías de gasto, y la coordinación y ejecución administrativa del Programa.

Los objetivos, el área del proyecto y la mayoría de los mecanismos de ejecución prácticamente se mantuvieron como fueron inicialmente previstos.

## **II. POBLACIÓN OBJETIVO, POBLACIÓN META Y BENEFICIARIOS AL 31-12-2003.**

La población objetivo del Programa, aquélla que reúne las características que le permiten acceder a los beneficios del mismo, fue estimada sobre la base de los datos disponibles en la fecha de su formulación: las explotaciones menores a 25 has. en las cuatro provincias en base a datos del Censo Nacional Agropecuario de 1988, una estimación en base a fuentes estadísticas provinciales del asentamiento de “nuevos colonos” localizados en zonas de frontera agrícola que no fueron registrados en el Censo, y una estimación de la población aborigen viviendo en comunidades en base a datos de los institutos del aborigen de Chaco, Formosa y Misiones. En total resultó una población estimada de 41.700 familias.

Como consecuencia de la reorientación del Programa se amplió la definición de la población objetivo: pobladores y pobladoras rurales con una cierta dotación de recursos productivos y capacidad de gestión empresarial, que enfrentan múltiples limitaciones pero que tienen condiciones objetivas para entrar en un proceso de incorporación tecnológica y diversificación y por lo tanto con potencial para incorporarse competitivamente a los mercados.

Entran ahora por tanto todos los pobladores pobres rurales (tanto población rural dispersa como la que habita en localidades de menos de 2000 habitantes) y no sólo los productores agropecuarios como al inicio. Esto es, “todas las familias rurales pobres que tengan o no explotación u ocupación de tierras y que se dediquen a cualquier actividad lícita productiva, de servicios, de comercio o transformación”<sup>28</sup>. Sin embargo, no se volvió a estimar la población objetivo, quedando la que inicialmente se había definido.

Los principales requisitos exigidos para que esta población objetivo pueda acceder efectivamente a los servicios que ofrece el Programa son: residir en el área rural de ejecución del Programa; obtener ingresos netos familiares que no superen al equivalente de u\$s 2.500 anuales, o de U\$S 500 de ingresos netos individuales; poseer un patrimonio (excluyendo tierra y vivienda)

---

<sup>27</sup> Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales de la SAGPyA, que cuenta con financiamiento del BID.

<sup>28</sup> Op.Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 6.

inferior a u\$s 7.500; para el caso de los pequeños productores agropecuarios, trabajar directamente su finca con uso predominante de mano de obra familiar, en explotaciones de hasta 25 has de superficie total o en fincas mayores que no superen las 25 has de tierra apta; no ser morosos del PNEA ni de otros programas de crédito; formar parte de un grupo de por lo menos cuatro miembros.

Existen requisitos especiales en relación con el tipo de tenencia de la tierra: para los ocupantes en tierras privadas se exige la autorización del propietario o la demostración del derecho de sucesión sobre dicha tierra; y para los ocupantes en tierras fiscales se exige la demostración de su arraigo en la superficie ocupada. En tanto, los aparceros están excluidos de recibir crédito para actividades agropecuarias, pero sí pueden recibir para actividades no agropecuarias.

En el caso de las personas jurídicas como las asociaciones de productores, el 80% de sus miembros debe cumplir con los requisitos antes mencionados. Para la línea de crédito rural, los requisitos de poseer tierra y de ingreso anual proveniente de la explotación no son exigibles si la persona prueba suficientemente que pertenece a una familia de pequeños productores que se ajusta a los requisitos exigidos en el Programa.

Por último, se pone énfasis en la estrategia del Programa en la focalización de jóvenes y mujeres que cumplan con este perfil.

Para la población aborígena existe en el Programa un fondo de financiamiento no reintegrable (FACA), por tanto para acceder al Programa no se le exige los requisitos antes mencionados para acceder al crédito que ofrece.

Los requisitos que se exigen en el Programa para el acceso al crédito (que se detallan más adelante) restringen la amplitud inicial, con la intención de focalizar en aquellos pequeños productores que estarían en condiciones de evolucionar económicamente e insertarse competitivamente en los mercados (dada la experiencia anterior del PNEA que atendió también a pequeños productores pobres que no estaban en condiciones de devolver el crédito y la existencia de otros programas como el PSA y el PROINDER para la atención de los más pobres).

La población meta del Programa, esto es la cantidad de beneficiarios que el Programa estima atender a lo largo del período de su ejecución con los recursos de que dispone, fue fijada inicialmente en 10.570 familias de pequeños productores y 3.450 de aborígenes, y estas cifras tampoco fueron modificadas en la reorientación.

El PRODERNEA atendió desde su inicio en 1999 hasta el 31/12/03<sup>29</sup> con crédito y asistencia técnica a aproximadamente 800 pequeños productores criollos (92% hombres y 8% mujeres): 236 en Chaco, 454 en Misiones, y 110 en Formosa, por un monto de \$2.162.970. Se atendieron además con el Fondo de Apoyo a Comunidades Aborígenes (subsidio) a 1.650 familias (la mayoría de Chaco y Formosa, y algunas comunidades de Misiones) por un monto de \$1.105.092.

“La incorporación de beneficiarios al Programa en estos cuatro años de ejecución sólo alcanza al 23% de lo previsto” inicialmente para asistencia técnica y crédito (2.541)<sup>30</sup>, consigna el Informe de Reorientación del Programa para dic. de 2002, y sumando lo ejecutado en 2003 (a cinco años del inicio de la ejecución) se alcanza apenas al 30% de esa meta. En cuanto a “los modelos productivos propuestos, estos se han seguido más a nivel técnico (mejoramiento tecnológico, introducción de nuevas prácticas, diversificación de la producción, etc.) que en términos de estrategia organizativa (empresa asociativa, gestión y administración, comercialización grupal)”<sup>31</sup>, según el mismo Informe.

El siguiente Cuadro<sup>32</sup> presenta los datos disponibles al 31-12-2002 sobre población beneficiaria del PRODERNEA por rubros asistidos en las dos provincias que se habían incorporado al Programa efectivamente a esa fecha. En el Informe de Reorientación de donde se extrajo el cuadro se especifica que “en el análisis se asume que los beneficiarios y rubros del crédito son los mismos de la asistencia técnica”<sup>33</sup>, sin embargo más adelante, en el Cuadro 3, también extraído de dicho Informe, aparece un número menor de beneficiarios de crédito en la Provincia de Misiones. No pudo obtenerse mejor información (de los Informes

<sup>29</sup> No se cuenta con datos de cantidad de beneficiarios ni montos desembolsados de la Provincia de Misiones para el año 2003. La Provincia de Formosa se incorporó recién en ese año.

<sup>30</sup> Op. Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 13.

<sup>31</sup> Op. Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación de FIDA. Dic. 2002. Pág. 13. Citado del Informe de Supervisión de CAF, abril del 2001.

<sup>32</sup> Extraído del Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 13..

<sup>33</sup> Op. Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Nota al pie N° 16. Pág. 12.

de Avance del Programa proporcionados por la UNC) para salvar esa inconsistencia de los datos.

## CUADRO 1

NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE ASISTENCIA TÉCNICA Y CRÉDITO POR RUBROS  
CHACO Y MISIONES (1999/2002)

RUBROS	TOTAL BENEFICIARIOS	PROVINCIA DE MISIONES	PROVINCIA DE CHACO
Ganadería Bovina	276	262	14
Maquinaria Agrícola	47	23	24
Fruticultura	39	39	
Agricultura	48	48	
Horticultura	28	12	16
Apicultura	49	10	39
Porcinocultura	56	50	6
Caprinocultura	14		14
Granja-pollos	8		8
Comercialización	3		3
Agroturismo	10	10	
<b>Total</b>	<b>578</b>	<b>454</b>	<b>124</b>

Fuente: Elaboración Misión de Reorientación de FIDA con datos de la UNC. Dic. 2002.

Para el año 2003 sólo contamos con los datos de beneficiarios atendidos para Chaco y Formosa, que se incorporó en ese último año, pues los de Misiones no están disponibles<sup>34</sup>. Tampoco se explicita en el texto del Resumen Ejecutivo del Programa para el 2003 - única información entregada por la UNC a este equipo referida a ese período de ejecución - cuál es la situación de la provincia de Misiones dentro del Programa para ese año. Por otra parte, se informa en el mismo que los beneficiarios incorporados en 2003 en la Provincia de Formosa son 110 y en la de Chaco 112<sup>35</sup>. Sin embargo esta última cifra no coincide con los beneficiarios de crédito del Cuadro de Servicios Financieros (pág. 34) del mismo Informe, y tampoco se cuenta con información de beneficiarios de asistencia técnica. No nos fue proporcionado el Informe de Avance completo como para años anteriores, de manera que no se pudo indagar más sobre esta inconsistencia de los datos. Como la información para ese año 2003 no se presenta en forma comparable con la de años anteriores, la incluimos en un cuadro aparte (Cuadro 2).

## CUADRO 2

NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR TIPO DE CRÉDITO, SEXO Y EDAD  
CHACO Y FORMOSA (AÑO 2003)

BENEFICIARIOS	CHACO			FORMOSA		
	Crédito de inversión	Crédito de operación	Total	Crédito de inversión	Crédito de operación	Total
Productores	40	9	49	92		92
Productoras	7	5	12	18		18
<b>Total</b>	<b>47</b>	<b>14</b>	<b>61</b>	<b>110</b>		<b>110</b>
Menores de 20 años	11	3	14			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Informe Anual 2003. Resumen Ejecutivo. Prodernea/Prodernoa. SAGPyA

<sup>34</sup> Informe Anual 2003. Resumen Ejecutivo. Prodernea/Prodernoa. SAGPyA, entregado a este equipo el 28 de Junio de 2004, al finalizar este estudio.

<sup>35</sup> Op. Cit. Informe Anual 2003. Resumen Ejecutivo. Prodernea/Prodernoa. SAGPyA. Notas al pie 6 y 7.

### III. FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA.

El costo total del PRODERNEA (de acuerdo al Contrato de Préstamo) era inicialmente de u\$s 36,4 millones, de los cuales u\$s 16,5 millones (DEG 11,35 millones)<sup>36</sup> eran aporte del FIDA (42%) y el resto aportes de las provincias (30%) y de la Nación (PROSAP 23% y SAGPyA 2%). Sin embargo, al momento de la Misión de Reorientación quedaba una disponibilidad de DEG 9 millones, equivalente a aproximadamente u\$s 12 millones. Este monto, que es el saldo del préstamo FIDA, es actualmente el único disponible para la ejecución del Programa. En tanto las metas físicas y el desarrollo de las mismas se mantienen en términos generales similares a las establecidas inicialmente, a pesar del aumento del plazo de ejecución, dado el considerable retraso en su cumplimiento.

A partir de la reorientación el financiamiento del Programa es 100% FIDA para todas las Categorías de Gasto. Esto responde a una solicitud de modificación del “pari passu” establecido en el Contrato de Préstamo por parte de las autoridades de la Nación y de las Provincias, justificada en la situación de fuertes restricciones presupuestarias que limitaron su capacidad operativa para ejecutar el Programa, consecuencia de la crisis económica y financiera de los últimos años ya mencionada. Se exceptúa el personal de ‘planta’ administrativo y técnico que ha venido siendo dedicado por los gobiernos provinciales y nacional para el Programa (es el caso de los extensionistas, administradores y coordinadores provinciales, etc.).

Los gobiernos provinciales son los prestatarios efectivos de la mayor parte del crédito externo, a través de la firma de convenios subsidiarios con la Nación, como requisito indispensable para incorporarse al Programa. El PRODERNEA es el único programa de desarrollo rural que prevé aportes formales de las provincias para el financiamiento del mismo.

Dentro del presupuesto total con que cuenta el PRODERNEA luego de su reformulación (u\$s 12.129.611), el 38,4% del mismo ha sido destinado al fondo de Crédito del Programa (u\$s 4.450.600).

### IV. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA

La estructura institucional del PRODERNEA está determinada por el Convenio de Préstamo que la Nación ha firmado con el FIDA (Contrato de Préstamo N° 417-AR del 29 de septiembre de 1997), por los Convenios Subsidiarios de Préstamo y Ejecución que la SAGPyA ha firmado con cada una de las provincias integrantes del Programa (Misiones el 13/7/98, Chaco el 6/10/99, Formosa el 5/10/2001, y Corrientes el 27/12/2002), y por los Convenios de Administración del Fondo de Crédito firmados por ellas con los bancos provinciales seleccionados como instituciones intermediarias del crédito. También están previstos posibles convenios por planes de articulación y adaptación de tecnología y otros servicios técnicos con otras instituciones como el INTA, Universidades, etc.-

El PRODERNEA tiene descentralizada su ejecución a nivel de las provincias participantes en el Programa. Su estructura institucional consta de: una Unidad Provincial de Ejecución (UPE) dependiente del Ministerio responsable del sector agropecuario en cada provincia, y una Unidad Nacional de Coordinación (UNC) que opera en la SAGPyA dentro de la Subsecretaría de Economía Agropecuaria y se ocupa de la administración general, el control financiero, la programación, el seguimiento y el asesoramiento técnico general de los ejecutores provinciales.

A partir de la reformulación del Programa la UNC asume también la ejecución de las actividades de capacitación, divulgación y comunicación e incorpora un Responsable de Comercialización y Desarrollo Empresarial (inicialmente estaba previsto un apoyo de consultoría a nivel regional y Responsables del tema en las UPEs). En cuanto a las UPEs, incorporan Responsables de Seguimiento y Evaluación que no estaban previstos inicialmente.

La reorientación del Programa pone énfasis en la participación de los beneficiarios en las decisiones sobre la ejecución del mismo, exigiendo que en la organización del Programa existan “los mecanismos que aseguren dicha participación en forma efectiva, mediante la implementación de organismos internos decisorios con participación mayoritaria y paritaria de representantes

---

<sup>36</sup> El valor del DEG para esa época era de 1.4375 USD/DEG. Para la fecha de la reformulación, diciembre de 2002, la misma tasa para el DEG era de 1,3415327.

de los beneficiarios que obligatoriamente deberán dar su visto bueno para dar paso a todo financiamiento directo del proyecto destinado a los beneficiarios del mismo”.<sup>37</sup>

El Programa posee una instancia de nivel regional, el Consejo Coordinador del Programa (CCP) constituido inicialmente por los Coordinadores Provinciales y el Coordinador Nacional que lo preside; luego de la reorientación se le agregan cuatro representantes de los beneficiarios, uno por cada provincia (para poder funcionar se requiere la presencia de por lo menos dos de ellos). Su función es definir las estrategias globales para la gestión y ejecución del Programa y es responsable por el cumplimiento de los convenios y contratos que son la base jurídica del mismo. También tiene el poder de fijar la tasa de interés del crédito que otorga el Programa a los beneficiarios en base a la propuesta de la UNC y de aprobar el Plan Operativo Anual del Programa (POA). Debería reunirse por lo menos dos veces al año.

A nivel de cada provincia existe también un Comité Coordinador Provincial (CCP) con funciones de apoyo, asesoramiento, seguimiento y evaluación de la marcha del Programa, siendo responsable por la fijación de sus estrategias de ejecución a nivel provincial y de la aprobación de los planes operativos anuales (POAs) provinciales. Está integrado por el Coordinador Provincial que lo preside, representantes del Ministerio del que depende la UPE, del INTA, y tres representantes de los beneficiarios del Programa en la Provincia.

Si bien desde el principio se creaba en cada provincia un Comité de Crédito y Asistencia Técnica con la función de aprobar proyectos productivos y las solicitudes de crédito correspondientes, así como las solicitudes para contratación de técnicos, con la reorientación esta instancia de aprobación ha sido modificada y ampliada en sus integrantes, creándose además instancias locales. Así se prevé en cada provincia la constitución de un Comité Central de Crédito y Asistencia Técnica en la sede provincial del Programa y otros de nivel local en lugares estratégicos dentro de cada Provincia. El Comité Central debe estar integrado por seis miembros: tres representantes de los beneficiarios, el Coordinador Provincial y los Responsables de Servicios Financieros y Servicios Técnicos; y los Comités Locales por tres miembros: dos representantes de los beneficiarios y un responsable de componente de la UPE. Se requiere su expreso visto bueno y recomendación de otorgamiento para que el Programa pueda contratar y desembolsar cualquier financiamiento con destino directo a los beneficiarios, especialmente al crédito a través de la aprobación de proyectos (de hasta u\$s 5.000 en el caso de los Comités Locales). Se deberían reunir por lo menos una vez al mes.

#### **V. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROGRAMA.**

El objetivo general del Programa es “contribuir a la superación de las condiciones que generan la pobreza rural en las cuatro provincias del NEA, potenciando las capacidades productivas de los recursos humanos y naturales de las personas pobres, los pequeños productores y los aborígenes de la región, a través del aumento sostenible del ingreso y de la capacidad de autogestión”.<sup>38</sup>

En la reorientación del Programa se mantienen los mismos objetivos iniciales, sólo que su texto se precisa, amplía o actualiza. En ese sentido, se agregan objetivos específicos, como: aumentar el ingreso proveniente de las actividades productivas de los hombres y de las mujeres, tanto agrícolas como no agrícolas, diversificando la producción y promoviendo el cambio técnico y la elevación de la productividad; minimizar los costos económicos y sociales que conllevan los procesos de reconversión productiva necesarios para adecuarse a las nuevas políticas económicas y a los cambios institucionales del país, disminuyendo los costos y riesgos que para el pequeño agricultor tiene la inserción en nuevos mercados que si bien ofrecen mejores oportunidades son considerablemente más complejos e inestables; y promover y consolidar las organizaciones de pequeños productores (hombres y mujeres), fortaleciendo la institucionalidad local y de apoyando la sostenibilidad de las experiencias asociativas y autogestionarias en áreas como el acopio y la comercialización, la compra de insumos, la transferencia de tecnologías, el manejo de fondos rotatorios, etc.-

El PRODERNEA se propone alcanzar estos objetivos a través de los siguientes cuatro componentes:

- a. Servicios Financieros, que incluye dos subcomponentes: Fondo de Crédito y Administración del Fondo.
- b. Servicios Técnicos de Apoyo a la Producción, que incluye tres subcomponentes: promoción y asistencia técnica, capacitación y comunicación, desarrollo comercial y agroindustrial.

<sup>37</sup> Op. Cit. Texto Principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 8.

<sup>38</sup> Op. Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 7.

- c. Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA).
- d. Administración y organización del Programa.

La reorientación del Programa puso énfasis en la “inclusión y promoción de actividades no agrícolas en el espacio rural, silvoagropecuarias, de transformación, servicios y comercialización” y en el “concepto de desarrollo de negocios rurales como estrategia válida para lograr sostenibilidad y competitividad de los beneficiarios”.<sup>39</sup>

Los proyectos a apoyar pueden ser productivos agropecuarios, comerciales, de servicios, de gestión administrativa, agroindustriales, de producción de bienes y servicios rurales no agropecuarios y combinaciones de los mencionados.

A partir de su reorientación se han introducido modificaciones en la modalidad de ejecución de los Servicios Técnicos y los Servicios Financieros que ofrece el Programa.

## A. SERVICIOS FINANCIEROS DEL PROGRAMA

En relación a los Servicios Financieros, los objetivos iniciales se mantienen. Como objetivo general: el de constituirse en un “instrumento” de apoyo al desarrollo productivo de los beneficiarios y operar en función de la demanda proveniente de la asistencia técnica (por lo que no se definieron metas en número y montos de crédito); y como objetivos específicos: i) financiar las inversiones y la adopción de tecnologías de los pequeños productores; ii) fomentar la capitalización predial (equipamiento e inversiones fijas) y regional con emprendimientos asociativos; iii) promover el ahorro grupal e individual, iv) establecer una metodología de asistencia financiera para los pequeños productores con la banca privada, v) integrar un fondo de recursos financieros para la región.

En vistas de estos objetivos, los Servicios Financieros en el Programa ofrecen a los beneficiarios las siguientes líneas de crédito:

**FINANCIAMIENTO DE OPERACIÓN:** destinado a cubrir las necesidades de financiamiento de capital de trabajo del ciclo productivo comercial. Las condiciones son: plazo de 2 años con un período de gracia de 6 meses y tasa de interés a ser fijada por el CCP (antes de la reorientación era fija al igual que para las restantes líneas de crédito; en este caso inicialmente estuvo fijada en el 10% anual sobre saldos).

**FINANCIAMIENTO DE INVERSIÓN:** destinado a financiar la compra de bienes de capital de pequeños productores organizados o para pequeñas plantas agroindustriales y de servicios agropecuarios. Las condiciones son: plazo máximo de 120 meses (antes era de 7 años con una tasa de interés del 9% anual) con un período de gracia a pactar, con garantías personal y prendaria (sobre el bien a financiar) y tasa de interés a ser fijada por el CCP.

**CRÉDITO RURAL:** destinado a financiar actividades rurales no necesariamente agropecuarias, hasta un máximo de u\$s 2.000 en contratos sucesivos. Las condiciones son: plazo de 10 meses para capital de operación y de 3 años para capital de inversión; garantía personal, solidaria y mancomunada y tasa de interés a ser fijada por el CCP (antes era del 12% anual). A partir de la reorientación el Programa se pone mayor énfasis en el crédito rural no agropecuario para iniciativas productivas y de servicios rurales que generen ingresos alternativos y que sean sostenibles en el tiempo (como talleres de carpintería, almacenes comerciales, restaurantes de comida, talleres de reparación de equipos agrícolas, etc.).

**FONDO ROTATIVO PARA ACTIVIDADES INNOVATIVAS (FRAI):** destinado a financiar procesos productivos nuevos y de mayor riesgo con viabilidad de mercado. Las condiciones en cuanto a montos, plazos, desembolsos, deben ser decididas por los Comités de Crédito y Asistencia Técnica en cada caso (antes eran créditos de hasta u\$s 3.000 por beneficiario a un plazo de 3 años y un interés del 10% anual, con un período de gracia no mayor al 30% del plazo otorgado, y en caso de pérdidas en los emprendimientos los grupos sólo pagarían el 50% del monto recibido). Este Fondo, que antes estaba administrado dentro del Componente de Servicios Financieros (subcomponente Fondo de Crédito), luego de la reorientación ha sido trasladado al Componente de Servicios Técnicos de Apoyo a la Producción, dentro del subcomponente de Capacitación y Comunicación, porque se considera

---

<sup>39</sup>OP., Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 8.

que los proyectos financiados por este Fondo requerirán de un mayor apoyo al respecto para alcanzar condiciones de éxito.

**GRUPOS DE AUTOGESTIÓN:** destinado a organizaciones formales y con experiencia en crédito que asumirían la administración de préstamos a corto y mediano plazo canalizados a subgrupos integrantes de la organización mayor. Los créditos serían amortizados por esta organización a largo plazo para constituir un Fondo Rotatorio. Se convertirían de esta manera en una especie de banca comunal o local de primer piso, intermediaria del crédito formal bancario.

El endeudamiento máximo fijado para cualquiera de estas líneas de crédito es de u\$s 50. 000 por grupo y u\$s 5. 000 por beneficiario.

Para acceder a estas líneas de crédito los beneficiarios deben cumplir con los siguientes requisitos:

- recibir asistencia técnica del Programa;
- estar organizados en grupos de no menos de cuatro personas (se requerían seis antes de la reorientación), pudiendo constituir subgrupos dentro de grupos más grandes de asistencia técnica;
- abrir cuentas de caja de ahorro por beneficiario (proyecto) en los bancos intermediarios del crédito.

El mantenimiento de estas cuentas bancarias tiene un costo (negociado en cada provincia por la UPE con el banco intermediario): en Misiones es de u\$s 17 anuales y una comisión del 2% sobre cada transacción; en Chaco sólo se paga una comisión del 2% por el desembolso inicial del préstamo. Está previsto que los beneficiarios sólo paguen las comisiones y el Programa se haga cargo del costo de mantenimiento durante los dos primeros años. Sin embargo, “en opinión de los técnicos del proyecto no se justifica pagar el mantenimiento sólo por usar la cuenta una o dos veces por año”.<sup>40</sup>

Los Servicios Financieros de Crédito operan a través de intermediarios financieros, que en principio son los bancos provinciales con los que las UPEs deben firmar convenios de administración de la cartera de crédito con la modalidad de fideicomiso. Los bancos tienen las siguientes funciones: i) administración de créditos mediante libretas de ahorro; ii) revisión periódica de tasas de interés; y iii) creación de una Central de Riesgos con una base de datos de los clientes.

En la provincia de Misiones la UPE suscribió un convenio de intermediación financiera con el Nuevo Banco Macro para que sirviera de ventanilla en el otorgamiento de los créditos, previa aprobación por parte del Comité de Crédito y Asistencia Técnica del Programa (este Banco sigue teniendo sucursales en casi todos los departamentos de la provincia). En la provincia de Chaco igualmente la UPE firmó convenio con el Nuevo Banco del Chaco que tiene unas 30 sucursales en la mayoría de las ciudades y localidades importantes de la provincia. Estos mismos bancos administran por encargo los fondos de las Gobernaciones Provinciales. Un hecho novedoso es el acuerdo establecido en Catamarca con el Banco Nación para la administración de la cartera de crédito del PRODORNO.<sup>41</sup>

A continuación se analizan los datos disponibles sobre el desembolso del crédito del Programa. El Cuadro 3<sup>42</sup> presenta la cantidad de beneficiarios de crédito del Programa, el número de créditos y el monto otorgado por provincia y por rubro al 31-12-2002, para las provincias de Chaco y Misiones, que se habían integrado efectivamente al programa hasta esa fecha. Los datos correspondientes al 2003 se consignan en cuadro aparte (Cuadro 4) porque en la forma que se presentan los datos en el Resumen Ejecutivo del Programa del que se extrajo la información, no son comparables con los de años anteriores (consignan nº de proyectos y monto por rubro y no por cantidad de prestatarios de crédito), además incluyen a Formosa que se integró ese año, pero excluyen a Misiones (por falta de información disponible).

---

<sup>40</sup>Op. Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 37.

<sup>41</sup>Informe Ejecutivo 2003. Prodernea/Prodernoa. Pág.18.

<sup>42</sup>Extraído del Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 32.

### CUADRO 3

NÚMERO Y MONTO DE DESEMBOLSOS DE CRÉDITOS Y NÚMERO DE PRÉSTAMOS POR RUBROS  
PROVINCIAS DE CHACO Y MISIONES (1999/2002)

RUBROS	PROVINCIA MISIONES			PROVINCIA CHACO			TOTAL		
	Nº de Créditos	Monto \$	Nº de Prestatarios	Nº de Créditos	Monto \$	Nº de Prestatarios	Nº de Créditos	Monto \$	Nº de Prestatarios
Ganadería Bovina	29	504.819	183	2	62.000	14	31	566.819	197
Maquinaria agrícola	4	47.803	21	3	120.000	24	7	167.803	45
Fruticultura	6	134.088	29				6	134.088	29
Agricultura	9	27.400	48				9	27.400	48
Horticultura	1	7.948	3	2	72.650	16	3	80.598	19
Apicultura	1	15.549	10	3	355.000	39	4	370.549	49
Porcinocultura	3	98.000	17	1	30.000	6	4	128.000	23
Caprinocultura				2	67.942	14	2	67.942	14
Granja-pollos				1	30.700	8	1	30.700	8
Comercialización				1	10.650	3	1	10.650	3
Agroturismo	1	13.000	6				1	13.000	6
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>848.607</b>	<b>317</b>	<b>15</b>	<b>748.942</b>	<b>124</b>	<b>69</b>	<b>1.597.549</b>	<b>441</b>

Fuente: Elaboración Misión de Reorientación con datos de las UPE de Misiones y Chaco. Dic. 2002.

### CUADRO 4

NÚMERO DE PROYECTOS FINANCIADOS POR TIPO DE CRÉDITO Y RUBROS  
CHACO Y FORMOSA (AÑO 2003)

RUBROS	CHACO				FORMOSA		
	Crédito de operación	Monto \$	Crédito de inversión	Monto \$	Crédito de operación	Crédito de inversión	Monto \$
Ganadería Bovina			2	70.000			
Maquinaria Agrícola			1	60.000			
Horticultura	1	6.096	1	10.336		1	9.838
Apicultura			1	15.000		2	208.100
Porcinocultura			1	35.000			
Granja-pollos	1	8.130	1	8.478			
Agroindustria						1	12.170
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>14.226</b>	<b>7</b>	<b>198.814</b>		<b>4</b>	<b>230.108</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Informe Anual 2003. Resumen Ejecutivo. Prodernea/Prodernoa. SAGPyA

Los beneficiarios de la provincia de Misiones se integraron tempranamente al componente de crédito (1999), dado que la UPE utilizó inicialmente el fondo de recupero del PNEA. Los de Chaco se incorporaron recién en el año 2000. En la UPE de Misiones, a partir de la experiencia del PNEA (de alta morosidad de la cartera de crédito)<sup>43</sup> “fueron muy selectivos en la identificación y elección de beneficiarios, cuidando que tengan viabilidad económica que de cierta forma aseguraría los recuperos.”<sup>44</sup> En la UPE de Chaco fueron más lentos en la puesta en marcha del componente, pero el monto total desembolsado hasta el 2002 se acerca al de Misiones. Formosa se incorporó al desembolso de crédito recién en el 2003 con un monto mucho menor que las anteriores provincias cuando se iniciaron en el Programa.

Hasta diciembre de 2002 en las provincias de Misiones y Chaco sólo se habían desembolsado créditos de las líneas de financiamiento de operación y de inversión, incluso en la de Formosa no se desembolsó durante el 2003 la línea de operación. Entre las provincias de Misiones y Chaco hasta dic. de 2002 se habían desembolsado 69 créditos para 441 beneficiarios por un monto total de \$ 1.597.549: en Misiones 54 créditos para 317 beneficiarios por un monto de \$ 848.607 y en Chaco 15 créditos para 124 beneficiarios por un monto de \$748.942. En el año 2003 en Chaco se desembolsaron 75 préstamos más por un monto total de \$213.040 (\$14.226 de operación y \$198.814 para inversión); y en Formosa 110 préstamos por un monto total de \$230.108.

No es posible calcular el total desembolsado para crédito para todo el Programa en los cinco años que lleva de ejecución porque falta el dato de la provincia de Misiones para el año 2003.

Analizando la información disponible por año de desembolso, durante 1999 sólo desembolsó la Provincia de Misiones: 18 créditos. En el año 2000 se incorpora Chaco que otorga sólo 5 créditos y Misiones 12. En el año 2001 Misiones desembolsó 24 créditos y Chaco 10. Durante el 2002 sólo se desembolsó un crédito en la provincia de Chaco para apicultura por un monto de \$280.000 para 24 beneficiarios (incluye la instalación de una planta procesadora). En 2003 en Chaco se desembolsaron 75 préstamos más para el financiamiento de 9 proyectos (7 con crédito de inversión y 2 de operación); y en Formosa en ese año se desembolsaron 110 préstamos para el financiamiento de 4 proyectos de inversión. Del total de beneficiarios de los créditos otorgados en cada provincia, en Misiones y Chaco aproximadamente el 92% fueron para hombres y el restante 8% para mujeres; en cambio en Formosa el porcentaje de mujeres beneficiarias se eleva al 16%.

En Chaco “se otorgaron casi todos sus préstamos por el máximo monto posible, u\$s 5.000 por beneficiario”<sup>45</sup>, en cambio en Misiones en general se otorgaron por la mitad de ese monto o menos, y en Formosa si bien por proyecto son montos elevados sobre todo en dos casos apícolas (que redondean en conjunto los \$200.000), en promedio por prestatario el monto también está en la mitad del máximo posible dentro del Programa.

La UPE de Misiones tuvo mayor cobertura: con el 78% del total de créditos desembolsados hasta dic. de 2002 (que constituyen el 53% del monto total de crédito disponible por esa provincia en el PRODERNEA) se alcanzó al 72% de los beneficiarios del Programa con crédito hasta esa fecha; en tanto Chaco con el 22% de total de créditos otorgados hasta dicha fecha (47% del monto total de crédito disponible por ella en el Programa) se alcanzó sólo al 28% del total de beneficiarios de crédito registrados hasta ese momento.

Respecto del año 2003, lo único que se puede afirmar con la información disponible es que Chaco desembolsó apenas el 13,9 % de lo programado para ese año y Formosa el 26,8 %, muy por debajo del nivel esperado. De hecho, en el Informe Ejecutivo del Programa referido a ese año se consigna que “La categoría de inversión que más cayó fue la IV Fondo de Desarrollo. Si se considera la inversión total, la caída fue del 40%.”<sup>46</sup>

Del monto total de crédito otorgado en el período 1999-2002 el 35% se destinó a la ganadería bovina de engorde (opción tomada principalmente en Misiones), el 23% a apicultura (opción preferida en Chaco), y el 10% a maquinaria agrícola (también principalmente en Chaco para compra de herramientas y máquinas para siembra directa de trigo, sorgo, etc., además de enfardadoras, una enrolladora y un acoplado de cuatro ruedas, etc.).

<sup>43</sup> El nivel de mora del crédito otorgado en el PNEA al finalizar su ejecución, al 30 de Junio de 1997, era de 67,1% para todo el Programa y del 56,2% en Misiones, del 57,2% en Corrientes, y del 100% en Formosa. “Informe Final”. PNEA. Unidad Nacional de Coordinación. SAGPyA. Octubre de 1997.

<sup>44</sup> Op. Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 30.

<sup>45</sup> Op. Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 31.

<sup>46</sup> Op. Cit. Informe Ejecutivo 2003. Pág. 13.

En la provincia de Misiones, hasta dic. del 2002, además de la ganadería (29 créditos distribuidos en casi todos los departamentos), el crédito fue destinado a la agricultura (9 créditos para caña de azúcar en el departamento San Javier) y a la fruticultura (6 créditos principalmente para citrus distribuidos en los depts. Gral. San Marín, Leandro N. Alem y Montecarlo). Otros rubros financiados fueron maquinaria agrícola, porcicultura, horticultura, apicultura y agroturismo.

En la Provincia de Chaco, hasta dic. de 2002 además de los créditos para apicultura (que son cinco distribuidos en los departamentos de Chacabuco, Comandante Fernández, O'Higgins y Gral. San Martín, siendo que en este último se financió la planta apícola) y para maquinaria agrícola (que son cuatro, dos en el departamento de Chacabuco y dos en el departamento 12 de Octubre), se otorgaron otros créditos que fueron destinados a horticultura, caprinicultura, ganadería bovina, porcicultura, pollos de granja y comercialización. Durante el 2003 en Chaco se continuaron financiando las mismas líneas (entre las maquinarias una cosechadora), y se incorpora la porcicultura con un proyecto importante.

En Formosa en el año 2003 se financiaron solamente 4 proyectos, dos de los cuales son de apicultura, que se llevan la mayor parte del monto desembolsado; los otros dos son de horticultura y de agroindustria.

Respecto del Estado de la Cartera de Créditos, se dispone únicamente de información hasta dic. de 2002 y la misma no permite analizar la cartera por línea de operación o inversión. Mientras que en Misiones, de los 54 proyectos financiados hasta esa fecha el 33% se encuentran finalizados (18 proyectos), en Chaco de los 15 proyectos financiados, solamente uno (el de comercialización) culminó sus operaciones. En Misiones hasta octubre de 2002 se habían recuperado \$363.150 (\$269.880 de capital y \$93.270 de intereses), siendo la mora financiera del 10,39%; en tanto en Chaco es del 4,2%, pero en esta última provincia la parte no vencida de la cartera en mora es del 44% y la cartera afectada de casi el 50%.

El Cuadro 5 <sup>47</sup> presenta los 'Índices de Morosidad' en monto de la cartera de créditos de las Provincias de Chaco y Misiones al 3/9/2002 (últimos datos disponibles).

## CUADRO 5

ÍNDICES DE MOROSIDAD POR PROVINCIAS (DESEMBOLSOS)  
AL 03 DE SEPTIEMBRE DE 2002

CONCEPTOS	PROVINCIA DE MISIONES MONTO \$	PROVINCIA DE CHACO MONTO \$
Total créditos en mora (capital vencido)	55.454,82	31.880,00
Parte no vencida de los créditos en mora	4.115,60	337.820,00
Total cartera afectada	59.570,42	369.700,00
Al día	663.076,50	386.642,00
Cancelados	188.667,19	0,00
Total desembolsado	802.342,18	756.342,00
Porcentaje de morosidad 1 (capital vencido/total desembolsado)	6,91 %	4,22 %
Porcentaje de morosidad 2 (capital vencido/cartera activa)	10,39 %	4,22 %

Fuente: Componente Servicios Financieros-UNC

<sup>47</sup> Extraído del Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 34.

Respecto de las condiciones en las que se otorgaron efectivamente los créditos, variaron algo en relación a como estaban establecidas inicialmente (por lo menos hasta dic. de 2002): el crédito de operación fue otorgado con plazo de un año (estaba fijado en 2 años) con un período de gracia de 6 meses (y en caso de ganadería hasta 2 años); y el crédito de inversión fue otorgado con un plazo de hasta 10 años (estaba fijado en 7) con un período de gracia de hasta el 25% del plazo total, con garantías personales y reales no hipotecarias.

La tasa de interés que se fijó para todos los créditos fue del 8,5% anual hasta el 31 de agosto de 2002 y a partir de esa fecha se incrementó al 14% (inicialmente estaba prevista en 10% anual para los créditos de operación y en 9% anual para los de inversión). No se dispone de información oficial del Programa para el año 2003, sin embargo en la entrevista al coordinador provincial del Programa en Chaco, éste afirmó que ahora en la provincia se están otorgando los créditos a una tasa del 6% anual, igual que en el caso del PSA.

Hasta la fecha de este estudio – teniendo en cuenta la última información disponible contenida en el Resumen Ejecutivo del Programa correspondiente al año 2003 - no se habían podido implementar en el marco del Programa sistemas de información que estaban previstos desde el inicio como la Central de Riesgos (que incluiría un empadronamiento confiable de los beneficiarios de crédito de todos los programas públicos) y el Sistema Informático para la administración del crédito. Tampoco se habían podido concretar aún “fondos fiduciarios” con los recursos de crédito en las provincias (impulsados por la UNC principalmente para otorgar mayor seguridad jurídica a los fondos de recupero de los créditos) y los fondos rotatorios con la línea de crédito grupales autogestionados para ser manejados por organizaciones. No se había aprobado una nueva versión del Reglamento de Crédito del Programa con las modificaciones acordadas luego de su reorientación; y al parecer, aunque en avanzado estado de preparación (según el citado Resumen Ejecutivo 2003)<sup>48</sup>, aún no se ha concretado el Sistema de Información Comercial previsto en el Programa desde su formulación. Sí se ha concretado por el área de Servicios Financieros del Programa la elaboración de una guía de proyectos consensuada con los equipos provinciales .

Por último, resulta pertinente a modo de síntesis enumerar aquí las “reorientaciones” del Programa en el componente de Servicios Financieros propuestas por la Misión de FIDA en dic. de 2002, a partir de las “dificultades y restricciones” halladas en relación con su ejecución hasta ese momento:

- la participación paritaria o mayoritaria de los beneficiarios en los Comités de Crédito y Asistencia Técnica con poder de decisión sobre los desembolsos para crédito y asistencia técnica;
- el establecimiento de Comités Locales de Crédito y Asistencia Técnica, además del Comité Central que funciona en la UPE;
- la disminución del número de miembros del grupo de seis a cuatro como requisito para el acceso al crédito y la posibilidad de apoyar emprendimientos individuales con garantía “conducente” que aprobará el Comité;
- la posibilidad de ajustes de la tasa de interés y de otras condiciones operativas del crédito, que ya no serían fijas sino a ser definidas por el Consejo Coordinador del Programa;
- el traslado del FRAI para su operación dentro del subcomponente de Capacitación y Comunicación, para apoyar su implementación y disminuir riesgos de fracasos;
- la capacitación en el uso y manejo del crédito a los beneficiarios y sus organizaciones;
- mayor promoción y divulgación de otras líneas de crédito que ofrece el Programa (más allá de las de operación e inversión).
- mayor énfasis en el crédito rural con enfoque de género.

---

<sup>48</sup> Op.Cit. Informe Ejecutivo 2003. Pag. 15.

## B. SERVICIOS TÉCNICOS DEL PROGRAMA

Dentro de los Servicios Técnicos de Apoyo a la Producción, se preveía inicialmente que el subcomponente de Promoción y Asistencia Técnica fuera ejecutado en terreno a través de técnicos públicos y privados (estos últimos de tres categorías: técnicos, especialistas e idóneos). Los técnicos públicos se encargarían de las tareas de difusión del Programa en cada área, de la promoción de grupos, de la identificación de las ideas de proyecto y de la supervisión de los técnicos privados, que son los que iban a asesorar a los productores en la formulación y ejecución de sus proyectos productivos e iban a realizar el seguimiento del pago de los créditos.

El pago de los técnicos privados iba a ser subsidiado en las primeras etapas de ejecución de los proyectos con fondos del Programa y luego se esperaba que fuera gradualmente asumido por los beneficiarios, favoreciéndose de esta manera el desarrollo de un mercado de asistencia técnica privada en la región.

Como los fondos destinados inicialmente a subsidiar la contratación de la asistencia técnica privada provenían del PROSAP y no estuvieron disponibles, las provincias apenas pudieron asumir su costo: hasta mediados de 2001 se habían contratado 6 técnicos en Chaco y 10 en Misiones, que luego no pudieron proseguir su labor por falta de fondos en el Programa. De esta manera, los técnicos públicos (“extensionistas” provinciales) debieron asumir todas las tareas en campo, siendo que o estaban “a tiempo parcial” y muy mal pagos (caso de la provincia de Chaco)<sup>49</sup> o tenían a su cargo muchas otras responsabilidades (caso Misiones), resintiéndose grandemente la tarea de promoción y asistencia en terreno.

Con la reorientación del Programa se decidió asignar la tarea de contratación de la asistencia técnica privada a la UNC; se reforzó la asistencia técnica en campo en cada Provincia con la asignación obligatoria de tres técnicos públicos además de los que ya estuvieran dedicados (dos para labores de promoción, preparación y asistencia técnica de proyectos no agropecuarios demandados por los beneficiarios y uno para identificar y atender el tema de recuperación de pérdidas de productos en cosecha y poscosecha); se definió que el pago de los costos de la asistencia técnica privada estaría en función del tipo de proyectos por emprender y de la rentabilidad de los mismos (“atada a resultados”) y que los Comités de Crédito y Asistencia Técnica analicen y tomen las decisiones sobre las proporciones de pago o de subsidios de la misma (se descartó que los productores puedan pagarla inicialmente y con una gradualidad establecida de antemano como se había definido inicialmente). A su vez se enfatizó que los beneficiarios participen en las decisiones sobre la selección de los técnicos, las negociaciones del contrato, los planes de trabajo, los montos y los pagos de los honorarios (aún sobre aquellos pagados con desembolsos que recibirán del Programa).

De los tres técnicos de campo acordados con la reorientación del Programa, dos deberían ser remunerados con recursos de la Nación y uno con recursos de la provincia, pero aún no se ha concretado su incorporación.

Respecto de la supervisión en terreno y el esfuerzo por el recupero de los créditos, durante el período fue llevado a cabo por los técnicos públicos (extensionistas) con muy variada dedicación y resultados. Actualmente la UNC está impulsando a las UPEs a que designen un técnico público específico para esta tarea, pero a la fecha de este estudio esto aún no se había concretado.

Durante los primeros años de ejecución del Programa, no se contó en las UPEs con responsables del subcomponente de Capacitación y Comunicación, así que el impacto de estas actividades fue muy reducido. Tampoco se había concretado la elaboración inicialmente prevista de un programa de capacitación para técnicos y productores. En la reorientación se exige que la UNC y las UPEs confeccionen dicho programa de capacitación participativo hasta el año 2006, el que - manteniéndose acorde con las demandas productivas de los proyectos- deberá enfatizar un enfoque de desarrollo rural y el fortalecimiento de la autogestión y capacidad empresarial de los beneficiarios. Dicho programa de capacitación, cuando se concrete, debería ser actualizado anualmente.

Dentro de las recomendaciones para la reorientación del componente de Servicios Financieros que realizó la Misión FIDA de dic. 2002 se incluye una “capacitación en el uso y manejo del crédito”<sup>50</sup> a ser implementada por los responsables del área con los

<sup>49</sup> Llegando incluso hacia finales de 2001 a abandonar la tarea por falta de pago, según Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 14

<sup>50</sup> Op. Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 38.

beneficiarios y sus organizaciones, siendo que anteriormente no estaba prevista.

El subcomponente de Desarrollo Comercial y Agroindustrial, paralizado prácticamente en su ejecución en el período por las mismas razones que los anteriores, incorpora luego de la reorientación del Programa un Responsable a nivel de la UNC, y se ratifica la estrategia de promoción definida inicialmente con énfasis en la gestión empresarial basada en el desarrollo de negocios y de actividades rurales no agrícolas “(como talleres de costura, de reparación de maquinaria y equipos, mueblerías, turismo rural, comercio, transportes, entre otras)”<sup>51</sup>, el enfoque territorial y la integración por rubros (algodón, apicultura, mandioca, horticultura, etc.) y vertical (con empresas procesadoras, acopiadores, brokers y exportadores).

Este subcomponente también incorpora el desarrollo de una nueva línea o destino del crédito, el llamado “Fondo de Innovación y Acceso a Mercados” para financiar el desarrollo de estrategias empresariales y de marketing, que debería establecerse formalmente en el nuevo Reglamento de Crédito, pues los recursos para el mismo están en el Fondo de Crédito del Programa y se manejaría con la misma reglamentación en cuanto a condiciones para su otorgamiento. Por último, se refuerza la necesidad del establecimiento de un Sistema de Información Comercial (previsto inicialmente pero aún no implementado).

### C. ASISTENCIA A GRUPOS VULNERABLES

El PRODERNEA contempla una atención específica para mujeres, jóvenes y aborígenes. Ya se mencionó la existencia de un componente exclusivamente dirigido a estos últimos: el Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA), a ejecutarse en las provincias de Formosa, Chaco y Misiones, integrado por tres subcomponentes: Seguridad Territorial (apoyo financiero y profesional para el saneamiento jurídico de las áreas comunitarias), Apoyo Técnico y Capacitación (para complementar y potenciar el conocimiento aborígen tradicional en vistas de la diversificación y el aprovechamiento integral y sostenido de sus recursos, incluido el apoyo al mercadeo), y un Fondo Rotatorio (financiamiento con modalidad de subsidio para demandas productivas a nivel familiar y comunitario). Dichas acciones son ejecutadas por las UPEs, y deben dar participación a los representantes de las comunidades.

Está propuesto que la perspectiva de género y la atención a la problemática de los jóvenes ‘atravesen’ todos los componentes del Programa con el objetivo de lograr la participación creciente de ambos grupos en las actividades financiadas y promovidas.

## VI. INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Se propone en el Programa que la evaluación ex-ante de los proyectos que se presentan en el PRODERNEA para su financiamiento incluya el análisis de la factibilidad técnica, de gestión, comercial y económico-financiera de los mismos. Respecto de este último, a través de la utilización del flujo financiero de fondos se pretende medir el incremento en el ingreso neto familiar y calcular indicadores financieros del rendimiento de la inversión como el Valor Actual Neto y Tasa Interna de Retorno, así como lograr una aproximación a la sostenibilidad del incremento de los ingresos en el tiempo a través de análisis de sensibilidad en función de la variación de los costos y los ingresos. También se exige analizar el impacto ambiental del proyecto y ponderar en forma positiva su articulación con otras unidades productivas locales, su eslabonamiento en cadenas comerciales, su impacto a nivel comunitario, la participación de jóvenes y el enfoque de género.

El sistema de seguimiento propuesto para los proyectos financiados incluye las actividades periódicas y recurrentes de supervisión de su ejecución. La evaluación se concibe como una actividad de mayor alcance en el espacio y en el tiempo en la que se deben considerar indicadores relacionados con los efectos y el impacto del Programa.

El PRODERNEA contempla un área de Programación, Seguimiento y Evaluación (PsyE) que fue modificada tanto en su estructura como en su enfoque en la reformulación del Programa, dado que “hasta el momento de la Misión de Reorientación el proyecto no contaba con un sistema de SyE diseñado”<sup>52</sup>. Se ampliaron los recursos necesarios para financiar los costos de operación del

<sup>51</sup> Op. Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 27.

<sup>52</sup> Op. Cit. Texto principal de la Misión de Reorientación. FIDA. Dic. 2002. Pág. 45.

área, incluyendo el cargo de Responsable Provincial de PsyE que antes no existía (había sólo un Responsable Nacional que se mantiene en la UNC y se le agrega un Auxiliar) y el diseño del Sistema de Planificación, Seguimiento y Evaluación (SPSE). Respecto de este último, se enfatiza en la reorientación un enfoque transversal, participativo, formativo y de “empoderamiento” a todos los niveles, de género, y orientado a procesos tanto como a impacto. Dicho Sistema debería haber estado listo para funcionar en el primer año de ejecución de la reorientación del Programa, pero esto a la fecha de este estudio aún no se había concretado.

#### **4.1.2 PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (PSA)**

##### **I. ANTECEDENTES, ALCANCE TEMPORAL Y COBERTURA GEOGRÁFICA DEL PROGRAMA**

El Programa Social Agropecuario (PSA) - que en la Ley de Presupuesto figura como “Plan Campo Unido de Desarrollo Social Agropecuario” - se crea en abril de 1993 y no tiene fecha prevista de finalización. Desde su inicio se interpretó como la incorporación dentro de la política agropecuaria y rural del programa social que el Estado desarrolla en otras áreas como la de acción social, salud, educación o trabajo. Por tanto, ha estado expuesto a lo largo de los 10 años de su ejecución, a los ajustes y cambios planteados por los sucesivos gobiernos en dicha política social.

El Programa es de aplicación en todo el territorio nacional, con excepción de las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego debido al reducido número de población objetivo. La distribución de los fondos para proyectos entre las provincias se realiza en base a la proporción de explotaciones minifundistas determinada con datos del Censo Nacional Agropecuario, por tal razón se prioriza a las regiones NOA y NEA. Dentro de cada provincia la incorporación de áreas queda sujeta al criterio de las Unidades de Coordinación Provinciales.

Estas Unidades han establecido uno o varios de los criterios que se enumeran a continuación para la elección de las áreas: peso importante de población aborigen (como es el caso de Salta y Formosa), de hogares rurales NBI, de población minifundista, falta de asistencia por parte de programas oficiales o privados, crisis de los cultivos tradicionales.

No obstante, el Programa de hecho se ha guiado más por la demanda de los grupos, por tanto la priorización previa de determinadas zonas no ha sido excluyente y se han ejecutado proyectos provenientes de otras.

##### **II. POBLACIÓN OBJETIVO, POBLACIÓN META Y BENEFICIARIOS AL 31-12-2003**

La población objetivo del Programa Social Agropecuario ha sido cuantificada en 159.712 familias, de acuerdo a la estimación de productores minifundistas realizada por la Dirección de Desarrollo Agropecuario a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1988.<sup>53</sup>

Se trata de pequeños productores que se caracterizan por la escasez de los recursos tierra y capital con los que cuentan, situación que les impide alcanzar una unidad económica. Poseen además bajos volúmenes de producción para colocar en el circuito comercial, falta de acceso a desarrollos tecnológicos apropiados para optimizar su producción y baja capacidad de gestión.

Dentro de dicha población se pueden distinguir básicamente dos estratos: I. aquellos que viven fundamentalmente de la venta de su producción, aunque en condiciones de subsistencia; II. aquellos que combinan la producción en el predio con tareas transitorias como asalariados y que se encuentran en situaciones más agudas de pobreza, llegando en algunos casos a la pobreza extrema o indigencia.

El Programa no tiene establecida una población meta a atender sino que la define anualmente en función de los recursos presupuestarios autorizados.

Los criterios de elegibilidad de los beneficiarios, esto es aquellos que debe obligatoriamente cumplir la población objetivo para acceder a los recursos y beneficios del Programa, apuntan a establecer un piso que permita separar a los grupos que basan su reproducción mayormente en el trabajo extrapredial y un techo para los productores familiares capitalizados. En ese sentido el

<sup>53</sup>Últimos datos disponibles hasta el momento.

PSA definió los siguientes requisitos generales: que el productor y su familia realicen trabajos directos dentro de la explotación, estando ubicada dentro de la misma su vivienda permanente; que se organicen en grupos de por lo menos 4 familias en Patagonia y 6 en el resto del país; que el nivel de ingresos provenientes de la explotación no supere el valor mensual de dos salarios correspondientes al peón agropecuario permanente (aproximadamente \$300 mensuales); que no exista contratación de trabajo asalariado permanente, admitiéndose los casos de contratación de empleo transitorio en momentos pico de trabajo imposibles de cubrir con la mano de obra familiar; que no existan otras fuentes de ingresos, exceptuándose los casos de los extraprediales provenientes de remuneración por trabajos transitorios o la elaboración artesanal, no superiores al salario del peón rural; que el nivel de capital (mejoras y capital de explotación) de la unidad productiva no supere el equivalente a un tractor mediano (70-80 HP) 'semiamortizado' (alrededor de \$30.000).

Como excepción se podrá contemplar la inclusión de productores que tengan una ocupación remunerada permanente, siempre que su monto sea inferior al salario del peón rural (ej. cocineras, porteros de escuelas rurales, etc.). Existen también otras situaciones excepcionales como las de productores minifundistas que no residen en la explotación porque son medieros, aparceros o arrendatarios cuyas viviendas se encuentran muy cercanas al predio.

Más allá de la existencia de estos requisitos, la estrategia del Programa se orienta a no excluir a priori a ningún tipo de productor siempre que sea minifundista, y en ese sentido se afirma que "no hay productores viables o inviables, sino proyectos viables o inviables".<sup>54</sup>

En el Cuadro 1 se presenta el total de familias y personas beneficiarias del Programa hasta el 31/12/03, incluida la cantidad de mujeres, para todo el país y por provincia. También aparecen los créditos otorgados (cantidad de proyectos/EPAs, monto y cantidad de créditos).

## CUADRO 1

POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL PSA AL 31/12/03<sup>55</sup>

PROVINCIA	EPAs <sup>55</sup>	MONTO DE CRÉDITOS OTORGADOS(\$)	TOTAL DE CRÉDITOS OTORGADOS	FAMILIAS BENEFICIARIAS	PERSONAS BENEFICIARIA	MUJERES TITULARES DE CRÉDITO	% MUJERES TIT. CRÉDITO
Buenos Aires	147	853.931.00	1.024	837	2.643	208	24.85%
Catamarca	235	1.549.221.61	2.244	1.857	9.831	488	26.28%
Córdoba	379	2.245.271.00	3.105	2.101	9.084	492	23.42%
Corrientes	945	3.661.731.24	8.592	4.163	18.608	1.176	28.25%
Chaco	317	1.364.955.79	2.649	1.947	7.840	267	13.71%
Chubut	167	554.570.40	975	743	2.971	283	38.09%
Entre Ríos	150	952.137.00	1.183	990	4.182	271	27.37%
Formosa	255	841.836.22	2.250	1.418	7.503	258	18.19%
Jujuy	517	2.199.029.03	3.761	2.546	12.843	894	35.11%
La Pampa	152	902.938.47	1.058	890	3.408	181	20.34%
La Rioja	196	1.526.489.29	1.563	1.424	5.938	336	23.60%
Mendoza	459	2.391.776.95	3.438	2.875	11.975	945	32.87%
Misiones	505	3.132.840.57	6.495	5.028	22.459	1.968	39.14%
Neuquén	216	891.649.94	1.646	1.451	6.636	689	47.48%
Río Negro	368	1.230.333.52	1.623	1.369	4.690	442	32.29%
Salta	374	1.333.296.30	3.162	2.487	12.716	577	23.20%
San Juan	284	1.489.045.83	2.056	1.363	6.358	323	23.70%
San Luis	161	708.136.05	1.339	991	3.893	285	28.76%
Santa Fe	262	964.789.00	2.054	1.353	6.043	372	27.49%
Sgo. del Estero	510	3.674.146.72	6.207	5.163	24.091	1.358	26.30%
Tucumán	366	2.041.996.77	3.519	2.827	12.482	711	25.15%
<b>TOTAL</b>	<b>6.965</b>	<b>34.510.122.70</b>	<b>59.943</b>	<b>43.823</b>	<b>196.194</b>	<b>12.524</b>	<b>28.58%</b>

Fuente: PROGPSA

<sup>54</sup> Manual Operativo. PSA. Pág. 6.

<sup>55</sup> Se asume que población atendida es con crédito y asistencia técnica.

<sup>56</sup> Emprendimientos Productivos Asociativos.

La población atendida por el PSA en 10 años de ejecución es de 43.823 familias (196.194 personas), en el 28,5% de las cuales el titular del crédito es una mujer. Aparece una clara predominancia de población beneficiaria de las provincias del Norte, con cantidades significativas en Misiones y Corrientes (NEA) y Sgo. del Estero, Jujuy y Tucumán (NOA).

### III. FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA.

El Programa Social Agropecuario se financia exclusivamente con los aportes del Tesoro Nacional. En sus inicios -1993- se le asignó un presupuesto de \$25 millones, destinado mayoritariamente al subprograma de emergencia agropecuaria y \$10 millones adicionales para la ejecución de los restantes subprogramas. En los años subsiguientes osciló entre 8 y 9,5 millones de pesos anuales según los años considerados, excepto en el año 1999 en el que su presupuesto se rebajó a cinco millones. En los años 2000 y 2001 las asignaciones fueron de 2 y 2.8 millones de pesos respectivamente, por lo cual la Secretaría debió arbitrar la efectivización de transferencias desde otras cuentas presupuestarias que alcanzaron los \$4.5 millones anuales y permitieron así una subsistencia del funcionamiento con mínimos niveles de ejecución.

La transferencia de los recursos del Programa a las provincias se hace a través de la Fundación ARTGENINTA, a cuentas abiertas en la sucursal del Banco Nación correspondiente. Pero es la Fundación la que funciona como ventanilla del crédito a los beneficiarios en las distintas sedes del INTA en las provincias.

El Cuadro 2 presenta el origen de los fondos de financiamiento del PSA, con información hasta el 31/12/03.

## CUADRO 2

ORIGEN DE LOS FONDOS DEL PSA  
(EN PESOS CORRIENTES AL 31/12/03)

ORIGEN DE FONDOS	EPAS	MONTO	TOTAL DE CRÉDITOS OTORGADOS	% SOBRE EL TOTAL
Presupuesto	3.373	19.181.032.45	31.680	55.58%
Fdo. de Recupero	2.318	8.763.488.97	17.983	25.39%
FET	897	4.785.340.12	8.423	13.87%
Convenios con Pcias	45	324.993.45	328	0.94%
Otros	332	1.455.267.71	1.529	4.22%
TOTAL	6.965	34.510.122.70	59.943	100.00%

Fuente: PROGPSA.

Como puede verse, si bien el origen principal de los fondos para la ejecución del Programa ha sido el presupuesto nacional a través de la SAGPyA (56%), el PSA ha procurado obtener otras fuentes de financiamiento a lo largo de los años de su implementación, en buena medida debido a los "recortes" anualmente sufridos en su presupuesto originariamente adjudicado. Son muestra de ello los convenios firmados con otros programas y organismos estatales: como PROHUERTA de INTA, el FET (Fondo Especial del Tabaco que administra la SAGPyA), la Subsecretaría de Vivienda, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, UNICEF, etc.- En muchas provincias existen también acuerdos con el gobierno provincial y universidades para desarrollar planes específicos.

Por último, un 25% del monto de financiamiento para créditos del PSA se origina en el Fondo de Recupero de créditos del Programa.

#### **IV. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA**

El Programa Social Agropecuario depende desde el punto de vista institucional de la Subsecretaría de Economía Agropecuaria de la SAGPyA. Cuenta a nivel nacional con los siguientes órganos de conducción: la Unidad Técnica de Coordinación Nacional (UTCN), la Comisión Coordinadora Nacional y un Consejo Asesor.

La UTCN está integrada por el Coordinador Nacional del PSA, designado por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, y un equipo técnico designado por el Coordinador. Su estructura consta de dos áreas cuyos responsables reportan al Coordinador Nacional: i) Área de Programación y Seguimiento compuesta por un responsable, 2 técnicos y 2 asistentes; ii) Área de Operaciones compuesta por un responsable del área y los técnicos siguientes: a) 2 referentes provinciales, b) 1 referente nacional de capacitación y c) 1 referente nacional de mercadeo.

Las principales funciones de la UTCN son: coordinar la operación del Programa en todo el ámbito nacional; administrar los recursos asignados al Programa; procurar su articulación con otras acciones dirigidas a los pequeños productores; asegurar la participación de los beneficiarios en todas las etapas del ciclo de los proyectos que financia y en las estructuras institucionales del Programa; seleccionar a los Coordinadores Provinciales; efectuar el seguimiento de las acciones implementadas en las provincias; convocar y asegurar el funcionamiento de la Comisión Coordinadora Nacional.

La Comisión Coordinadora Nacional (CCN) asesora a la UTCN en aspectos técnicos vinculados al Programa, en especial sobre el seguimiento de las operaciones en terreno, la coordinación con otros programas y proyectos, y aporta criterios para la formulación de estrategias. Se reúne por menos dos veces al año, una para la planificación y otra para la evaluación de la ejecución. Está integrada por representantes de los otros programas de apoyo a pequeños productores de la SAGPyA, de Ongs de promoción rural y de la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (CONINAGRO), y cuatro representantes de los beneficiarios siguiendo la regionalización del territorio nacional adoptada por el Programa (NOA, NEA, Centro-Cuyo y Patagonia). Estos últimos son elegidos por los representantes de los beneficiarios que integran cada Unidad Provincial del Programa.

A nivel provincial la estructura del Programa está constituida por una Coordinación Provincial (CP) responsable de la ejecución del mismo en su jurisdicción, a cargo de un Coordinador que cuenta con el apoyo de un Equipo Técnico de Apoyo (ETA) integrado por 5 o 6 técnicos según las provincias encargados de las distintas áreas de trabajo como seguimiento de grupos, asistencia técnica, capacitación, administración, etc.; y una Unidad Provincial (UP) integrada por el Coordinador Provincial, dos representantes de los beneficiarios, uno del Gobierno Provincial, uno por las Ong de apoyo y otro del INTA, que se ocupa de operacionalizar los criterios de focalización a nivel de los departamentos, evaluar y aprobar los proyectos productivos (EPAs) y realizar su seguimiento, planificar las actividades y proponer temáticas a priorizar en el plan de capacitación. Las UP se reúnen al menos una vez por mes.

La evaluación de los proyectos es descentralizada a nivel de las Unidades Provinciales. En cada provincia se realiza una primera evaluación técnica de los subproyectos (EPAs) por parte del Equipo Técnico de Apoyo y del Coordinador Provincial y luego se realiza la evaluación final y aprobación del financiamiento por parte de la UP. El criterio para evaluar los aspectos financieros de los subproyectos en el Programa se basa en: i. el detalle del flujo de gastos e ingresos a lo largo del ciclo del proyecto, con especial hincapié en los jornales propios (y familiares), llegándose así a nivel de flujo de fondos para cada familia (no se realiza análisis TIR o VAN, sino que lo que interesa es el ingreso neto de la familia); ii. el detalle del desarrollo del crédito y el 'cash flow' con el pago del crédito.

#### **V. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROGRAMA.**

El objetivo general del Programa está dirigido a incrementar los ingresos de los productores minifundistas y a promover su participación organizada en las decisiones de políticas, programas y proyectos. Dentro de ese marco, el Programa Social Agropecuario se propone como objetivos específicos:

- para los productores minifundistas con posibilidades de desarrollo: la reconversión productiva de sus predios hacia alternativas con posibilidades de mercado, la intensificación de su producción, y la diversificación y el mejoramiento del proceso post-cosecha.

- para los productores minifundistas más pobres: la generación de nuevos emprendimientos productivos asociativos en áreas rurales, tales como agroindustrias, servicios a la producción agropecuaria, etc. y el reforzamiento de la producción de autoconsumo.

El PSA se ejecuta a través del desarrollo de Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs) tanto para actividades de autoconsumo como para las dirigidas al mercado. Los apoya con cuatro líneas de acción o componentes:

- a. Asistencia financiera
- b. Asistencia técnica
- c. Apoyo a la comercialización
- d. Capacitación

#### A. ASISTENCIA FINANCIERA DEL PROGRAMA

Los lineamientos estratégicos de la oferta financiera con vistas de promover la reconversión productiva de los productores minifundistas son: el cambio hacia rubros no tradicionales; la diversificación incorporando nuevos rubros; la integración vertical incorporando pasos postcosecha; la intensificación de sus actuales producciones incorporando tecnología; la intensificación y diversificación hacia las producciones para el consumo de las familias.

Los requisitos generales para acceder al financiamiento son:

- estar organizados en grupos de al menos seis personas -de diferentes unidades de producción minifundistas y diferentes hogares "ollas" - bajo distintas modalidades: grupo de hecho, consorcio, asociación civil sin fines de lucro, cooperativa, etc. (excepcionalmente la UP podrá considerar proyectos de grupos de menos de 6 miembros, con razones fundamentadas como aislamiento, población dispersa etc.);
- completar y entregar el formulario pertinente, acompañado de una carta sencilla del grupo (una carilla manuscrita), explicitando las razones y objetivos de su solicitud, la actividad a realizar y cómo piensan hacerlo y, finalmente, las fortalezas y debilidades del grupo para emprenderlo.

La operatoria del componente es la siguiente: una vez aprobado un proyecto (EPA) por la UP (previa evaluación técnica del ETA), la Coordinación Provincial solicita a la UTCN dentro del Programa Operativo Mensual que elabora, el envío de los fondos correspondientes al mismo. La CP cargará en el soft de crédito los datos para generar el convenio con el grupo, en el que se estipula también el cronograma de devoluciones. Simultáneamente o con anterioridad a la entrega de los recursos, el grupo firma el contrato de préstamo con el Coordinador Provincial, el cual se encuentra habilitado para ello. En dicho contrato el grupo se compromete además a recibir asistencia técnica e informar periódicamente a la UP sobre el destino de los recursos asignados y la ejecución del plan de actividades propuesto.

La Coordinación Provincial es la responsable del seguimiento y evaluación de los EPAs; y la UTCN debe monitorear por lo menos un 20% de los EPAs de cada jurisdicción.

El Programa posee dos líneas de financiamiento:

**-FORTALECIMIENTO DEL AUTOCONSUMO:** destinada a mejorar las condiciones de vida de los productores minifundistas pobres, no sólo a través de la incorporación de nuevos alimentos, sino también disminuyendo los gastos de la familia en ese rubro, con un enfoque de producción orgánica. El monto total disponible en el Programa para esta línea de proyectos de autoconsumo es del 5% del fondo para emprendimientos productivos asociativos, pudiendo las UPs ampliarlo hasta un 10% cuando la demanda y las características de los proyectos presentados lo justifiquen. En esta línea no se establece tasa de interés ni garantías reales. Se pueden otorgar hasta \$ 500 por familia o \$ 5.000 por grupo. Se pueden financiar por esta línea: insumos, equipos e inver-

siones para producción de granja y huerta y para industrialización de productos. Los beneficiarios y responsables del crédito son los productores individuales aunque pertenezcan a alguna asociación (cooperativa, organización, asociación etc.). El grupo tendrá que elegir dos personas como responsables del proyecto, y otras dos (pueden ser las mismas) para recibir en su nombre los recursos materiales previstos en el proyecto. Se trata de créditos que se devuelven con productos a las organizaciones de la comunidad (escuelas, hospitales, asilos, etc.) como de semillas, crías, etc.- En el contrato de préstamo firmado por todos los integrantes del grupo se estipulan las formas de devolución del crédito como una expresión del compromiso que cada una de las familias adquiere en ese sentido. El plazo máximo de devolución es de un ciclo biológico completo o de un año calendario en los casos en que no haya producción agropecuaria, sin embargo la UP podrá establecer plazos para la devolución de mayor duración de acuerdo a la índole del proyecto presentado (si existe venta de excedentes la devolución podrá consistir en dinero destinado al fondo rotatorio a nivel provincial y sólo en casos excepcionales en trabajo en beneficio de la comunidad cuando no sea posible la devolución en especie). En caso de incumplimiento, si no devolvieron por problemas o pérdida comprobable de la producción, se considerará “justificado” y quedará como un fondo perdido, pero si pudiendo no lo hicieron, el grupo será considerado “moroso” y no podrá acceder a nuevos financiamientos.

- **EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS ASOCIATIVOS:** destinado a financiar tres tipos de proyectos: i) tradicionales, para actividades ya realizadas por los pequeños productores; ii) innovadores, tipo “fondos semilla” para actividades de rentabilidad conocida pero que no han sido hechas por pequeños productores de la zona, o han sido hechas en la zona por medianos y grandes productores con tecnologías posibles de adoptar por pequeños productores, o que implican un cambio en la orientación productiva del grupo y por lo tanto requieren un tiempo mayor de aprendizaje; iii) de sostenibilidad, que no producen retornos incrementales durante la vida útil del proyecto, como por ejemplo las actividades destinadas a la recuperación del medio ambiente, o de experimentación adaptativa en campos de pequeños productores (para estos dos últimos destinos el solicitante debe ser una institución de apoyo con suficientes antecedentes en el tema propuesto). Se otorgan hasta \$ 3.000 por familia y el monto máximo no puede superar los \$ 33.600 por grupo. Los rubros financiables son: inversiones prediales, equipos y herramientas e insumos para la producción; mano de obra familiar y ajena (esta última sólo para actividades estacionales que no pueden cubrirse con mano de obra familiar). No se financia: alquiler de oficinas, compra de tierras y bienes inmuebles (salvo que se trate de terrenos para instalar mejoras fundiarias), pago o refinanciamiento de deudas, inversiones de capital permanente en aquellos casos en que no se tenga constancia respecto de la ocupación efectiva y permanente de la tierra por parte del beneficiario, y adopción de tecnologías que pongan en riesgo el uso sostenido de los recursos naturales. En esta línea se fija una tasa de interés, que para los proyectos tradicionales es del 6% anual sobre saldos y para los proyectos innovadores es del 4%. Los plazos de devolución dependerán del tipo de rubros financiados, pero en ningún caso podrán superar los siete años incluido el período de gracia. Una familia puede acceder a varios créditos siempre que el monto máximo de endeudamiento no supere los \$ 3.000.- La devolución de los créditos que son de utilización individual son compromisos contraídos por cada una de las familias; en los casos de bienes adquiridos para propiedad común del grupo el compromiso de devolución es solidario y debe hacerse cargo de cubrir a aquellos miembros que no cumplan con su aporte. En el caso de una inversión la garantía es prendaria.

Los créditos se podrán renovar o ampliar por un monto máximo de \$3.000 por familia, si el grupo ha cumplido con el plan de pagos y con las actividades propuestas. En los casos en que el solicitante tenga deudas contraídas con otros programas y/o organismos públicos o privados, la UP evaluará cuál es el monto máximo de endeudamiento que se le autoriza.

A continuación se presentan los datos de créditos desembolsados hasta el 31/12/03. El monto transferido a los beneficiarios en forma de crédito en ese período fue de \$34.563.864,94 (en pesos corrientes). Se realizó a través de 59.943 operaciones de crédito para el financiamiento de 6.965 proyectos (EPAs). Por provincia, los montos de crédito otorgado y la cantidad de operaciones y proyectos se corresponden con la cantidad de población beneficiaria. En parte no siguen esa tendencia las provincias de Córdoba y en menor medida Mendoza, donde los montos promedio otorgados resultan más elevados (por operación y proyecto) en relación a la población atendida (ver Cuadro 1 de Población Beneficiaria del PSA).

La distribución histórica de los montos, cantidad de créditos y proyectos financiados que presenta el Cuadro 3, muestra que los años iniciales (1993/94) fueron los de mayor desembolso del componente (cerca de la tercera parte del total), siguiéndole los años 1997/98, registrándose una importante disminución en los últimos dos años (2002/2003), que en términos de poder adquisitivo de los créditos supone una reducción mayor que el valor nominal debido al salto inflacionario del año 2002.

Claramente pueden observarse las fuertes oscilaciones en la disponibilidad de recursos por parte del Programa durante sus 10 años de existencia.

### CUADRO 3

CANTIDAD DE CRÉDITOS, MONTOS OTORGADOS Y PROYECTOS FINANCIADOS  
PSA (EN PESOS CORRIENTES, 1993/2003)

PERIODO	EPAs	MONTO DE CRÉDITOS OTORGADOS	TOTAL DE CRÉDITOS OTORGADOS
1993-1994	1.097	9.411.417.27	12.666
1995	664	3.871.241.60	6.212
1996	725	3.858.510.83	6.499
1997	1.425	6.408.961.25	10.526
1998	1.280	5.102.218.81	10.494
1999	497	1.611.474.87	3.768
2000	290	939.674.04	2.329
2001	416	1.352.468.06	3.162
2002	323	895.376.60	2.455
2003	248	1.058.779.37	1.832
<b>TOTAL</b>	<b>6.965</b>	<b>34.510.122.70</b>	<b>59.943</b>

Fuente: PROGPSA.

La distribución del crédito al 31/12/03 por tipo de proyecto, en relación a la cantidad de EPAs, montos desembolsados, y cantidad de créditos otorgados y familias y personas beneficiarias (incluidas las mujeres como titulares de crédito) se presenta en el Cuadro 4. Por tipo de proyecto la distribución es la siguiente: para autoconsumo 37 %, para tradicionales 52 %, para innovadores 3,4 %, y para otros proyectos 7,2 % (se incluyen en esta última categoría los proyectos de emergencia, en especial la operatoria patagónica en los años 1997 y 1998; proyectos de infraestructura comunitaria que corresponden a una operatoria especial con fondos FET localizada en Quebrada y Puna de la Provincia de Jujuy en 1996; y las ferias francas de Misiones). El alto peso de los proyectos para autoconsumo se corresponde con el perfil del beneficiario del Programa, que aunque requiere financiamiento para la producción para el mercado, al mismo tiempo necesita reforzar la disponibilidad de alimentos para la subsistencia familiar.

### CUADRO 4

POBLACIÓN BENEFICIARIA, CANTIDAD DE EPAs, MONTO Y NÚMERO DE CRÉDITOS OTORGADOS  
POR TIPO DE PROYECTO (EN PESOS CORRIENTES AL 31/12/03)

TIPO DE PROYECTO	EPAs	MONTO	TOTAL DE CRÉDITOS OTORGADOS	FAMILIAS BENEFICIARIAS	PERSONAS BENEFICIARIAS	MUJERES TITULARES DE CRÉDITO	% MUJERES TIT. CRÉDITO
Autoconsumo	2.575	3.268.844.58	22.694	20.606	98.802	8.701	42.23
Tradicional	3.655	27.440.723.48	31.415	24.484	109.563	4.210	17.19
Innovador	236	2.325.002.58	2.369	2.011	8.629	244	12.13
Otros <sup>56</sup>	499	1.475.552.06	3.465	3.052	11.386	540	17.69
<b>TOTAL</b>	<b>6.965</b>	<b>34.510.122.70</b>	<b>59.943</b>	<b>43.823</b>	<b>196.194</b>	<b>12.524</b>	<b>28.58</b>

Fuente: PROGPS

<sup>57</sup>Incluye infraestructura comunitaria, emergencia agropecuaria.

A continuación se presenta el listado de actividades desarrolladas en los proyectos (EPAs) financiados por el PSA:

## CUADRO 5

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS DE LOS PROYECTOS DEL PSA (AL 31/12/03)

DETALLE POR GRUPO DE ACTIVIDADES
<b>CULTIVOS INDUSTRIALES:</b> Algodón, Caña de Azúcar, Tabaco, Yerba
<b>CULTIVOS ANUALES:</b> Maíz, Trigo, Soja, Sorgo, Otros cult. Anuales nativos.
<b>HORTICULTURA:</b> Papa, Tomate, Zanahoria, Zapallito, Zapallo, Ajo, Arveja, Batata, Berenjena, Cebolla, Choclo, Frutilla, Hortalizas de hoja, Legumbres, Mandioca, Melón, Pimiento, Poroto, Sandía, Otras Hortalizas, Huerta p/ Autoconsumo
<b>FLORICULTURA y AROMATICAS:</b> Flores y Aromáticas
<b>FRUTICULTURA:</b> Frutales de Carozo y Pepita, Citrus, Vid, Nogal, Olivo, Tuna
<b>FORESTACION:</b> Especies Forestales
<b>FORRAJES Y SEMILLAS:</b> Pasturas para alimentación, semilla y fardo, Producción de semilla
<b>GANADERIA MAYOR:</b> Bovinos
<b>GANADERIA MENOR:</b> Caprinos, Ovinos y Camélidos
<b>ANIMALES DE GRANJA:</b> Abejas, Aves, Cerdos, Conejos, granja p/ Autoconsumo
<b>AGROINDUSTRIA:</b> Artesanías Textiles-Cueros, Carpintería, Dulces y Confituras, Encurtidos y conservas, Conservas p/ Autoconsumo, Textiles p/ Autoconsumo

Fuente: PROGPSA.

El Cuadro 6 presenta los montos y porcentajes de crédito otorgados por el PSA por tipo de actividades productivas financiadas, al 31/12/03.

## CUADRO 6

MONTO Y PORCENTAJE DE CRÉDITO OTORGADO POR ACTIVIDAD PRODUCTIVA. PSA (AL 31/12/03)

ACTIVIDADES	MONTO	%
AGROINDUSTRIA Y ARTESANIAS	525.952.51	1.52
ANIMALES DE GRANJA	5.222.173.04	15.11
CULTIVOS ANUALES	1.117.519.47	3.23
CULTIVOS INDUSTRIALES	3.668.456.30	10.61
FLORICULTURA Y AROMATICAS	328.835.81	0.95
FORESTACION	33.152.07	0.10
FORRAJES Y SEMILLAS	1.881.258.86	5.44
FRUTICULTURA	1.569.139.08	4.54
GANADERIA MAYOR	5.391.936.44	15.60
GANADERIA MENOR Y CAMELIDOS	6.032.248.99	17.45
HORTICULTURA	8.797.294.05	25.45
<b>TOTAL</b>	<b>34.567.966.61</b>	<b>100.00</b>

Fuente: PROGPSA.

En el Cuadro anterior puede observarse que un cuarto del monto total otorgado en crédito dentro del Programa estuvo destinado a la horticultura (25%), siguiéndole la ganadería menor y camélidos (17%), y en porcentaje parecido (15%) la ganadería mayor y los animales de granja. Dentro de la agricultura, el mayor porcentaje de financiamiento – como era de esperarse dado el peso del NEA y NOA en la población beneficiaria de minifundistas - está dirigido a los cultivos industriales, aunque el porcentaje es bajo (10%); y otros cultivos anuales y cultivos perennes como la fruticultura están en el 3% y 4% respectivamente. Se destaca el bajo peso del financiamiento para la agroindustria y las artesanías, que no llega al 2% del total.

Por último, respecto de los fondos de crédito otorgados al 31/12/03, según estuvieran destinados a financiar capital circulante o inversión, el Cuadro 7 presenta estos resultados: un 67% estuvo dirigido a inversión (infraestructura productiva como galpones, corrales, y herramientas y equipos, etc.) y un 33% a capital circulante (principalmente mano de obra, insumos para la producción, etc.).

## CUADRO 7

MONTO OTORGADO DE CRÉDITO PARA CAPITAL CIRCULANTE E INVERSIÓN PSA (AL 31/12/03)

FINANCIAMIENTO PARA:	MONTO	%
Capital Circulante	11.272.680.90	32.61%
Inversión	23.295.285.71	67.39%
<b>TOTAL</b>	<b>34.567.966.61</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: PROGPSA.

El recupero de los créditos otorgados por el PSA constituye un fondo rotatorio a nivel de cada jurisdicción provincial, de carácter permanente y al que se incorporan los fondos que el Estado Nacional otorga en los presupuestos anuales. Los recursos provenientes de este Fondo de Recupero, constituyeron el 25% del monto total de financiamiento del que dispuso el Programa hasta la actualidad.

Las normas para la entrega y recupero de los créditos se hallan definidas en el Reglamento de Crédito del Programa. Existen beneficios especiales para los prestatarios que pagan en tiempo y forma los créditos (intereses y amortización):

- una cancelación parcial de la deuda de créditos tomados para determinados destinos: ciertas inversiones (mejoras fijas como alambrados, aguadas, corrales, galpones, construcciones, salvo las destinadas a invernáculos y granja); implantación de plantaciones frutales, forestales e industriales perennes (excepto caña de azúcar), mano de obra sólo en los proyectos innovadores; equipamiento e infraestructura de riego; y animales de trabajo;

- una reducción de la deuda de hasta el 50% del monto invertido en los rubros citados anteriormente y consideración del resto "a fondo perdido", es decir, sin cargo de devolución, siempre que hayan pagado en su totalidad los intereses y la amortización correspondientes a la deuda no incluida en el fondo perdido y no incurran en mora injustificada en el pago de las obligaciones que pudieran quedar pendientes luego de la aplicación de la reducción (de lo contrario perderán el beneficio y deberán responder por el total de la deuda).

Estos beneficios se aplicaron a partir de 1998 para aquellos productores que podían acceder a las donaciones del PROINDER con financiamiento del Banco Mundial.

Los Coordinadores Provinciales del PSA determinan las situaciones de los grupos potencialmente beneficiarios de estas disposiciones, y tienen autoridad para disponer la aplicación de las mismas, y en qué porcentaje se efectúa el reajuste que pudiera haber. Las decisiones resolviendo reducciones o exclusiones son convalidadas por las respectivas Unidades Provinciales. Y en caso de desacuerdo, la cuestión deberá ser elevada a conocimiento y decisión de la UTCN que actuará como última instancia.

En el caso de “morosos involuntarios” para acceder a estos beneficios deberán previamente regularizar su situación, cumpliendo con la cancelación de sus cuotas de interés y amortización atrasadas y los punitivos que pudieran corresponder. En cambio los “morosos dolosos” no podrán acceder a estos beneficios.

Los beneficiarios que hayan satisfecho las obligaciones que surgen de los créditos (pago de intereses y cuotas de amortización) en tiempo y forma serán considerados “al día”. El no pago de cuotas vencidas hará incurrir en “mora” al tenedor de un crédito.

En aquellos casos en que el grupo deudor o un deudor individual se presenten ante la CP en fecha anterior al vencimiento de la cuota y manifiesten su imposibilidad de abonar total o parcialmente la misma, la CP podrá considerar la prórroga del vencimiento de la cuota o el refinanciamiento del préstamo. En ambos casos el grupo deudor deberá presentar una nota y certificación escrita extendida por el técnico que los asesora, donde se detallen las causales del no pago en término. La UP es el órgano habilitado para dictaminar sobre la justificación del refinanciamiento. El solicitante de la refinanciación deberá demostrar la voluntad de devolución del préstamo que se refinancia, pagando por lo menos los intereses vencidos.

A partir de los 30 días del vencimiento, se intimará al deudor adicionando un interés equivalente al 50% por encima del interés de la línea. De no realizarse el pago dentro de los siguientes 30 días el interés punitivo será el equivalente al doble del interés normal de la línea.

El listado de morosos es público y se envía a organismos públicos y privados que atienden al sector de pequeños productores minifundistas y a las organizaciones de pequeños productores, no pudiendo recibir en el futuro ninguno de los beneficios que brinde el PSA si no se cancela la deuda, solicitando a otros organismos/instituciones de crédito seguir igual tratamiento. El PSA se reserva iniciar las acciones que estime corresponder, a fin de recuperar el monto prestado y los bienes que se hubieran adquirido con el mismo.

En el Cuadro 8 se muestra el estado de la cartera de crédito del PSA al 31/12/03. A esa fecha se habían otorgado créditos por un monto total de \$34.563.864,94, de los cuales los créditos vigentes están por encima del 50% de la cartera. Esto es así a pesar de que no se han otorgado muchos créditos en los últimos años, porque pesan los otorgados en los primeros años de ejecución debido a los plazos de amortización que a su vez sufrieron diversos ajustes ‘ampliatorios’, sobre todo los destinados a inversiones. Aproximadamente un 15% del monto total se ha “perdido” (por diversas circunstancias, como condonaciones, incobrables y judiciales, etc.), y de la cartera vigente, está refinanciada un 8%.

Sólo teniendo en cuenta los mecanismos explicados antes que se han implementado en el Programa para “cancelar” o “reducir” deudas de los beneficiarios, sobre todo en los últimos años - sin duda teniendo en cuenta la situación de aguda crisis por la que están atravesando los productores minifundistas junto con el conjunto de la sociedad -, es posible entender el alto nivel de cancelación (40%) de la cartera otorgada. Un indicio de ello lo constituye el estado de la cartera de Chaco donde el total “a pérdidas” alcanza al 41% de la cartera.<sup>58</sup> En Tucumán entre las “pérdidas” y lo “refinanciado” se alcanza al 25 % de la cartera.

Un estudio específico sobre el PSA y su componente de crédito<sup>59</sup> que analiza los datos de la cartera hasta dic. de 2000 (antes de la agudización de la crisis de dic. de 2001), muestra que al mismo tiempo que disminuía en el período la aplicación de los recursos del Programa al componente crédito de aproximadamente un 55% en 1993 a menos de un 10% en 2000, aumentaba constantemente la mora ‘real’ hasta llegar al 80% y en forma concomitante bajaba la tasa de recupero al 20%, estando la efectividad de cobranza en ese año 2000 en menos del 10%.

---

<sup>58</sup>Sólo disponemos del estado de la cartera en Chaco y Tucumán, provincias donde se realizaron los estudios de caso.

<sup>59</sup>Tapella, Esteban. “Fondos sociales y financiamiento rural. El caso del Programa Social Agropecuario. Instituto de Estudios Sociales. La Haya. Holanda. 2001.

## CUADRO 8

Estado de la Cartera de Crédito. PSA (al 31/12/03)

DETALLE	TOTAL PAIS		CHACO		TUCUMAN	
	\$	%	\$	%	\$	%
Montos Otorgados	31.295.019.24	90.54	1.223.030.99	89.60	1.919.125.90	92.92
Autoconsumo	3.268.844.94	9.46	141.924.80	10.40	146.301.00	7.08
<b>TOTAL OTORGADO</b>	<b>34.563.864.18</b>	<b>100.00</b>	<b>1.364.955.79</b>	<b>100.00</b>	<b>2.065.426.90</b>	<b>100.00</b>
Montos entregados como subsidios	1.079.492.79	3.12	51.997.00	3.81	0.00	0.00
Montos entregados como créditos	33.484.371.39	96.88%	1.312.958.79	96.19	2.065.426.90	100.00
<b>Montos entregados como crédito (s/Autoc)</b>	<b>30.215.526.45</b>	<b>90.24%</b>	<b>1.171.033.99</b>	<b>89.19%</b>	<b>1.919.125.90</b>	<b>92.92%</b>
Condonado + Cancelado	1.888.131.93	6.25%	190.171.90	16.24%	50.132.78	2.61%
Incobrables-Judiciales	2.493.697.95	8.25%	290.945.37	24.85%	141.568.99	7.38%
Total "a Perdidas"	4.381.829.88	14.50%	481.117.27	41.08%	191.701.74	9.99%
Refinanciado	2.502.847.36	8.28%	0.00	0.00%	284.274.89	14.81%
CANCELADO	12.177.985.59	40.30%	185.684.57	15.86%	750.657.43	39.11%
VIGENTE	16.532.199.41	54.71%	624.220.87	53.31%	1.170.023.49	60.97%

Fuente: PROGPSA

### B. ASISTENCIA TÉCNICA

En el PSA, cada emprendimiento (EPA) aprobado es acompañado de un subsidio financiado también por el Programa (no es parte del crédito) para contratar asistencia técnica (de técnicos independientes o instituciones públicas o privadas dedicados a la promoción y el desarrollo rural). De acuerdo con las características del emprendimiento se establece la duración del servicio y el número máximo de jornales para cada proyecto (menor a un año en los proyectos de autoconsumo y de hasta tres años en los tradicionales o innovadores).

La asistencia técnica debe ser, de acuerdo con la estrategia del Programa, una actividad de capacitación participativa. La realizan los técnicos -tanto del área social como productiva- durante los tres primeros años de vida de un proyecto (EPA), a través de visitas a grupos o individuales en forma periódica y previamente pautada en un plan de AT de acuerdo con las necesidades socio-organizativas y productivas del grupo. Dicho plan se establece durante la etapa de preinversión y es firmado por el grupo.

Los técnicos son personal contratado. El Programa llegó a tener hasta 500 técnicos contratados en campo (valores históricos), pero a la fecha de este estudio dado el bajo nivel de ejecución por falta de fondos para financiar EPAs, se estimaban en unos 150. No tienen poder de decisión sobre el quehacer del grupo y la UP evalúa la competencia tanto de la institución de apoyo como de los técnicos que asesoran proyectos.

La asistencia técnica está orientada a capacitar a los beneficiarios tanto en aspectos técnico-productivos comunes a los distintos grupos como socio organizativos; las modalidades que se emplean son talleres zonales, pasantías y encuentros provinciales. También se realiza capacitación de los técnicos de campo y personal del Programa. Otra actividad de asistencia técnica es el servicio de apoyo a la comercialización, que realiza estudios de análisis de mercados, genera bases de datos referidos al tema y contrata agentes para la comercialización directa de la producción de 'megagrupos'.

### C. ASISTENCIA A GRUPOS VULNERABLES

El Programa Social Agropecuario no posee una línea específica de financiamiento y crédito (componente) para la población con-

siderada como ‘grupos vulnerables’ – mujeres, jóvenes y aborígenes - , sino que ha desarrollado mecanismos tendientes a asegurar su efectiva participación en las estructuras institucionales del Programa y en los subproyectos productivos. En la grilla de evaluación de los subproyectos se otorga un puntaje mayor a aquellos que tengan mayor proporción de mujeres y jóvenes titulares de créditos; también se adjudica un puntaje diferencial si se trata de una comunidad indígena en aquellas provincias en que se prioriza su problemática. Así por ejemplo, la población aborigen tiene un tratamiento diferencial en el Gran Chaco (provincias de Formosa y Salta) donde desarrolla pautas productivas bien diferenciadas.

## VI. INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El Programa Social Agropecuario utiliza el mismo formulario para cada tipo de proyecto, y una grilla que permite priorizarlos en función de las siguientes dimensiones: financiamiento y aportes, aspectos socio organizativos y de equidad, aspectos productivos, incorporación de nuevos productos, impacto sobre el ingreso y el empleo y situación frente al crédito solicitado.

El PSA posee un sistema de seguimiento y evaluación que realiza el seguimiento a nivel institucional y de los proyectos de productores. Está estructurado en base a actividades continuas de registro y otras de carácter más puntual. Algunas de estas actividades fueron estandarizadas (en cuanto a instrumentos empleados y periodicidad del relevamiento) con el transcurso del tiempo. Los instrumentos que proveen información para el seguimiento continuo son: el sistema informatizado contable que brinda información sobre ejecución presupuestaria por actividad y el software referido a la evolución de la asistencia financiera y técnica de los emprendimientos productivos. Ambos tipos de datos son consolidados mensualmente.

La estrategia de seguimiento del PSA incluye un monitoreo permanente por parte de todos los actores intervinientes (UTCN, CP, UP, ETAs, beneficiarios, etc.) sobre el grado de ajuste de los instrumentos y servicios que ofrece el Programa con sus objetivos generales. Para ello se propone la aplicación de una metodología de evaluación-acción-evaluación orientada por los siguientes tipos de indicadores con sus respectivos instrumentos de captación de la información: indicadores de insumos (recursos aplicados), de producto (prestaciones realizadas), y por último, indicadores de efecto que son los que vinculan los proyectos de los productores con los objetivos del Programa. Esta información debe ser producida a nivel provincial (Coordinaciones Provinciales) y consolidada a nivel nacional (UTCN en el área respectiva), para ser utilizada tanto por el equipo técnico y de conducción del Programa, como por los propios beneficiarios.

Una actividad que estaba prevista desde el inicio de la operación del Programa y que asumiría el carácter de evaluación son los llamados “monitoreos anuales de desempeño”. Debían ser realizados por equipos contratados por la Coordinación Nacional sobre una muestra de los emprendimientos productivos en cada provincia (20% del total de grupos en funcionamiento), tomando los datos correspondientes al año inicial de las variables definidas en los objetivos del Programa y comparándolos con los obtenidos al momento del relevamiento, para diagnosticar de esa manera los efectos sobre los beneficiarios y la adecuación de los instrumentos empleados. Sin embargo, por problemas en principio de falta de recursos, el PSA tuvo muy pocas de estas evaluaciones externas. A la fecha de este estudio, disponemos de información solamente de dos llevadas a cabo por SIEMPRO (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales del Secretaría/Ministerio de Desarrollo Social) en 1996 y 1997, desde la perspectiva de los beneficiarios.

### 4.1.3 RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS PSA Y PRODERNEA DE LA SAGPYA

Las síntesis que se desarrollaron en los puntos anteriores sobre el Programa Social Agropecuario (PSA) y el Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA), da cuenta de los respectivos perfiles de acción, los actores sociales a los cuales se ha dirigido el beneficio otorgado por las dos experiencias citadas y los recursos que se destinaron a tal fin.

Esta información básica, completada con comentarios insertos en la bibliografía consultada, junto con las informaciones y opiniones recogidas en las entrevistas realizadas a los informantes claves y los resultados del relevamiento en campo a productores minifundistas en general y beneficiarios de ambos programas en particular (estudios de caso en las Provincias de Chaco y Tucumán), nos permitieron aproximarnos a una visión integral de dichos programas.

A continuación ‘focalizaremos’ en algunas características concretas sobre el perfil y desempeño del financiamiento a pequeños productores por parte de los Programas PSA y PRODERNEA, que nos pueden servir para la elaboración de las propuestas finales. Lo haremos en dos niveles: uno más general que atañe a los dos Programas, y otro más particular en el que se observan algunas características más específicas de cada uno por separado.

#### a. Nivel general.

1. La evaluación del efecto económico-social de los programas (de los resultados alcanzados en función de las metas propuestas) sobre los pequeños productores, debe tener muy en cuenta la ausencia en el Estado de un marco de política global de desarrollo rural y dentro de ella de una política de financiamiento y crediticia única y universal dirigida al sector.

Podrían llevarse a cabo, por ejemplo, planes muy eficientes de financiamiento para alentar la producción de determinados bienes dentro del sistema de los pequeños agentes económicos del sector agropecuario de las provincias, pero si no existe una política concertada de infraestructura, transporte, mercadeo, defensa de los precios, educación técnica, etc., sus resultados concretos necesariamente van a sufrir serias disminuciones en términos de su capacidad potencial.

Por otra parte, no existe una estrategia crediticia común a nivel de la SAGPyA. Tal estrategia carece todavía de la necesaria unidad y coordinación para alcanzar efectividad. Prueba de ello es que: i. los programas se ejecutan en forma relativamente autónoma y al margen de una política integral crediticia de la Secretaría; ii. se han producido cambios en el perfil de los Programas a lo largo del tiempo en forma independiente del conjunto; y iii. a pesar de la definición consensuada acerca del perfil de beneficiario de cada uno de los Programas, se producen superposiciones en terreno y existen casos en que no les queda claro a los potenciales beneficiarios si pueden optar libremente o no por uno u otro Programa, cuestión que reviste interés en la medida en que las condiciones del crédito son diferentes entre las distintas ofertas (por ej. más ‘duras’ en el caso del PRODERNEA que en el PSA en relación con tasas de interés, plazos, períodos de gracia, etc.; y a la inversa más ventajosas en cuanto a montos en el PRODERNEA que en el PSA).

2. En relación con la ausencia de una política global de desarrollo que apunte los resultados de los Programas, se observa muy especialmente la falta de una estrecha vinculación entre las diversas estrategias oficiales de apoyo al pequeño productor- en este caso nos ocupa principalmente el apoyo crediticio- y la regularización de la tenencia de la tierra.

Las ofertas de crédito de los programas analizados pretenden ser innovativas y adecuadas a las condiciones generales de los pequeños productores y minifundistas. Dado que estos no son considerados sujetos de crédito en el sistema formal (bancario) por ser una barrera insalvable la tenencia irregular de la tierra, ambos Programas – a través de distintas normativas – han establecido que los pequeños productores pueden acceder al crédito que ofrecen si demuestran simplemente arraigo sobre la tierra. Sin embargo el apoyo a la regularización de la tierra no está contemplado en ninguno de los dos programas (en el PRODERNEA únicamente para la población aborígen)<sup>60</sup>. Tampoco parece estar presente en la agenda de los gobiernos provinciales (la política de tierras es una cuestión que desde la década del ‘80 el gobierno nacional delegó en las provincias).

No obstante, en las entrevistas realizadas el reclamo es asumido en las expresiones vertidas por los pequeños productores minifundistas y sus organizaciones como uno de los principales cuestionamientos a las políticas estatales de apoyo a la pequeña producción<sup>61</sup>. Se aduce que la política de tierras no acompaña adecuadamente la gestión de apoyo financiero en tanto no ha logrado regularizar la situación legal de numerosos pequeños productores -en particular los minifundistas asentados en predios con sucesiones en trámite, indivisas, etc. (la mayoría) y los ocupantes de hecho de tierras privadas o fiscales - que no pueden escriturar a su favor tales predios y por tanto carecen de garantías reales que ofrecer para acceder al financiamiento formal. Alertan centralmente sobre las consecuencias que tiene esta situación sobre sus posibilidades de evolución económica y superación de las condiciones de pobreza en la que viven.

---

<sup>60</sup> El PNEA, antecedente del PRODERNEA, contemplaba un componente de regularización fundiaria, pero como tuvo un nivel muy bajo de ejecución - a nuestro juicio por no estar acompañado de una política clara de tierras a nivel de las provincias-, ese apoyo fue desechado en la segunda etapa.

<sup>61</sup> Precisamente en los días de la realización de este estudio se llevó a cabo el Congreso de la Tierra, organizado por la Federación Agraria Argentina (Parque Norte, 30 de Junio y 1º de Julio de 2004), con esta temática como centro, junto con la sostenibilidad de los recursos naturales seriamente amenazados por las nuevas prácticas agropecuarias.

3. La variación año a año de los recursos comprometidos y la falta de certeza que surge en la recepción de tales recursos que provienen de un sistema de financiamiento muy poco previsible, afectaron fuertemente el cumplimiento de las metas fijadas en relación con la operatoria de ambos Programas.

Así, en el PSA, las partidas anuales deben negociarse en cada oportunidad que se prepara el Presupuesto de la Secretaría y sufren ajustes y reducciones que no se relacionan con el desarrollo de una política estable y de largo plazo. Esta cuestión aparece como crucial para que el impacto del Programa sea efectivo. El problema es por demás conocido. Precisamente, en un estudio<sup>62</sup> reciente del PROINDER sobre la participación de los pequeños productores en la institucionalidad de los programas de desarrollo rural en la Argentina, se expresaba que estos “deben trabajar en situación de incertidumbre casi permanente, los programas operativos anuales pierden sentido cuando la entrega de los recursos no sigue las secuencias programadas; los recursos deben estar en el lugar y en el momento preciso, - siembra, cosecha – pasado el cual hay que esperar otro ciclo completo”. Las autoridades del Programa se ven obligadas a realizar una permanente gestión en ese sentido, pero aún quienes no tienen vinculación directa con la SAGPyA reconocen que una estrategia de apoyo sistemático a un sector de la sociedad que no posee ni recursos ni capacidad de gestión acumulados o disponibles, requiere de una atención y presencia continua y programada con antelación.

En cuanto al PRODERNEA, su financiamiento parecería más previsible al provenir en buena parte de fuentes externas, pero las dificultades financieras del Estado impidieron que se aportasen los fondos para la contraparte argentina del crédito internacional (tanto a nivel del gobierno nacional como de los gobiernos provinciales), por lo que los fondos disponibles no alcanzaron las estimaciones previas y prácticamente se paralizó la puesta en marcha del Programa. Si bien en este caso se recurrió para destrabar esta situación a la modificación del “pari passu” entre los aportes externos y los nacionales, determinando que el 100% iban a ser fondos FIDA (acuerdo arribado durante la Misión de Reorientación del Programa de dic. de 2002), en este aspecto, también cabe la reflexión realizada en torno a la previsibilidad de los recursos cuando se comentó el caso PSA. Por otra parte, las modificaciones normativas necesarias para efectivizar dicho acuerdo y las recomendaciones de reorientación, a la fecha de este estudio ya llevan más de un año de demora en concretarse.

4. La notable reducción de los aportes de recursos nacionales y provinciales a los Programas a partir del año 1999, en coincidencia con la crisis económica-social nacional, y que perdura hasta fines del año 2003, produjeron una fuerte retracción en los niveles de ejecución de los Programas.

En el caso del PSA se advierte nítidamente el cambio brusco de tendencia en la cantidad de recursos asignados al mismo por el presupuesto nacional a partir de esa fecha. La gravedad del descenso de los recursos en los años 2002 y 2003 se acentúa si se tiene en cuenta que los datos consignados están presentados a valores corrientes sin deducir el efecto distorsivo del impacto inflacionario luego de la devaluación. De haberse realizado algún ajuste para ‘deflacionar’ los valores de esos dos años, la reducción habría sido mucho mayor atendiendo al valor real de los recursos asignados.

En el caso del PRODERNEA, las dificultades de la SAGPyA para aportar con recursos del PROSAP/BID a los costos de operación de la asistencia técnica del Programa como estaba previsto inicialmente, y la imposibilidad de las provincias de integrar la contraparte que les correspondía, afectó fuertemente su puesta en marcha evidenciada por el considerable retraso en la incorporación de las provincias al Programa, la que debía producirse precisamente a partir de ese año.

Esa importante reducción de fondos obligaría a realizar un análisis más profundo de sus causas. Por otra parte, el disminuir los fondos en momentos de aguda crisis económica y social, con crecientes segmentos de la población rural más carenciada en condiciones subsistenciales muy comprometidas, además de injusto aparece como claramente pro-cíclico. Cuando más necesaria hubiera sido la presencia de estos dos Programas, especialmente el PSA que tiene como una de sus prioridades favorecer la producción para el autoconsumo, menos recursos se destinan a tal fin.

5. Las correspondientes coordinaciones de los Programas entre sí, con otras acciones dirigidas a la población objetivo por la propia SAGPyA y otros organismos nacionales, y con las políticas provinciales, no parecen haber funcionado adecuadamente.

---

<sup>62</sup> Manzanal, Mabel y Caracido Basco, Mercedes. “Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas”. Informe final PROINDER/SAGPyA- Dic. 2003- Pag.98

Ello no es novedoso en el transcurrir político-institucional argentino, pero este caso vuelve a poner de relieve las dificultades de articular acciones nacionales entre sí y con decisiones y organismos locales (provinciales, municipales, etc.), que resultan en desmedro de las propias potencialidades e impacto de las acciones sobre la población a la que van dirigidas. Es particularmente observable la falta de coordinación de las estrategias planteadas por los programas comentados para el respaldo a los productores en recursos a largo plazo (créditos), con otras acciones más puntuales (por ej. subsidios por producto, para emergencias, etc.) en torno al apoyo financiero a los pequeños productores provenientes del mismo Gobierno nacional y con las acciones que se despliegan desde los gobiernos provinciales.

En este sentido tomamos como ejemplo la Provincia del Chaco en la que, durante el período 1993-2001, en tres ocasiones diferentes y por causas tanto económicas como climáticas, se entregaron subsidios a productores algodoneros afectados por los citados procesos. Estas acciones provenientes del Gobierno nacional, no se coordinaron con las del PSA y del PRODERNEA (aún cuando la modalidad del apoyo financiero no fuera la misma) y sin duda, la presencia del subsidio creó conflictos con una estrategia de crédito que es preciso devolver. Asimismo, una cesión permanente de subsidios al pequeño productor más pobre o en dificultades producidas por el clima o los bajos precios, como la que encara el Ministerio de la Producción de Chaco -auxilio en sí muy valioso para el sector-, si no se coordina entra necesariamente en colisión con una política de créditos destinada a reforzar su capacidad de autosostenimiento y/o acumulación.

Más recientemente, otro ejemplo mencionado en las entrevistas a productores, técnicos y organizaciones, lo constituyen las acciones en las áreas rurales del Programa Manos a la Obra (componente de proyectos productivos) del Ministerio de Desarrollo Social, en relación con las acciones que están llevando adelante la SAGPyA y los gobiernos provinciales en las mismas zonas. La coordinación debería sobre todo concretarse a nivel de las estructuras institucionales y técnicas de llegada con financiamiento al productor, a fin de manejar un diagnóstico y una estrategia de apoyo común desde el Estado en distintos momentos y circunstancias. De esa manera se evitaría producir con los distintos financiamientos, ya sea superposiciones, como desperdicio de recursos valiosos o efectos encontrados, y se aseguraría que todos (tanto los de mediano plazo como los coyunturales o por emergencias, etc.) contribuyeran al fortalecimiento y evolución de su sistema de producción.

La superación de la débil trama interinstitucional a la que aludimos, es un reclamo generalizado de las organizaciones de pequeños productores en las provincias. Aducen estas organizaciones que en las políticas de apoyo a sus demandas -incluyendo como central la que se refiere al respaldo crediticio-, efectivamente se verifican superposiciones, multiplicidad de organismos que operan sobre el mismo tema, exigencias para acceder al apoyo financiero de los distintos organismos/programas del Estado que ofrecen serias contradicciones y una desequilibrada cobertura espacial. Mientras, hay áreas que quedan afuera de las gestiones de cooperación del Estado hacia la solución de los problemas estructurales de los productores de menor tamaño.

6. En el ámbito de la coordinación de acciones del sector público para dar cabal respuesta a los requerimientos de los pequeños productores, no se observa un proceso de creación de equipamiento social e infraestructura pública adecuada a las necesidades de dichos productores para abaratar costos y poseer accesibilidad a los mercados.

Ambas cuestiones que hacen a la competitividad de los territorios donde se asientan los pequeños productores, resultan centrales en relación con el mayor o menor resultado económico de las inversiones y de los procesos productivos en los que se embarcan estos productores con el financiamiento que reciben y por supuesto inciden en la capacidad de devolución de los créditos. Existen muchas zonas en las que actúan los Programas, con condiciones extremas en las que no vale la pena 'endeudar' al pequeño productor con un crédito, si antes no se solucionan cuestiones básicas de este tipo.

Los reclamos de los productores y sus organizaciones en tal sentido abarcan la ausencia de inversiones en el control hídrico para evitar inundaciones y moderar el efecto nocivo de las sequías, las deficiencias en la red caminera que conecta la producción con mercados locales o regionales y nacionales, y la carencia de adecuada provisión de energía eléctrica, etc.-

7. El bajo nivel de participación de los productores en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas estatales de desarrollo rural en general y crediticia en particular, es un reclamo recurrente de los productores y sus organizaciones.

Muchos consideran que la población beneficiaria de los programas de desarrollo rural, gubernamentales y no gubernamentales, está constituida por grupos de productores cuyos representantes tienen una participación muy acotada en las instancias decisorias, sin ejercer debidamente responsabilidades de gestión.<sup>63</sup> Asimismo, los reclamos hacen hincapié en la necesidad de mejorar y profundizar la participación genuina y protagónica de todos los productores, y no solamente los que se enrolan en organizaciones formales y de dilatada presencia en la región. Requieren participar tanto en los diagnósticos provinciales, en la medida en que son ellos los que mejor pueden expresar la situación que atraviesan, y también en la discusión de las políticas de apoyo al sector ya que es sobre la consideración de sus dificultades que debe basarse el diseño de dichas políticas.<sup>64</sup>

Según los resultados arribados por el reciente estudio del PROINDER<sup>65</sup> sobre la participación de los pequeños productores en la institucionalidad de los programas de desarrollo rural, "...ya es un hecho la participación activa de los productores en sus proyectos grupales (pero)...la participación en la gestión de los Programas de Desarrollo Rural a nivel nacional es sentida como algo muy lejano, difícil de apropiar" por los productores.

**8.** En relación con la operatoria crediticia, en ambos programas existen deficiencias en las modalidades empleadas para el otorgamiento y recupero de los créditos - el estado de la cartera de crédito de ambos programas, en su evolución histórica y estado actual, con sus características específicas, es un indicador de esto.

En principio, el componente de crédito posee una organización institucional diferente en cada Programa. Mientras en el PSA se utiliza una institución no bancaria como intermediaria del crédito (Fundación ARGENTINA), en el PRODERNEA son los bancos provinciales los intermediarios del mismo. Sin embargo, en ambos casos la verdadera administración del crédito, la evaluación de riesgos, el seguimiento y recuperación del crédito, queda a cargo de personal del Programa.

Es opinión de la mayoría de los especialistas consultados que el hecho de que la entidad que administra los fondos de crédito no se maneje con criterios 'bancarios' (aún cuando las condiciones del crédito sean "más blandas" que las del mercado), quedando esa tarea a cargo de los técnicos del Programa, contribuye a distorsionar el mecanismo de entrega y recupero de los créditos, con efectos tanto en la rigurosidad de la evaluación financiera de las solicitudes, como en la tasa de devolución.

En el caso del PRODERNEA, si bien estaba previsto que los bancos provinciales (a diferencia del PNEA) participaran más centralmente en la administración del crédito (evaluación del riesgo de la cartera, seguimiento de su evolución, etc.), también el seguimiento concreto de los recuperos queda a cargo de los técnicos de campo, y por otra parte, el retraso en la puesta en marcha del Programa en general y del componente de crédito en particular, ha impedido el desarrollo suficiente de la experiencia como para poder extraer conclusiones al respecto.

En lo referente al soporte administrativo/informático existente para el seguimiento y recupero de los créditos, parece funcionar adecuadamente en el caso del PSA, en cambio no así en el caso del PRODERNEA. Este programa no tiene aún informatizado el ingreso de datos desde las provincias, lo que sin duda daña - entre otros - el seguimiento en el cumplimiento de las obligaciones de los integrantes de la cartera de crédito y genera demoras en la transferencia de la información, dando lugar a posibles inconsistencias en los datos.

## b. Nivel particular

**1.** La "evaluación social desde la perspectiva de los beneficiarios" realizada por el SIEMPRO<sup>66</sup> en 1997 registra opiniones de los beneficiarios del PSA sobre la operatoria del Programa, la mayoría coincidentes con las recogidas en campo en este estudio - tanto a través de las encuestas como de las entrevistas a informantes claves: la facilidad para acceder al crédito debido a la no exigencia de garantías reales, los pocos trámites administrativos, la confianza depositada en los solicitantes, la posibilidad de acceso independientemente de los colores políticos u otras adhesiones, la razonabilidad de la tasa de interés, los plazos de amortización, y el refinanciamiento; algunos aspectos concretos a mejorar como los períodos de gracia, las

<sup>63</sup> Codutti, Raúl O. Y Sala, Gerardo. "Diagnóstico agrario y rural de la provincia del Chaco". PROINDER/ Ministerio de la Producción. Chaco 2003. Pág.171.

<sup>64</sup> Cerviño, Santiago. Tucumán. "Fortalecimiento institucional para la generación e implementación de políticas orientadas al desarrollo rural de la provincia de Tucumán". PROINDER Chaco. 2000. Pág. 33.

<sup>65</sup> Op. Cit. Manzanal, Caracciolo Basco. PROINDER. 2003. Pág. 96.

<sup>66</sup> Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas. Presidencia de la Nación.

épocas de devolución, los plazos, la oportunidad en que se realizan los desembolsos; la necesidad de contar con algunas garantías en el caso de emergencias climáticas, así como de subsidios o créditos subsidiados para resolver limitantes estructurales o problemas de mayor alcance como la tenencia de la tierra, comercialización, etc..

Las dificultades principales se centran en la devolución del crédito, incidiendo negativamente en la capacidad de devolución los problemas climáticos, de acceso a los mercados, los bajos precios y los cambios en las políticas públicas (desregulación).

2. Muchos de los resultados del análisis realizado por este estudio a partir de la información aportada por el PRODERNEA, coinciden con las “dificultades y restricciones” encontradas por la Misión de Reorientación de FIDA en diciembre de 2002 como explicación a la baja ejecución del componente de Servicios Financieros del Programa. Dicha Misión indicó la necesidad de reglamentos consensuados con las provincias y la población beneficiaria y de sistemas de información para el seguimiento del crédito y demás componentes, así como la incorporación del personal técnico de campo necesario. La situación actual de carencia tiene como telón de fondo la elevada cartera en riesgo que ya se advierte en el componente de crédito, apenas comenzada su implementación, especialmente en la provincia de Chaco.
3. Por último, y en relación con la temática crediticia, a nuestro juicio siguen siendo válidos los comentarios señalados por el Informe de la Oficina de Evaluación del BID<sup>67</sup> al finalizar la ejecución del Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PNEA, que constituyó la primera etapa del PRODERNEA) en octubre de 1997.<sup>68</sup> Dicho Informe indicaba que los proyectos deben responder a las diferentes situaciones que enfrentan los pequeños productores rurales (aquellos con potencial de desarrollo agrícola, aquellos sin dicho potencial y pobladores rurales sin tierra) y el crédito debe estar dirigido sólo a aquellos beneficiarios con potencial agrícola real, de lo contrario puede ejercer un efecto inverso al esperado; los bancos o entidades financieras oficiales deben participar en el análisis y riesgo de las operaciones de crédito de los programas; el desarrollo de los pequeños productores rurales debería estar inserto en el contexto del desarrollo de la región como un todo y dentro de un enfoque sistémico; los mercados y precios de los productos agropecuarios deben ser factores de revisión permanente para asegurar la transferencia de tecnologías rentables y la devolución de los créditos; el técnico de campo debe visualizar la explotación con un enfoque de sistema de producción y de empresa agrícola.

## 4.2 ACCESO AL CRÉDITO DE LOS MEDIANOS PRODUCTORES RURALES EMPOBRECIDOS

En este apartado nos referiremos someramente a la situación de los medianos productores empobrecidos frente a la oferta de crédito a su disposición en los últimos años. Estos productores han sido tradicionalmente atendidos desde el Estado por el Programa Cambio Rural del INTA, que no incluye la oferta de crédito en su operatoria. Sin embargo, a partir de 1993 (año en que comienza) este Programa se propuso vincular al mediano productor beneficiario con una operatoria de oferta crediticia promovida por FINAGRO<sup>69</sup> (Oficina de Financiamiento Agropecuario) de la SAGPyA, a través del Programa Trienal de Desarrollo para la Pequeña y Mediana Empresa (componente de apoyo a la reconversión productiva) y también a través de las Cédulas Hipotecarias Rurales (operatoria con el Banco Nación).

Dentro de ese esquema de financiamiento, el Programa Cambio Rural contribuía con la asistencia a la elaboración del plan técnico-económico-financiero que respaldaba las solicitudes. Sin embargo un estudio<sup>70</sup> evaluativo de los resultados de la operatoria del Programa Cambio Rural, hacia el año 2000 consigna que “el módulo de vinculación al crédito .... se ha manifestado como el más débil a la hora de evaluar los resultados obtenidos (por el Programa)” y que si bien “las necesidades de crédito habían sido estimadas ..... en un promedio de u\$s 16.000 por explotación, que multiplicados por los 30.000 potenciales beneficiarios directos, sumaban unos u\$s 480 millones de dólares requeridos para cubrir la demanda”, “el acceso al crédito se concretó por

<sup>67</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. “Análisis de Ejecución de Proyectos. Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino”. Oficina de Evaluación (EVO). PPR-18/97. Washington D.C. Octubre 1997.

<sup>68</sup> Este Informe además ilustra sobre los resultados del Programa PNEA, que completa junto con el PRODERNEA, diez años de una estrategia de crédito para pequeños productores con características distintivas respecto a las del PSA: el crédito ligado a la asistencia técnica permitió mejorar la producción, la diversificación productiva y la capitalización de los productores; se obtuvieron economías de escala en los precios pagados por hacer compras en volumen y de forma grupal; y se facilitó la inserción y participación de los productores en transacciones bancarias. Sin embargo, estos resultados se produjeron en un marco de alta morosidad de la cartera de crédito (50,8% en promedio al finalizar el Programa).

<sup>69</sup> Nava, O., Portillo J. y otros. “Cambio Rural y el Contexto Crediticio. Problemas y Desafíos”. 1998.

<sup>70</sup> Lattuada, M. “Cambio Rural. Política y Desarrollo en la Argentina de los 90”. Ed. Arcasur. 2000. Pág. 80.

un monto de u\$s 30,4 millones, distribuidos en 910 solicitudes” y “del monto total solicitado, sólo se concedió el 62%”. En total “los productores que accedieron al crédito no superaron el 10% de los involucrados en el Programa”. Fue la banca oficial la que otorgó estos créditos (Banco Nación el 51% y los bancos provinciales el resto).

Por otra parte, la normativa restrictiva sobre las condiciones y requisitos para el otorgamiento de créditos impuesta por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) al sistema bancario desde principios de la década del ‘90 y acentuada hacia 1994 como consecuencia de la crisis financiera (Efecto ‘Tequila’) que perjudicó especialmente al sector agropecuario por la índole del negocio y al sector PyME en particular, mermó en buena medida los efectos positivos de la flexibilización en cuanto a algunas condiciones del crédito como tasas y plazos implicados en las operatorias que mencionamos antes.

Hacia el final de la década la morosidad de la cartera agropecuaria era del 33%<sup>71</sup>, estando incluidos la mayoría de los pequeños productores con características PyME. En los últimos años - incluso ya antes de la crisis bancaria de finales del 2001- el crédito desapareció como oferta para este sector, ya que los bancos se volcaron - en consonancia con las estrategias delineadas desde el Banco Central - a colocar crédito en sectores mayores en tamaño y envergadura de negocios. A su vez, otras operatorias que vinieron a paliar la reducción substancial de financiamiento al sector agropecuario en general (como los ‘warrants’, ‘leasing’, fondos de inversión, etc.), por sus características y requisitos decididamente no estaban al alcance de este tipo de productor.

De acuerdo al estudio<sup>72</sup> antes mencionado referido al Programa Cambio Rural, entre los obstáculos al acceso al financiamiento formal de este sector se encuentran: el estado de endeudamiento financiero, previsional e impositivo, la situación patrimonial y escasa disponibilidad de bienes hipotecables como garantía, la poca información disponible por las entidades bancarias sobre las características y necesidades de estos productores, los criterios de asignación de fondos de estas entidades de acuerdo a la cartera disponible, y el nivel no satisfactorio de los proyectos. Por ello en muchos casos, en estos últimos años, este sector de mediano productor empobrecido optó por solicitar la atención de programas de desarrollo como el PSA y PRODERNEA, sobre todo en las regiones del norte (NEA y NOA), siendo efectivamente atendido por éstos ya que su situación socio-económica actual no difería mucho de la de los pequeños productores minifundistas.

#### 4.3 OTRAS EXPERIENCIAS DE FINANCIAMIENTO Y CRÉDITO NACIONALES E INTERNACIONALES

El presente apartado se orienta a describir y analizar diversos tipos de experiencias de servicios financieros que consideramos de interés para obtener una visión más amplia en la elaboración de propuestas de financiamiento para el sector de pequeños y medianos productores rurales empobrecidos, en particular, aquellas innovadoras ya sean rurales o urbanas. Se han relevado casos actualmente vigentes y, también, algunos del pasado reciente pero considerados satisfactorios de acuerdo a diversas fuentes. En cuanto a las experiencias internacionales hemos puesto énfasis en aquellas implementadas en países de América Latina o con economías emergentes.

Las experiencias se han agrupado en tres categorías de acuerdo al tipo de institución/entidad que las desarrolla:

- Organismos que desarrollan programas de financiamiento especiales destinados al desarrollo económico de los pequeños productores o sectores vulnerables. Aquí se hallan programas estatales, privados y mixtos bajo entidades diversas: fondos, institutos, sociedades anónimas, etc.-
- Instituciones bancarias que ofrecen, entre otros servicios o en forma exclusiva, líneas de créditos al sector estudiado. Las hay públicas, privadas o mixtas.
- Instituciones no bancarias del sector privado pero con licencia para otorgar servicios de financiamiento: Ong’s, Cooperativas, Fundaciones, entre otras.

Cada una de las experiencias fue abordada desde diferentes ángulos, lo que nos permitió conocer sus características y evaluar su desarrollo y, cuando el caso así lo permitía, el impacto dentro del sector hacia el cual fue dirigido.

<sup>71</sup> FINAGRO. “Evolución de la cartera agropecuaria y su relación con la cartera total”. Año 2000.

<sup>72</sup> Op. Cit. Lattuada. 2000. Pág. 81.

#### 4.3.1 ORGANISMOS QUE DESARROLLAN PROGRAMAS DE FINANCIAMIENTO ESPECIALES

Si bien aquí la oferta de experiencias es muy variada, se han seleccionado dentro del ámbito nacional las experiencias del FONCAP S.A., el FONAPyME dependiente del Ministerio del Economía de la Nación y el Programa Crédito Tasa o perteneciente al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, todas ellas con varios años de implementación. Creímos conveniente incluir en el análisis al Programa Manos a la Obra, recientemente puesto en marcha por el Ministerio de Desarrollo Social, debido a la alta expectativa que ha generado en los sectores de la microproducción.

En el ámbito internacional, tomamos la experiencia chilena del INDAP, por su trayectoria y por tratarse de un instituto destinado específicamente a los pequeños productores agrícolas.

**El FONCAP S.A.** es un ejemplo de entidad mixta pública/privada, que surge del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación bajo una línea estratégica trazada desde 1996 tendiente a la descentralización de la administración de fondos fiduciarios (siendo su antecesora la línea de 'Famiempresas' del FOPAR). En la actualidad su directorio está conformado por un 64% de representantes del Sector Privado -7 miembros de asociaciones empresarias y organismos sin fines de lucro destacados en el desarrollo de la microempresa- y el restante 36% son funcionarios (4) del Sector Público. Administra actualmente el Fondo (fiduciario) de Capital Social conformado por aportes del Estado Nacional. Su finalidad es desarrollar y administrar una cartera activa de Instituciones Financieras para la Microempresa (IFM), las cuales son quienes otorgan micro-créditos a los sectores más vulnerables de la población con el fin de activar nuevas fuentes de trabajo o impulsar microemprendimientos en marcha.

A diciembre de 2003 contaba con 52 instituciones beneficiarias (ONG's, Asociaciones Civiles y Cooperativas en su mayoría) y había otorgado préstamos por \$13.224.794,68 mediante cuatro líneas de créditos: Pre Banca Micro (destinada a la adquisición asociativa de capital de trabajo y/o bienes de consumo durable), Banca Micro (para la constitución de un fondo de micro crédito para microempresas), Microfinanzas Sectoriales (para la constitución y/o financiamiento de operatorias de crédito para microempresas) e Instituciones de Financiamiento a Microempresas (apoyo crediticio a organizaciones para la implementación de operatorias de microcrédito). Las instituciones que actúan como puente de financiamiento deben constituir fondos rotatorios destinados a dicho sector. Son las que reciben los créditos y establecen las condiciones y otorgan los subpréstamos a las microempresas (contra la presentación de un proyecto por parte de los beneficiarios). El FONCAP, a su vez, brinda asesoramiento en la formulación de proyectos de financiamiento y planes de negocios, y para el diseño de estrategias de ingeniería financiera específicas; y realiza el monitoreo de programas de capacitación que se implementan desde las Instituciones Financieras participantes.

**El FONAPyME** - Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa – es un ejemplo de instrumento de apoyo estatal al financiamiento de los sectores productivos de menores recursos. Depende directamente de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Forma parte de los mecanismos de financiamiento a las pequeñas y medianas empresas consagrados en la Ley N° 25.300 del 4/9/2000 (junto con el FOGAPyME, fondo de garantía para las PyMEs, etc.) que lamentablemente están tardando mucho en ponerse en marcha. Cuenta con fondos del Presupuesto Nacional. Durante el 2003 la partida destinada a ese fin era de \$60.000.000 repartida entre las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según los porcentajes de coparticipación impositiva (para el 2004 se ha destinado una partida de \$ 80.000.000), sin embargo el número de beneficiarios del crédito al 31/12/03 era de treinta y cinco (35), por un monto total de \$ 3.456.461. La Dirección Nacional de Asistencia Financiera es quien aprueba las solicitudes de crédito presentadas bajo la forma de proyectos en las Agencias Regionales. El objetivo principal de FONAPyME es otorgar al sector créditos de inversión por medio de proyectos orientados a la sustitución de importaciones y a la exportación y que contemplen un alto impacto en el desarrollo regional y generación de empleo. No brinda capacitación ni asesoramiento -más que el administrativo- a los beneficiarios del crédito.

**El Programa Crédito Tasa o** es una línea de financiamiento de la Dirección General de Microemprendimientos bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Programa tuvo dos fuentes de financiamiento desde su inicio: por un lado, en 2001 el desaparecido Fondo del PROMUDEMI del Banco Ciudad representando para dicho período un total de \$ 1.224.300.-; luego, y hasta la fecha, se financia con el Presupuesto del Gobierno Autónomo de la Ciudad, el cual ha aportado para el período 2002/03 un total de \$ 3.111.684.- El número de beneficiarios al 31/12/03 era de 771 (total desde 2001 al 31/12/2003) y el monto total otorgado durante el mismo período de \$ 4.335.984. Esta línea de crédito se propone

fomentar la creación y/o consolidación de pequeños negocios, tanto productivos como de servicios. Cuenta con tres componentes: asistencia técnica para solicitar, planificar y perfeccionar el proyecto productivo; asistencia financiera, para la tramitación y uso del crédito; y capacitación en aspectos técnicos-administrativos según requiera el proceso productivo y su seguimiento. Esta oferta de capacitación se articula con otras áreas del Gobierno de la Ciudad (Secretaría de Cultura, Seguridad Alimentaria, Subsecretaría de Turismo, Secretaría de Educación, etc.). La experiencia resulta novedosa en la medida en que los plazos de devolución se planifican de acuerdo al emprendimiento financiado, el monto de la inversión no se destina en forma absoluta desde el principio a la producción sino que se requiere de diferentes etapas de inversión, y la garantía no es hipotecaria ni prendaria, sino que el solicitante podrá presentar garantías de ingresos propios o de terceros.

**El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra”** del Ministerio de Desarrollo Social fue puesto en marcha recién en agosto de 2003 con una partida proveniente del presupuesto nacional. Aunque aún no se cuenta con experiencias suficientes, resulta novedoso el enfoque con el que se propone implementar: financiar proyectos productivos de economía social o solidaria que favorezcan la inclusión social y el desarrollo local, articulando una gestión conjunta e integrada entre la Nación, los Gobiernos Provinciales y Municipales para aunar esfuerzos a favor de los sectores productivos más vulnerables.

El Plan está destinado a grupos de personas organizadas en forma asociada que necesiten trabajo y tengan una alternativa laboral que estén llevando adelante o necesiten apoyo para empezar, dándose prioridad a los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Las líneas del Plan que otorgan financiamiento (subsídios) son tres: I. ‘Emprendimientos Productivos Asociativos’ (que comprende a su vez dos líneas de financiamiento: para ‘Emprendimientos Productivos’ de grupos orientados a la autoproducción y/o a la comercialización en el mercado con destino a la compra de insumos, herramientas y maquinarias, con una devolución no monetaria que se realiza con una donación de un equivalente del 20% de lo recibido en productos o servicios a lo largo del año; y ‘Herramientas x Trabajo’ gestionada en conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo destinada a grupos de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados para la compra de insumos, herramientas y maquinarias); II. ‘Fondos Solidarios para el Desarrollo’ (que incluye también dos líneas: ‘Redes’ que entrega subsidios para la constitución de fondos de crédito en las localidades, para los que el Ministerio aporta hasta el 80% del fondo que incluye un 15% para capacitación y asistencia técnica y la contraparte debe aportar el 20% restante; y para ‘Fondos Descentralizados de Microcrédito’ destinados a la constitución de bancos locales administrados por ONG’s u organizaciones de la comunidad. Los proyectos son aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social y tienen que ser presentados por un Municipio a través de Consejos Consultivos Locales en los que deben participar todas las organizaciones representativas del sector y Ongs de apoyo existentes en el medio local.

**El Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario de Chile, INDAP**, es el ejemplo más acabado de una política estatal universal focalizada en el sector de la pequeña producción agrícola, que aplica un modelo de financiamiento descentralizado en instituciones financieras locales. Cuenta con fondos propios y aportes del Estado Nacional y establece convenios con Bancos, Cooperativas de Ahorro y Crédito y otras Instituciones Financieras para que otorguen créditos a los pequeños agricultores pero, además, a partir del año 2003, fue autorizado para adquirir Bonos Subordinados de Instituciones Financieras para otorgar préstamos. El INDAP es un organismo público descentralizado de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y controlar obligaciones, bajo la vigilancia y órbita del Presidente de la República de Chile, a través del Ministerio de Agricultura. Está presente en todas las regiones del país mediante sus 13 Direcciones Regionales, ciento once agencias de áreas, oficinas de sector y diez oficinas móviles. En la actualidad el INDAP ha firmado convenios de participación con 18 intermediarios financieros, entre los cuales hay 3 Bancos, 7 Cooperativas de Ahorro y Crédito, 6 Fundaciones y 2 Sociedades proveedoras de insumos agrícolas. Cada una de ellas, y de acuerdo a la línea de crédito, establecen las condiciones de acceso al crédito. Su objetivo principal es promover el desarrollo de la agricultura y agroindustria familiar campesina, y cuenta para ello con una extensa variedad de líneas de financiamiento, de corto y largo plazo, individuales y para organizaciones, para sectores especiales de la población como jóvenes, mujeres, etc. -Además del componente financiero, brinda asistencia técnica y servicio de capacitación en todos los aspectos que requiera tanto el acceso al crédito como la evolución de la producción, agroindustrialización y comercialización. El servicio de asesoramiento técnico-administrativo es tanto para entidades financieras intermediarias como para los beneficiarios finales de créditos. Las Instituciones Financieras son las que deben recolectar y evaluar los antecedentes de los deudores, asumiendo ellas el riesgo implícito en los préstamos concedidos. El INDAP no asume -en ningún caso- los riesgos de mora o irrecuperabilidad de los créditos otorgados por las Instituciones Financieras.

### 4.3.2 INSTITUCIONES BANCARIAS

Veamos ahora algunas experiencias llevadas a cabo por instituciones bancarias que, entre otros servicios, se destacan por contar con líneas de crédito para los sectores más vulnerables de la economía.

Dentro de esta categoría podemos apreciar a bancos de carácter internacional como lo es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su línea de Pequeños Proyectos en nuestro país, bancos nacionales como lo son el Banco de la Nación Argentina (BNA) y el Banco Nacional de Desarrollo Social y Económico del Brasil (BNDES), bancos privados como el Rakyat de Indonesia y, finalmente, bancos constituidos como tales para el otorgamiento de microcréditos a partir de un fondo inicial que ha de transformarse en rotatorio para asistir a los más pobres: Banco Social de Moreno y Banco Solidario de Firmat, Pcia. de Santa Fé.<sup>73</sup>

**El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** aprobó, en enero de 1982, la Política Operativa del Programa de Financiamiento de Pequeños Proyectos, actualmente conocido como Programa de Empresariado Social (PES) destinado a países de Latinoamérica y El Caribe. Cuenta, desde 1993, con un Fondo Multilateral de Inversiones para promover el desarrollo del sector privado en dichos países, sin alcance temporal establecido, conocido como FOMIN. Ambas líneas funcionan a través de un modelo descentralizado de administración del financiamiento. Tienen como destinatarios a los sectores más pequeños de la producción (micro, pequeñas y medianas empresas con dificultades para acceder a créditos formales), sin embargo no llegan a ellas en forma directa, sino que son beneficiarias las Instituciones Microfinancieras (IMFs) interesadas que pueden demostrar que tienen el potencial necesario para ampliar su cobertura de servicios financieros al sector de la microempresa. Deben cumplir con los estándares mínimos del mercado en cuanto a capacidad institucional, operacional, y financiera, y tener experiencia en el sector y compromiso institucional con él. Todo el apoyo en asistencia técnica que brinda el Banco se encamina a mejorar las capacidades de estas instituciones financieras intermediarias en áreas tales como procesos financieros y administrativos, supervisión y control de operaciones, metodología del crédito, control de riesgo, desarrollo de nuevos productos, y estudios de factibilidad para determinar la posibilidad de transformación de IMFs no reguladas en instituciones formales. La institución intermediaria solicitante debe demostrar tener la capacidad de generar ingresos suficientes de las actividades del proyecto como para rembolsar el préstamo. El financiamiento promedio de la contraparte es del 50%. Se considera que la contribución de contraparte constituye, en gran medida, el factor más importante para asegurar el compromiso de la agencia ejecutora con él.

**El Banco de la Nación Argentina (BNA)**, por su parte, luego de varios años sin implementar líneas de financiamiento para los sectores de menores recursos, desde mediados del año pasado activó dos programas relevantes: 'Créditos PyMEs para Capital de Trabajo' y 'FOMICRO - Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Microemprendimientos', este último en conjunto con la Subsecretaría PyME del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Si bien por su reciente implementación, a la fecha de este estudio aún no se desarrollaba en todas las sucursales del territorio, es grande la expectativa que se ha creado en el sector de pequeños productores agropecuarios. 'Créditos PyMEs para Capital de Trabajo' está destinado a PyMEs -bajo cualquier forma societaria o unipersonal- cualquiera sea el sector donde opere: industrial, comercial o de servicios. En cambio 'FOMICRO' tiene como población objetivo a microemprendimientos existentes y unidades productivas en creación constituidas por trabajadores desocupados o subocupados. Prioriza la ejecución de las acciones en las organizaciones sociales y populares, que perciben un porcentaje del crédito a efectos de solventar los gastos de las tareas a cargo: promoción y apoyo para la formulación del Proyecto. Ya se han presentado más de 600 instituciones para obtener financiamiento FOMICRO y a la fecha se han evaluado 350 proyectos de los cuales se han aprobado 150 por un monto de \$2.200.000.

**El Banco Social de Moreno** (Municipio del Conurbano Bonaerense) se puso en marcha a principios de 2001 a partir de la iniciativa del Centro IDEB Moreno - entidad mixta con representantes del empresariado y del ejecutivo municipal-, con el fin de paliar los momentos más agudos de la crisis económica-social del país. La población objetivo del Banco son los microemprendedores de menores recursos, residentes en el municipio, excluidos de los sistemas de crédito formales: Trabajadores desocupados o subocupados que necesitan de un microcrédito para poder desarrollar su fuente de subsistencia. El Banco se constituye a partir de donaciones realizadas por Instituciones Privadas, ONG's Nacionales e Internacionales, una partida otorgada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Humano de la Pcia. de Buenos Aires y un crédito del FONCAP S.A.- Además del servicio de microcrédito, el Banco brinda asistencia y asesoramiento técnico, capacitación mediante talleres, y organiza ferias barriales para

<sup>73</sup> Se han tomado estas experiencias de bancos locales desarrolladas en nuestro país, puesto que la experiencia considerada 'madre' de dicho modelo de financiamiento -el Grameen Bank de la India- será expuesta en el punto siguiente bajo la experiencia desarrollada por la Fundación Grameen Aldeas Argentinas que aplica el modelo en nuestro país.

abrir nuevos canales de comercialización y compras conjuntas de materias primas. También apoya varias experiencias de fondos rotativos administrados por organizaciones de la comunidad. La intención es que con transferencia de metodología se conviertan rápidamente en bancos comunales. Hasta ahora los rubros financiados son gastronomía, textil, oficios y artesanías. La metodología de trabajo está centrada en el grupo solidario de garantías. El Banco no interviene en la formación de los grupos; éstos se forman por los lazos previos entre las personas. Ha otorgado -desde agosto de 2001 a mediados de 2003- más de 500 microcréditos en todas las localidades del partido de Moreno. El sistema está funcionando exitosamente, ya que en el 40 % de las renovaciones el grupo se ha hecho cargo del pago de algún miembro con dificultades. El hecho que el Municipio participe activamente en esta experiencia no ha perjudicado el recupero de los créditos, ya que se ha tenido especial cuidado en establecer una relación clara con los usuarios y se ha logrado un grado muy alto de pertenencia de los mismos a la institución.

**El Banco Solidario de Firmat** nació en Julio de 2002, y su monto inicial fue de \$3.400, donado por entidades privadas de la zona y administrados por la Secretaría de Promoción del Desarrollo Económico del Municipio de Firmat (Provincia de Santa Fé). Su objetivo principal es el de consolidar proyectos y capacidad de trabajo de la población más pobre (principalmente subocupados o desocupados). Para ello, los dos componentes que utiliza son el servicio financiero de otorgamiento de microcréditos y la capacitación en gestión administrativa y comercial de sus beneficiarios. Si bien los montos prestados son muy pequeños (entre \$ 200 y \$ 500) existe un 80 % de recupero efectivo al día. Los beneficiarios, previa selección del proyecto, reciben capacitación en gestión administrativa y comercial. Esta instancia es determinante para el aspirante al microcrédito ya que autoevaluará su idea o actividad desde la viabilidad de la misma. Se han propuesto durante el año 2004 aumentar en un 150 % la cantidad de créditos prestados.

**El “Programa de Microcrédito” del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil** tiene como población objetivo a microemprendedores y familias de bajos ingresos. El BNDES aporta fondos propios a instituciones que administran y ejecutan el programa, debiendo los productores acercarse a ellas para ser beneficiarios. Las instituciones intermediarias pueden ser: Sociedades de Fomento, Bancos Comerciales, Cooperativas de Crédito, Instituciones Financiera Públicas, Municipios, ONG’s, Sindicatos, entre otras; vale decir, de muy variada constitución jurídica. El destino del crédito, las condiciones y garantías requeridas las define cada Institución intermediaria que otorga el crédito al destinatario final.

**El Banco Rakyat** de Indonesia es una institución privada centenaria que administra sus propios fondos en forma descentralizada y tiene servicios exclusivos para microfinanzas (el Sistema de Unidades BRI), pero ha logrado una amplia cobertura de sectores muy pobres de la población del mundo musulmán (Unidad Bancaria Islámica). Provee productos bancarios según la Ley Islámica: ahorros y depósitos, capital de trabajo, cartas de crédito y garantías bancarias acordes a la misma. Se orienta hacia personas de bajos ingresos y microempresas, particularmente en áreas rurales. Su estructura permite que el Sistema de Unidades BRI se torne una entidad autónoma, separada de la sucursal. Cada Unidad BRI realiza su propia declaración financiera que permite a la administración central evaluar el desempeño de cada unidad. Además, las Unidades BRI han sido convertidas en centros de ganancias. Los gerentes y oficiales de crédito son los responsables exclusivos de la aprobación de préstamos y de la tasa de reembolso, así como del desarrollo del negocio. Posee varias líneas de financiamiento con condiciones diferenciadas y particulares de acuerdo a la situación de los tomadores del crédito: ‘Programa de Mitigación de la Pobreza’ para la generación de ingresos para granjeros y personas sin tierra en áreas rurales; ‘Programa de préstamos dirigidos a clientes sobre la línea de pobreza’ para apoyo agrícola y desarrollo de cooperativas y grupos de autoayuda; ‘Microfinanzas dirigidas a trabajadores activos pobres y microempresarios sobre la línea de pobreza’ con tasas de interés de mercado para capital de trabajo e inversiones, con un incentivo semestral para los prestatarios que paguen a tiempo. Debido a que el BRI asume el riesgo del crédito, se requiere una garantía para la mayoría de préstamos en términos de propiedades, bienes muebles, incluyendo asignación de salarios.

El Sistema de Unidades ‘BRI’ ha sido reconocido por organismos internacionales como el Banco Mundial, USAID, GTZ, la Banca Mundial de Mujeres, ADB, etc., quienes coinciden que los factores clave del éxito de la experiencia son: la simplicidad del sistema y la accesibilidad para clientes que viven en áreas alejadas; oferta adecuada a la demanda, necesidades y preferencias de los clientes; la transparencia y sencillez del sistema contable; la sustentabilidad, ya que todos los costos se recuperan con los ingresos con un margen suficiente para el crecimiento de la transacción; la autonomía de las Unidades BRI; los incentivos a los empleados para lograr un buen desempeño y a los clientes que pagan sus préstamos a tiempo; un enfoque basado en el desarrollo local (comunidad) por medio del uso de recursos locales; la capacitación continua para mejorar la capacidad del person-

al en brindar los servicios a los clientes; y la supervisión efectiva para asegurar que los gerentes y funcionarios cumplan con prácticas bancarias confiables.

### 4.3.3 INSTITUCIONES NO BANCARIAS DEL SECTOR PRIVADO

En este punto presentamos una experiencia considerada ‘decana’ en la canalización de microcrédito a pequeños productores minifundistas del norte argentino como es FUNDAPAZ, una experiencia representativa del microcrédito en el mundo como es el Grameen Bank en su ‘versión argentina’, dos casos de cajas rurales cooperativas, modalidad muy extendida en otros países de Latinoamérica y algunas otras experiencias con mecanismos novedosos de financiamiento.

**FUNDAPAZ** desarrolla desde mediados de la década del 70 la experiencia “Ayudas Económicas-Fondos Rotatorios”. Su área de acción se localiza en la región del Gran Chaco, en zonas de trabajo ubicadas en tres provincias del norte del país: Santa Fe, Salta y Santiago del Estero. La población objetivo del programa son 2.400 familias campesinas e indígenas alojadas en pequeñas localidades o parajes con necesidades de capitalización y/o consolidación de actividades productivas e infraestructura social. Para ello, dispone de fondos que provienen, principalmente, de la línea de pequeños proyectos del BID, que apoya al Programa desde 1981. También recibe desde 1990 -y en forma anual- donaciones de Misereor, Pan para el Mundo y Fundación Antorchas. Hasta la fecha, ha canalizado un total de U\$S 400.000 en crédito a los productores.

La Fundación acompaña a los destinatarios del crédito con asistencia técnica y capacitación en un proceso de aprendizaje que incluye la gestión para el acceso al crédito y la definición de las posibilidades que existen para cumplir con los compromisos asumidos. En este marco, las Ayudas Económicas se orientan a favorecer la capacidad de ahorro de los campesinos, promoviendo la búsqueda de mecanismos de autoayuda.

Con el primer crédito del BID se entregaron entre 1981 a 1992, 554 créditos a productores agropecuarios de Santa Fe y Santiago del Estero. En la actualidad existen 25 créditos activos; el 15% de la cartera prestada en Santiago del Estero está en mora desde 1999, en tanto que en Santa Fe está en mora el 51% de la cartera prestada desde esa fecha. Al parecer el desafío más grande que enfrenta la Fundación es conciliar la sustentabilidad del fondo con la solidaridad.

**La Fundación Grameen Aldeas Argentinas (FGA)** nace en septiembre de 1999 para llevar adelante la misión de Grameen Bank en nuestro país. La Fundación apunta a establecer réplicas del sistema ‘Grameen’ en todos aquellos puntos del país donde existe necesidad y donde hubiera personas dispuestas a salir de su situación de pobreza por medio del esfuerzo propio. La Fundación ha obtenido sus fondos de instituciones donantes tales como el ING BANK, Banco RIO, LAPA, UCES, Telecom, Fundación Konex, entre otras.

Dentro de los destinatarios, tienen preferencia las mujeres, el 94 % de las beneficiarias lo son. Los componentes consisten en el otorgamiento de microcréditos y la capacitación a partir del método ideado por Yunus (fundador del modelo) en la India. La operatoria en terreno consiste en la formación de grupos de cinco posibles candidatos, recibiendo en primera instancia sólo dos de ellos un préstamo. Luego se controla al grupo por un mes para asegurar que esté cumpliendo con las reglas del Banco. Cuando los primeros dos prestatarios reembolsan el préstamo más los intereses durante seis semanas, otros dos miembros pueden recibir préstamos. La responsabilidad colectiva del grupo sirve como garantía del préstamo. El objetivo principal es revertir la práctica convencional bancaria al eliminar la necesidad de garantía real, creando un sistema basado en la confianza mutua y la responsabilidad. La filosofía es proveer de microcréditos, sin garantía material, a los más pobres de los pobres. En Argentina, se han otorgado -a la fecha- a través de las réplicas de la Fundación más de 1000 microcréditos por un valor promedio de \$350. El promedio de recupero supera el 90%.

Una de las debilidades de la experiencia del ‘Grameen’ en la Argentina es no poder contar con una estructura profesionalizada, dado que la Fundación no alcanza a cubrir sus costos operativos, puesto que la mayoría de las donaciones recibidas están afectadas exclusivamente a la entrega de microcréditos por pedido expreso de los donantes.

A continuación se presentan dos experiencias de comunidades que, mediante la organización cooperativa, han conformado Cajas Rurales que brindan servicios financieros a sus socios. La ley, recientemente aprobada en nuestro país que habilita e impulsa el desarrollo de Cajas Cooperativas de Crédito (Ley N° 25.782 del 20/10/2003), nos lleva a observar con detenimiento experiencias parecidas en otras regiones de Latinoamérica. Tomamos los casos de la Caja DEPAZ Poblana de México y la Caja Rural San Miguel de Planes Mixcure promocionada por el proyecto PROSOC de Honduras.

**La Caja DEPAC** nace en 1998 de la escisión de la ONG Central de Servicios para el Desarrollo de Puebla, transformándose en una Cooperativa de Servicios Financieros, con incidencia geográfica en pequeñas localidades rurales del distrito. Los servicios financieros son brindados exclusivamente a sus socios, por lo tanto, para ingresar se deben cumplir los requisitos que ello implica: adhesión voluntaria y abierta, gobierno democrático (un socio, un voto), participación económica (distribución proporcional al esfuerzo solidario), autonomía e independencia, compromiso con la comunidad. Las autoridades están representadas por la Asamblea General Ordinaria y el Consejo de Administración. La Caja DEPAC cuenta con 9 sucursales (8 en el Estado de Puebla y 1 en el Distrito Federal) y 26 agentes trabajando en terreno. El objetivo principal de la Cooperativa es brindar servicios financieros básicos y accesibles, que permitan tener fácil acceso al capital de trabajo e inversión y liberarse de la usura, generando el ahorro en los sectores de recursos más bajos del campesinado local. A su vez, se pretende romper con los mitos y prejuicios de que los pobres no pueden ahorrar, y que los campesinos no son “sujetos confiables” para el otorgamiento de créditos. Se intenta brindar la oportunidad a productores agrícolas, mujeres rurales y microempresarios de acceder a servicios financieros que les permitan mejorar su nivel de vida.

Se parte de pequeños grupos de ahorristas (mínimo 8 socios) ubicados en comunidades rurales pequeñas, que se comprometen a realizar un esfuerzo de ahorro previo como condición para obtener el crédito, que es de libre disposición y el solicitante determina el plazo (no mayor a un año), monto relacionado con el ahorro fijo y el uso que ha de destinarle (actividad productiva, comercial o de consumo). El crédito se otorga evaluando el comportamiento individual previo del solicitante (calificación personal). A diciembre de 2003, el número de socios era de 8.689 y el número de créditos otorgados 8.100 por un total de U\$S 4.860.000.-

**La Caja Rural San Miguel de Planes Mixcure** en Honduras posee como socios a pequeños productores paperos de la zona. Como sucede en el caso mexicano la imposibilidad de acceder a créditos formales llevó a este sector a encarar la idea de constituir la caja rural cooperativa, que se inicia en junio de 2001 con la cuota inicial aportada por los socios, más fondos provenientes de créditos tomados a terceros (la cooperativa facilita el acceso al crédito formal) -además del apoyo brindado por el PROSOC (Proyecto de Desarrollo Rural de la Región Sur Occidental de Honduras) a la comunidad. Un aspecto que cabe destacar es el efecto del crédito en la comunidad: de proveedores netos de mano de obra para actividades agrícolas fuera de sus parcelas, los socios de la cooperativa han pasado a ser trabajadores independientes en sus propios cultivos y, en no pocos casos, a generar fuente de trabajo a personas de otras comunidades.

Finalmente se presentan dos experiencias novedosas de financiamiento: el ‘microleasing’ y el ‘linking’, que si bien surgen de realidades del medio rural campesino latinoamericano distintas a las de nuestro país, contienen algunos elementos innovativos para enfrentar las necesidades de crédito en circunstancias de escasez de financiamiento disponible por parte de pequeños productores rurales.

**La Asociación Nacional Ecueménica de Desarrollo (ANED)** es una ONG fundada en junio de 1978, siendo la primera en Bolivia en ofrecer servicios financieros especializados a sectores de bajos recursos de la población urbana y rural marginada del sistema bancario formal. Cuenta con fuentes de financiamiento muy variadas como organismos de cooperación internacional, ONGs, asociaciones de productores y organizaciones económicas campesinas de base. Abarca 8 de los 9 departamentos de Bolivia a través de 4 Oficinas Regionales y 12 Oficinas Rurales y está conformada por 23 instituciones. Desde enero de 1997 implementa el método ‘microleasing’ para financiar capital de inversión.

La formalización de una operación de ese tipo se lleva a cabo mediante la firma de un contrato entre las partes, en el cual quedan estipulados los diferentes roles, estos son: i. el “arrendatario” o locatario, que es la persona natural o jurídica que toma en “arriendo” bienes -previamente seleccionados por él- que deberán contribuir al proceso productivo de su negocio o actividad empresarial (como norma general, debe tener los suficientes conocimientos para el manejo de dichos bienes y desarrollar una actividad económica rentable); ii. la “arrendadora”, constituida por la entidad financiera que presta el servicio de arrendamiento financiero y que actúa mediante un contrato de enlace entre el “arrendatario” y el “proveedor”; iii. éste será el propietario del bien cuyo derecho de dominio conservará hasta tanto el arrendatario ejerza la opción de compra. Los bienes que pueden darse en arriendo pueden ser tanto bienes muebles como inmuebles. El leasing se basa en la premisa de que las ganancias son generadas por el uso del equipo y no por la propiedad. De enero de 1997 a abril de 2003 se habían realizado 1.100 contratos, desembolsando ANED más de U\$S 1.300.000 en compra de equipos. En la actualidad, la cartera asciende a U\$S 400.000 y atiende a 877 arrendatarios.

**El CES Solidaridad** es una organización no gubernamental sin fines de lucro fundada en 1980 en la ciudad de Chiclayo, a 800 kilómetros al norte de Lima. Su experiencia con crédito data de 1993 a partir de la creación del Área de Desarrollo Empresarial. El 1994 se implementa como modalidad el “linking” replicando la experiencia del Banco Wiese de Alemania que le provee los fondos. La población objetivo de sus operatorias son los pequeños productores de arroz y caña de azúcar de los valles de Lambayeque y Chancay surgidos luego de la parcelación de las cooperativas agrarias de producción que se formaron durante el proceso de reforma agraria en la década del 70 (fueron sujetos del crédito del Banco Agrario estatal hasta su liquidación en 1992), y que cuentan con un mercado relativamente estructurado y títulos de propiedad. Actualmente el CES atiende a 40 prestatarios con una cartera que asciende a U\$S 306.000.-

El “linking” es un contrato crediticio que se caracteriza por la intervención de tres actores: la ONG (CES), el Banco (Wiese) y el prestatario. El CES selecciona a los potenciales clientes y realiza la asistencia técnica antes y durante el crédito, aportando un equipo técnico que acompaña a los grupos desde sus inicios hasta la finalización de la operatoria. Los agricultores que desean acceder al “linking” deben formar grupos de dos a tres agricultores que desarrollan el mismo cultivo en parcelas alledañas, para reducir los costos de supervisión. El destino del crédito es el capital de trabajo y si es aprobado, los agricultores se acercan a las oficinas del Banco y firman el contrato que incluye un pagaré y los avales cruzados (garantías hipotecarias), y reciben el dinero, el cual por lo general se desembolsa en dos cuotas. Los costos del ‘linking’ para los agricultores son básicamente tres: la tasa de interés que cobra el banco, la comisión que cobra el CES Solidaridad y los costos de constituir las hipotecas. El Banco Wiese se reserva el derecho de suspender los desembolsos si la morosidad de la cartera supera el 5%, cosa que aún no ha ocurrido.

## **V. PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO Y CRÉDITO DIRIGIDA A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES Y MEDIANOS EMPOBRECIDOS**

### **5.1 LINEAMIENTOS GENERALES DE POLÍTICA**

Los cambios acelerados que el fenómeno de la modernización agroindustrial -en el marco de la globalización económico-financiera a escala internacional- fueron imprimiendo a las modalidades organizativas y técnicas de la producción sectorial, definen el escenario en el que se deben pensar los lineamientos de políticas dirigidas al estrato social y productivo más vulnerable del sector agropecuario.

Como ya hemos expuesto, una visión integral del proceso agroindustrial, obliga a reconocer que en el ámbito de la dinámica agropecuaria es preciso incorporar los encadenamientos -tanto horizontales como verticales- que se establecen en la sucesiva serie de eslabonamientos que conducen al insumo central de cada cadena a convertirse en bien final para ser demandado por la población. Y esos encadenamientos secuenciales están rodeados de numerosas fases de la actividad económico-social que exceden el espacio agrícola para convertirse en un fenómeno territorial rural-urbano muy amplio. Cada hecho relevante de la cadena desata y absorbe impactos que van más allá del límite de las actividades productivas sectoriales. Por ello, todos los procesos asociados a la actividad rural incluyendo, entre ellos, al financiamiento de los distintos eslabones o vínculos con dicha actividad madre, deben ser ‘referenciados’ a un territorio determinado para una aprehensión global de las transformaciones en marcha.

Si es así, para aproximarnos al perfil de cada una de las estrategias que darían impulso al proceso de desarrollo rural en general, y a una política de financiamiento dirigida a este sector bajo estudio en particular, resulta indispensable tener en cuenta cuáles son los impactos previsibles en el amplio arco de las relaciones sociales que la actividad central genera. Por ejemplo, el notorio incremento que se observa en las décadas más recientes en la contratación de fuerza de trabajo de la unidad familiar del pequeño agricultor por parte de actividades productivas no agrícolas, de localización urbana cercana a la residencia originaria del pequeño productor, o la caída del trabajo temporario en muchas actividades debido a las innovaciones en mecanización o incorporación de insumos sustitutos de la tarea humana, supone individualizar tales cambios significativos y reconocer que los mismos provienen de procesos externos a las labores propias del predio pero afectan, en alta medida, su rentabilidad y su capacidad de obtener ingresos. En uno y otro caso, una estrategia crediticia que no tome en cuenta tales modificaciones resultará insuficiente o mal orientada si se propone estimular acciones tendientes a alentar el ingreso familiar como vía de superación de la pobreza.

Es también de fundamental importancia, el nivel, disponibilidad, calidad y precio de los bienes públicos a los que puede acceder

er el pequeño productor y su familia (tanto infraestructura y servicios, como educación, información, etc.), para potenciar el impacto de medidas de apoyo - entre las que sin duda se cuenta el crediticio-, y hacer realidad la posibilidad de disputar un mejor posicionamiento dentro de la cadena en relación con agentes económicos de mayor poder, y una mayor cuota de los excedentes económicos producidos en ella.

Si el desarrollo sectorial debe ser visto como un proceso altamente complejo, con múltiples derivaciones que rebasan los estrechos límites de la actividad agropecuaria específica, el territorio en que este desarrollo multifacético se perfecciona es un protagonista central para el análisis.

Una política de desarrollo rural que no tenga en cuenta el territorio, carecerá de eficacia y pertinencia. En este sentido, es fundamental recuperar o instalar la noción de territorio concreto como elemento imprescindible para una comprensión integral de la dinámica que rodea al pequeño productor (en contraposición con los análisis sectoriales en los que el territorio es apenas un espacio receptor indiferenciado), en el que se definen los ámbitos productivos y sociales donde se despliegan las actividades -ya altamente complejizadas, como hemos visto- que resultan del fenómeno contemporáneo de la modernización agroindustrial.

La idea de un territorio “socialmente construido”<sup>74</sup> tiene fundamentales implicancias para el enfoque que estamos desarrollando. Asume que la sociedad, en cada momento histórico, despliega actividades productivas y reproductivas guiadas por leyes de funcionamiento acordes con los intereses y criterios dominantes, de modo tal que las modalidades de implantación de tal sociedad en el territorio, van a asumir formas específicas y compatibles con tales intereses. Para que el territorio dado o la región específica, delineada según el accionar de las fuerzas sociales comprometidas en su transformación permanente, se modifique -parcial o totalmente- en su configuración concreta, se deben dar, necesariamente, cambios en el perfil de las relaciones económicas y sociales dominantes. Este proceso de construcción, deconstrucción y reconstrucción, es un fenómeno que se produce a partir de un proceso de interacción sin solución de continuidad entre sociedad y territorio. Adquiere un carácter definido y se va adecuando a las necesidades de quienes controlan el proceso social respectivo. Pero, lo singular de este fenómeno es que en una sociedad determinada coexisten territorios o regiones, espacios identificables a partir de que detentan contornos y contenidos diferenciados de los demás, sin desmedro de pertenecer al mismo ámbito nacional.

Está claro que una política de desarrollo rural que reconozca las calidades primordiales de un territorio dado condiciona y, a la vez, está condicionada por la dotación de recursos naturales y la modalidades de implantación del respectivo proceso de acumulación. Sin embargo, a lo largo de nuestra historia, existen ejemplos de que esta última se realizó a través de una decisión planificada, no por el conjunto de la sociedad sino por sus ocasionales sectores dominantes.

En este estadio del desarrollo de la sociedad argentina, corresponde interrogarse acerca de cómo operacionalizar un proceso de desarrollo que atienda, en primera instancia, los intereses de los sectores sociales más desprotegidos y débiles del sistema de producción rural. Y que, a la vez, permita a todos los agentes económicos, sin distinción alguna, tener un rol igualitario en las decisiones de cómo organizar el espacio a reorganizar o construir. Hacia este objetivo central apuntamos con las propuestas de este estudio, centradas en la temática crediticia.

Así como previamente planteamos que lo específicamente agrícola debía revisarse en pos de un enfoque más amplio y abarcativo de lo rural, en esta instancia pretendemos que las transformaciones de las relaciones sociales que determinan el citado proceso de desarrollo, se realicen teniendo en cuenta las particularidades que el conjunto de los sectores sociales protagónicos van a destacar en el espacio social o territorio que ocupan.

El desarrollo rural con identidad territorial va a constituir el marco referencial de nuestros lineamientos generales de política y propuestas en materia crediticia. La circunstancia de que postulemos la definición de cada territorio a partir de sus características específicas no implica que consideremos aisladas cada una de las regiones del entorno nacional sin, por supuesto, olvidar el internacional, hoy claramente signado por las consecuencias del proceso de globalización. Por el contrario, postulamos tener en cuenta la inserción de cada región socialmente construida de acuerdo a su particular idiosincrasia, recursos disponibles y relaciones de poder, en el espacio nacional, a la hora de articular un proyecto integral de desarrollo económico y social, altamente participativo y con énfasis en la consolidación de los derechos ciudadanos de todos sus integrantes.

---

<sup>74</sup> Schetjman, A. y Berdegué, J. “Desarrollo Territorial Rural”. FIDA-BID, Washington, 2003. Pág. 34.

En los últimos tiempos existe coincidencia, entre los estudiosos del desarrollo rural, en que el ámbito en que precisamente se puede dar mejor la participación de los ciudadanos -en este caso los pequeños productores rurales- en la gestión de las políticas que les atañen, es el espacio local, “territorial”; y es también el lugar donde ineludiblemente debe concretarse la articulación de políticas públicas entre sí y con iniciativas privadas dirigidas al sector. Pero para que el ámbito territorial sea un espacio de poder en el cual pueda efectivamente participar, es necesario que la gestión de las políticas que le atañen y los programas que lo atienden se descentralicen no sólo en su ejecución, sino en la toma de decisiones sobre las cuestiones estratégicas y operativas de su implementación.

Existe otra razón adicional, y no menos importante, para la aplicación del enfoque territorial y la descentralización de las intervenciones de desarrollo en general y del financiamiento en particular. Se trata de que, para la efectiva implementación de alternativas productivas que no signifiquen sólo un paliativo para la subsistencia, sino una plataforma para la evolución económica y social de los pequeños productores minifundistas -en base a su incorporación a un proceso de acumulación sostenido-, los mismos deberían poder integrar “unidades de negocios” consistentes en eslabonamientos o cadenas productivas horizontales (economías de escala) y verticales (acuerdos de comercialización, con agroindustrias, etc.) entre sí o con otros agentes económicos del territorio, que les permitan acceder en mejores condiciones a los mercados de todo tipo (del producto, financiero, tecnológico, etc.). Estas unidades o “núcleos locales” han comenzado a organizarse y desarrollarse a partir de un territorio determinado a la luz del agravamiento de la crisis económica ocurrida en los últimos años, a través de formas cooperativas o de la economía social como una posible salida para su situación de pobreza y exclusión. Es atendiendo a los contextos locales con mecanismos de intervención apropiados como se puede promocionar la incorporación de los pequeños productores a estas nuevas alternativas de desarrollo.

A continuación se presentan algunos lineamientos de política a mediano plazo que, acordes con una estrategia de desarrollo rural con las características de integralidad y territorialidad antes expuestas, deberían constituir el marco de implementación de las propuestas y recomendaciones sobre el acceso al crédito del sector de pequeños productores que es el objetivo del presente estudio.

Dichos lineamientos se fundamentan en el diagnóstico de la problemática ‘macro’ y ‘micro’ del sector de los pequeños productores rurales y medianos empobrecidos, teniendo en cuenta al mismo tiempo los resultados de las estrategias de desarrollo rural y financiamiento dirigidas al sector desde el Estado en los últimos años.

1. *Integración de la estrategia crediticia y de financiamiento al sector dentro de una política nacional de desarrollo rural territorial*, con reconocimiento pleno de las heterogeneidades regionales, coordinada entre la base y la cúpula del Poder Político, con plena participación social, tendiente tanto a desterrar la pobreza como a promover un proceso ininterrumpido de capitalización y formalización de los pequeños productores rurales. Para ello será necesario diseñar una arquitectura institucional que posibilite un espacio de preparación, implementación, seguimiento y evaluación de la misma<sup>75</sup>.
2. *Creación de un Banco Nacional de Fomento Rural* para canalizar - a través suyo- todas las iniciativas tendientes a convertir al crédito y otras formas de financiamiento al sector en instrumentos accesibles y abarcadores de todas las actividades que hacen al desarrollo rural, especialmente de los procesos de reconversión tecnológica en la producción y en la gestión<sup>76</sup>.
3. Acceso de los pequeños productores a recursos indispensables para potenciar los resultados de la estrategia crediticia y de financiamiento al sector en vistas de su evolución económica y mejoramiento sustancial de su calidad de vida: i. acceso a la tierra a través de una política de regularización y ampliación del dominio en manos de pequeños productores rurales; ii. acceso a una adecuada dotación de infraestructura social y bienes públicos en condiciones tales que la residencia rural no sea un obstáculo insuperable para disponer de adecuado nivel educativo, sanitario, de vivienda, etc.; iii. acceso pleno a los canales de información sobre el desarrollo del sector y oportunidades comerciales dentro y fuera del país, y a los centros nacionales de producción de conocimiento e innovación tecnológica -INTA, centros de investigación y universidades públicas-, que constituyan núcleos de generación de aportes imprescindibles para ir cerrando la brecha técnica que separa a los pequeños productores rurales de los agentes económicos de mayor poder económico, así como una oferta accesible de recursos tecnológicos para su reconversión productiva.
4. *Promoción de economías de escala a partir de prácticas asociativas* tanto para el proceso de producción - adquisición de bienes de subsistencia o insumos para la actividad productiva-, como para la comercialización de los productos, a través de

la puesta en marcha de mecanismos que faciliten la integración horizontal y vertical de los pequeños productores entre sí, y/o el establecimiento de acuerdos, en pie de igualdad, con los agentes económicos líderes de las cadenas agroindustriales en las que se desempeñan, dejando atrás las situaciones de subordinación hoy habituales en tales relaciones.

5. *Regulación pública para la defensa de los ingresos provenientes de su actividad productiva a través de disposiciones del Estado* que garanticen precio justo y retributivo, ejercicio de la comercialización en condiciones de igualdad con los agentes económicos de mayor poder de negociación en las cadenas agroindustriales, acceso al seguro agrícola integral, al cumplimiento de las disposiciones provisionales e impositivas que les permitan funcionar 'en blanco', y respaldo para ingresar sus productos en los mercados nacionales e internacionales.

## 5.2 PROPUESTAS DE ESTRATEGIA, LÍNEAS Y MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO Y CRÉDITO

Partiendo de los lineamientos generales de una estrategia de mediano plazo como la que definimos antes, realizamos las siguientes propuestas de corto plazo en materia crediticia y de financiamiento al sector de pequeños productores y medianos empobrecidos, en vistas de avanzar en un proceso transicional hacia la implementación de una política nacional de desarrollo rural territorial. Este proceso debe reconocer los actuales puntos de partida e ir diseñando un derrotero basado en el creciente enriquecimiento de las acciones y en la adopción de una estrategia de corto plazo que combine acciones múltiples e interrelacionadas para fortalecer la actividad del pequeño productor y su acceso a líneas y modalidades de financiamiento que cubran toda la amplia gama que el desarrollo rural y territorial impone, como ya se ha planteado. En la medida que se avance de ese modo, la estrategia de financiamiento dejará de ser un aspecto aislado, para integrar un proyecto más amplio y abarcativo y podrá ir ejerciendo, en forma paulatina, mayor y mejor efectividad en sus impactos tendientes a elevar el ingreso y la calidad de vida del pequeño productor y su familia.

A continuación se realizan recomendaciones a nivel de estrategia de financiamiento, líneas de financiamiento y modalidades de financiamiento a los pequeños productores rurales y medianos productores empobrecidos.

La estrategia de financiamiento propuesta pretende ser: integral - integrada por líneas de financiamiento que contemplen las múltiples necesidades del sector-, focalizada - esto es con condiciones especiales en relación con las imperantes en el mercado, basada en el reconocimiento de la situación desventajosa del sector-; y transicional - al constituir un proceso de transición hacia el sistema de financiamiento formal disponible en el mercado (no nos referimos especialmente a bancos comerciales privados, sino y sobre todo a formas de la economía social, como la banca cooperativa, los bancos locales mixtos, etc.).

Pero para que esta estrategia tenga efectivamente un límite temporal, es necesario, además de apuntalar la subsistencia y permanencia del sector, generar y/o fortalecer con dicho financiamiento actividades con posibilidades ciertas de evolución económica, que lo inicie en un proceso de acumulación y lo inserte en condiciones sostenibles en la esfera económica donde actúa.

### 5.2.1 ESTRATEGIA DE FINANCIAMIENTO A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES Y MEDIANOS EMPOBRECIDOS

Partiendo del diagnóstico general del sector, en el marco de los lineamientos de política antes expuestos y recogiendo la propia demanda de los productores expresada en las entrevistas efectuadas y la opinión de los informantes clave consultados, la estrategia de financiamiento a corto plazo de carácter 'transicional' debería contemplar tres niveles: el del sistema de produc-

---

<sup>75</sup> Destacamos como antecedente, la creación, en la década del 40 del Consejo Agrario Nacional -por ley 12.636-, organismo autónomo, representativo de actividades y regiones agropecuarias, de derecho público y privado, vinculado a políticas integrales de colonización y regularización fundiaria e involucrado en el fomento del cooperativismo, el crédito agrario, el seguro, la innovación técnica, la radicación de procesos agroindustriales, la capacitación técnica a través del sistema educacional formal y la difusión dentro y fuera del país de los productos originarios de las actividades fomentadas. Actualmente, las experiencias más valiosas al respecto están constituidas por el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar de Brasil, que tuvo su inicio en la década de los '90 y que a partir del año 2002 se ajusta al perfil del Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable; y por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de México puesta en marcha en el mismo año, que organiza el programa de superación de la pobreza rural a través de Consejos Regionales -altamente participativos- que diseñan programas territoriales de Desarrollo Rural, a nivel local y regional.

<sup>76</sup> La experiencia reciente más valiosa es la creación, en Perú, del Banco Agropecuario, denominado AGROBANCO, que fue inaugurado en su actividad en junio del año 2002.

ción, el de la organización colectiva de escala económica, y el de otras necesidades básicas de los hogares, pero procurando superar el marco de una política acotada hacia la implementación de una política universal, con llegada a la gran mayoría de los productores del sector.

1. A nivel del sistema de producción, la estrategia de financiamiento debería encaminarse por un lado, a *apoyar el mantenimiento de los cultivos tradicionales de renta* que les aseguran la subsistencia con financiamiento adecuado para que los realicen mejores condiciones (en volumen, calidad, etc., y con menos dependencia de fuentes de financiamiento que como los acopiadores y la industria les extraen la mayor parte de la renta o excedente que obtienen). Es opinión de los especialistas consultados que con la actual dotación de recursos en tierra y tecnología de los PPM no es fácil encontrar otras alternativas productivas que puedan sustituirlos en ese rol estratégico.
2. Por otro lado, la estrategia de financiamiento debería *apoyarlos a encarar alternativas productivas complementarias* que no sólo contribuyan a reforzar el autoconsumo, sino y sobre todo a lograr una vía de capitalización del sistema productivo en su integralidad (ej. alimentarias, agroindustriales, etc.). En ese sentido, justamente muchas de las alternativas productivas recomendadas por los programas estatales durante los últimos años, sobre todo entre los productores más pobres, son de tipo alimentario con un doble propósito (autoconsumo y para el mercado), las cuales ahora en este período “post devaluación” se están presentando como promisorios desde el punto de vista comercial, tanto porque se frenó en parte la entrada de alimentos baratos desde afuera, como por el fenómeno de las ferias francas que se vienen generalizando tanto en el NEA como en el NOA.
3. Sin embargo, por lo menos al principio, *las nuevas actividades de reconversión no deberían competir sino complementarse con la dedicación necesaria al cultivo de renta*, porque son riesgosas o no resultan sostenibles. El productor las abandona cuando empiezan a demandar recursos y mano de obra en desmedro del manejo de la actividad principal a la que se dedica, y este es un comportamiento adecuado ya que en general son actividades que necesitan una dotación de capital inicial y conocimientos que no posee, y por lo tanto requieren un tiempo de maduración y esfuerzo importantes para resultar rentables.
4. A nivel de la organización económica, la estrategia de financiamiento debería apoyar la *constitución de economías de escala y cadenas productivas horizontales y verticales* entre ellos, o su inserción en mejores condiciones dentro de las existentes a través de acuerdos y convenios “intermediados” por el Estado, para posicionarse mejor y lograr mayores beneficios (ej. agricultura de contrato, contratos de anticipo de insumos y entrega de la producción, etc.). El PPM necesita llegar al mercado de otra forma de como lo hace hasta ahora, pues esa es precisamente la vía más importante a través de la cual el sistema global dominante le extrae un excedente que podría utilizar para su propia acumulación y “despegue” de la pobreza. Y para ello debe juntarse con otros que hacen lo mismo que él en una cadena de integración horizontal (para lograr volumen, calidad, agregación de valor) y con esa acumulación de poder negociar mejor su inserción en las cadenas verticales de los productos que vende (hacia atrás con los proveedores de insumos y materia primas, y hacia delante con las industrias procesadoras y/o con los canales de comercialización, etc.). O más aún, constituir verdaderas cadenas integradas de un producto con otros PPM para llegar directamente al mercado, realizando una división del trabajo a lo largo de la cadena con una distribución equitativa de beneficios.
5. La estrategia de financiamiento debería *complementarse con importantes recursos de asistencia técnica en campo* para asegurar el impacto del financiamiento. En ese sentido, la asistencia técnica debería ser: permanente, bien capacitada, ‘bien paga’ y ‘atada’ a los resultados de los subproyectos que se financian. Muchos de los especialistas entrevistados vinculan la morosidad de los programas de crédito estatales con las dificultades que han tenido para financiar un acompañamiento técnico permanente de estas características. No anclado únicamente en la “mística” de la participación y la promoción de la organización reivindicativa, o en el otro extremo en el “extensionismo” burocrático. Existen estudios de monitoreo de dichos programas que han encontrado una fuerte correlación entre el tipo de asistencia técnica (otorgada, recibida y exigida) y los resultados productivos y financieros obtenidos, coincidiendo con las opiniones de los coordinadores provinciales de los mismos.
6. A nivel de otras necesidades básicas de los hogares, es necesario pasar de una estrategia de financiamiento exclusivamente a la producción a una *estrategia de financiamiento integral* que incluya – entre otras – cuestiones como: la regularización fundiaria (que no es meramente un problema jurídico de tenencia, sino de tamaño de las unidades productivas que en la may-

oría de los casos no llegan a constituir una unidad económica aún para desarrollar actividades de huerta y granja comercial); la regularización impositiva y provisional (sin la cual no pueden “blanquearse” y por tanto realizar en forma más ventajosa el producto de su trabajo en el mercado), la fijación de precios y el apoyo comercial (que incluya un sistema de información e infraestructura que facilite el acceso al mercado), el desarrollo tecnológico apropiable por el sector (el INTA, por ejemplo ha llevado a cabo valiosas experiencias a través de su Programa Minifundio); la gestión, información y difusión de conocimientos (con apoyatura logística accesible al manejo de los propios pequeños productores y a las zonas rurales), la formación y capacitación de los recursos técnicos (con perfiles profesionales adecuados a las especificidades regionales y de la atención a este sector), la educación de adultos y de los hijos de productores, el acceso y/o mejoramiento de la vivienda rural (la experiencia de crédito desarrollada por el PSA a través de un convenio con la Subsecretaría de Vivienda, resultó en una verdadera mejora de las condiciones de vida y hasta de producción de las familias involucradas).

7. Finalmente, es necesario pasar de una estrategia de financiamiento acotada que no ha sobrepasado el tercio de la población objetivo, a una *estrategia de financiamiento universal* con líneas acordes a las necesidades del sector pero de acceso masivo. Para ello sin duda hacen falta muchos más recursos, pero también y no menos importante *nuevas modalidades de financiamiento*, ‘de llegada al productor’. Esta es la opinión de la mayoría de los especialistas consultados.
8. El mejor *vehículo para la universalización de esta estrategia de financiamiento es la organización asociativa del sector*, que los programas estatales contribuyeron en gran medida a fomentar, ‘rescatando’ y fortaleciendo también las formas cooperativas anteriores, apoyándolas para salir de su estado de endeudamiento (que en general es con el Estado en términos impositivos y tributarios, con el Banco Nación, etc.) y de la falta de representatividad y participación de los productores.

## 5.2.2 LÍNEAS DE FINANCIAMIENTO A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES Y MEDIANOS EMPOBRECIDOS

A continuación se esbozan algunas líneas de financiamiento acordes con la estrategia de financiamiento antes expuesta, contemplando también los tres niveles: el sistema de producción, la organización económica del sector y otras necesidades básicas de los hogares.

### 1. A NIVEL DEL SISTEMA DE PRODUCCIÓN:

- *Línea de subsidio para dotación básica de capital* (‘acumulación primitiva’) en infraestructura y equipamiento productivo, a fin de poder aprovechar las oportunidades de capitalización que se le presenten. Es necesario tanto para la evolución positiva del cultivo principal de renta, como y a veces mucho más (por el nivel tecnológico que requieren) para el desarrollo de alternativas productivas que en buena medida por dicha carencia no son sostenibles en el tiempo (se suelen caer cuando se retira el apoyo de los programas). Como muestra la encuesta, los PPM carecen de inversiones estructurales tan básicas como un alambrado perimetral completo, galpones adecuados para almacenar y resguardar las cosechas aunque sea por un tiempo para esperar precios mejores, no tienen corrales y potreros para un mejor manejo ganadero (sea de la especie que sea), etc.- También carecen de equipamiento productivo indispensable para realizar un laboreo adecuado de la tierra (ej. tractor) y cuando deben acceder a él en condiciones de mercado impacta mucho en su nivel de rentabilidad (la posesión colectiva que sería la más adecuada al tamaño de los predios que poseen, es muy rara). La experiencia de financiamiento del PROINDER en ese sentido, es muy exitosa, y la capitalización que ha producido en el sector de pequeños productores agropecuarios es uno de los impactos más visibles de la implementación de los programas estatales a nivel de lo económico-productivo, según opinión de muchos especialistas y productores entrevistados. Pero este financiamiento actualmente está acotado al tipo de pequeño productor minifundista más pobre (hogares con NBI, etc.), y aquí estamos planteando que esta línea es muy necesaria también para el pequeño productor y mediano empobrecido que quiere y tiene posibilidades reales de evolucionar y capitalizarse a partir de la disposición de una mayor dotación relativa de recursos (tierra, etc.). El subsidio inicial también se impone cuando se van a encarar nuevas actividades o alternativas productivas que implican incorporación de tecnologías que exigen algún tiempo de maduración (período de prueba y aprendizaje hasta obtener resultados) y que por su carácter novedoso para el productor naturalmente son muy riesgosas como para encararlas con un crédito para la inversión desde el principio. Esta fue también opinión generalizada entre los técnicos y productores entrevistados.

- *La Línea de subsidio para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, debería ampliarse para apuntalar la subsistencia de los produc-

tores rurales más pobres frente a ingresos prediales y extraprediales estacionales. Este subsidio que otorga el Ministerio de Desarrollo Social, actualmente en muchos casos es usado en este sector, en franca competencia con su dedicación a la producción y el trabajo extrapredial, provocando un quiebre en el ya exiguo mercado de trabajo estacional en la zona (porque en la mayoría de los casos no se exige una contraprestación en trabajo, o se la exige fuera de la finca en tareas municipales como limpieza de calles y plazas, etc.). Debería ser utilizado en forma complementaria a la producción predial (aceptando el trabajo predial como la exigida contraprestación en trabajo) para asegurar la subsistencia familiar en los períodos en que no se registran ingresos de la actividad predial o demanda de trabajo extrapredial (ambas suelen ser fuertemente estacionales). De lo contrario con todo otro financiamiento que otorgue el Estado para la producción de este sector más empobrecido (ya sea subsidio o crédito de los programas) se corre el riesgo de que la familia lo “utilice para comer”. Este reclamo estuvo presente en la mayoría de las entrevistas mantenidas en campo, tanto de productores como de técnicos.

- *Líneas de crédito para financiar el capital de trabajo de los cultivos de renta*, a la par que las actividades de reconversión, para superar la estacionalidad del flujo monetario y evitar caer en el financiamiento informal. El crédito es genuinamente requerido para financiar insumos, mano de obra transitoria en siembra y cosecha, etc., de los cultivos tradicionales tanto o más que para las actividades de reconversión. Este financiamiento es básico y no es ofrecido en forma generalizada por los programas estatales, que difícilmente financian algodón, caña de azúcar, tabaco, sino la reconversión de estos cultivos a través actividades consideradas alternativas productivas a los mismos como huerta, granja, apicultura, avicultura, ganadería menor, etc.- Por este crédito, a falta de otros proveedores y capacidad de autofinanciarse, los PPM acuden a las fuentes informales de crédito como surgió claramente de la encuesta, y no importa las condiciones desventajosas en que lo obtengan (de acopiadores, bolicheros, intermediarios, prestamistas, etc.), lo siguen requiriendo para continuar realizando el cultivo y por tanto para permanecer en el campo. El crédito para financiar los cultivos tradicionales es indispensable porque cumple la función de superar la estacionalidad del flujo monetario entre siembra y cosecha, entre la compra de insumos y la venta de la producción. Y dado el tipo de requerimiento financiero, que se repite ciclo a ciclo, año a año, no debería ser provisto como subsidio. Y aún el crédito que se convierte en subsidio porque se devuelve ‘parcialmente’ o se refinancia continuamente, tampoco sirve para ese destino, porque tarde o temprano ese flujo de financiamiento que el productor necesita y espera para encarar cada ciclo productivo se interrumpe (por caída del productor en la lista de morosos, por descapitalización del fondo que es fuente del financiamiento, porque se trata de apoyos coyunturales frente a emergencias o “electoralistas” etc.).

## **II. A NIVEL DE LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DE LOS PRODUCTORES:**

- *Línea de financiamiento de negocios colectivos* (subsídios para capitalización inicial y créditos para capital de trabajo) para la constitución de economías de escala a través de cadenas económicas horizontales y verticales. Sin una capitalización colectiva los pequeños productores no “despegan” de los niveles de pobreza en que están sumidos. Este financiamiento a la organización económica de los productores no es ofrecido en forma generalizada por los programas - entre otras razones - porque requiere montos mucho mayores y va en contra del principio de abarcar con menores montos a mayores cantidades de beneficiarios. Sin embargo, es más costoso y menos eficiente diseminar fondos en pequeños montos que no ‘sacan’ a ningún productor de la pobreza y no generan actividades sostenibles que lo independicen de dichos apoyos, que concentrar recursos en inversiones colectivas de mayor monto, que llegan igual a muchos beneficiarios por los servicios que otorgan y contribuyen a la superación de las barreras a su capitalización individual. Los propios entrevistados mencionaron - entre otras - infraestructura de manejo de aguas frente a inundaciones o sequía, sistemas de riego, infraestructura y equipamiento productivo para la agregación de valor (agroindustrialización, servicios a la producción), para el acceso al mercado en mejores condiciones (fondo rotatorio para la compra de la producción de los asociados, galpones de empaque, clasificación de la producción, control de calidad, etc.). Este tipo de financiamiento también debería ser en un comienzo subsidiado para capitalizar en forma inicial la organización y permitir su “despegue” en condiciones de competir; y combinarse al mismo tiempo con la disponibilidad de un fondo de crédito para capital de trabajo tanto a nivel de los negocios colectivos como para financiar los ciclos productivos de base predial de los productores.

- *Línea de subsidio inicial para fortalecimiento institucional* para apoyar el movimiento y gestiones de las organizaciones. Si una organización se va a convertir en el eje de la instauración de negocios colectivos, además de una capitalización económica inicial como la antes mencionada, debe contar con recursos para su fortalecimiento organizativo-institucional, y éste no solamente

a través de capacitación, entrenamientos en gestión, pasantías, intercambio de experiencias, etc., sino también otorgando un fondo inicial subsidiado para financiar todo el movimiento y manejo institucional de la organización (caja chica para solventar los gastos de una sede, los traslados a las reuniones, para realizar gestiones, etc.), ya que no se trataría en un principio de una asociación o cooperativa de medianos productores o grandes productores, sino de PPM empobrecidos que no pueden solventar dichos gastos con la sola cuota societaria. De otra forma, la organización no podrá consolidarse y convertirse en la base del desarrollo de un negocio en común, de un fondo de crédito manejado por ellos mismos, etc. - En general casi ninguna fuente de financiamiento de las existentes contempla este aspecto de la 'preinversión' (podríamos llamarlo así), que es previa o concomitante pero indispensable para el éxito de la inversión económica colectiva en sí que se va a financiar ya sea con crédito o subsidio.

### III. A NIVEL DE OTRAS NECESIDADES BÁSICAS DE LOS HOGARES:

- *Líneas de financiamiento (subsidio y crédito) para otras necesidades básicas de los hogares* ya mencionadas, como el acceso a la tierra, a infraestructura pública, a la vivienda, a la educación, a la seguridad social y la legalidad impositiva, etc., que los coloquen en igualdad de oportunidades y derechos ciudadanos. El financiamiento a determinadas necesidades básicas de la familia tiene sentido dentro de una política integral de apoyo al sector, esto es una política de tierras, de bienes públicos en zonas rurales, de vivienda rural, de educación rural, etc.- Dichas líneas de financiamiento también deberían implicar distintas modalidades, ya sea subsidio o crédito, etc., según las necesidades específicas que se vayan presentando. En ese sentido, se podrían otorgar – entre otros - subsidios para los trámites de regularización jurídica fundiaria (agrimensura, etc.) y créditos a largo plazo para la compra de tierras; créditos del mismo tipo para la construcción y/o renovación de la vivienda; subsidios para becas de formación laboral y profesional de jóvenes y subsidios para capacitación permanente de mujeres y varones adultos (cursos) más allá de las puntuales que ofrecen los programas (por ej. a partir de un impuesto a las empresas que venden productos agroindustriales, etc., existen experiencias en Brasil, Francia y otros países). Estas y otras necesidades similares, que no están actualmente contempladas en las fuentes de financiamiento disponibles por los pequeños productores rurales y medianos empobrecidos, fueron expuestas por los informantes clave entrevistados (productores y especialistas).

#### 5.2.3 MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y MEDIANOS EMPOBRECIDOS

A partir de la propuesta de mediano plazo de instaurar una banca nacional de desarrollo, se pueden proponer para su implementación distintas modalidades de llegada con financiamiento al productor, para ser adoptadas en el corto plazo incluso dentro de los programas vigentes en la actualidad. Existen actualmente dentro de ellos algunas experiencias muy valiosas que – previa evaluación pormenorizada - podrían generalizarse en determinadas zonas, constituyendo un promisorio punto de partida. Muchos de esos mecanismos renovadores fueron sugeridos en las entrevistas por los informantes clave y por los propios productores y sus representantes, como también pueden extraerse de las experiencias nacionales e internacionales a las que se tuvo acceso de información.

*El eje de nuestra propuesta en este punto, consiste en propiciar una flexibilización y descentralización del sistema de financiamiento actual a fin de permitir la inclusión de distintas instancias intermediarias ('banca de primer piso') entre la fuente estatal de financiamiento o 'banca de segundo piso' (constituida por los actuales programas de crédito u otras institucionales bancarias de nivel central que pudieran surgir) y los productores individuales y sus organizaciones.*

El nivel territorial, local, parece ser el más apropiado para atender las necesidades financieras y canalizar la capacidad de ahorro de los productores en los lugares donde se asientan, y donde se manifiesta toda la especificidad de las interrelaciones "rur-urbanas" que se producen a lo largo y ancho de las cadenas productivas que es necesario potenciar y atender con financiamiento para superar la pobreza.

Estos mecanismos 'intermedios' tendrán la función estratégica de 'acercar' el financiamiento al productor y sus necesidades, al mismo tiempo que permitirle tener un papel protagónico en el control de su gestión, posibilitando además mejores resultados, tanto económicos (mayor rentabilidad de los emprendimientos) como financieros (mayor tasa de recupero de los créditos).

Organizaciones o instituciones de la economía social o solidaria serían en ese sentido las más recomendables (asociaciones o

cooperativas de productores, cajas o bancos cooperativos, bancos locales de fomento, etc.) para ejercer ese rol de 'intermediación' entre la banca de segundo piso y los productores y sus organizaciones económicas de negocios.

A continuación se explicitan: (i) algunas características de las operatorias de financiamiento al sector que deberían cumplirse cualquiera sea la modalidad o 'forma de llegada al productor' que se elija, y (ii) algunas modalidades de financiamiento (puede haber otras), acordes con la estrategia y líneas de financiamiento que se esbozaron antes.

## **I. CARACTERÍSTICAS QUE DEBERÍAN CUMPLIR LAS OPERATORIAS DE FINANCIAMIENTO**

- *La participación de los productores con poder de control en los mecanismos institucionales de financiamiento a partir de una operatoria descentralizada de los mismos, debería ser el eje central de las modalidades de financiamiento al sector. Nadie mejor que ellos sabe para qué y en qué condiciones necesitan los créditos y nadie más interesados que ellos, si tienen directa ingerencia en el manejo de los fondos de crédito, en que se sostengan en el tiempo (lo que incidirá centralmente en el cuidado con el que se otorguen como en su nivel de devolución). Los créditos se devuelven o no son créditos sino subsidios o donaciones. Muchos de los productores entrevistados criticaban la falta de interés y de gestiones de los programas en la devolución de los créditos; si habían devuelto se sentían por ese motivo estafados y sobre todo se quejaban de que ya no habría fondos de recuero para seguir obteniendo créditos. Los técnicos de terreno de los programas también planteaban que los productores dejaban de devolver ante el desfinanciamiento del programa, al caerse la expectativa de seguir obteniendo crédito de esa fuente. Actualmente, la participación de los productores en las instancias de aprobación de las solicitudes de crédito de los programas (Comités Provinciales de Asistencia Técnica y Crédito en el PRODERNEA, y Unidades de Coordinación Provincial del PSA) se encuentra acotada en la medida en que las condiciones y destinos de los créditos, así como la disponibilidad de los fondos correspondientes, se hallan determinadas a nivel central de las estructuras institucionales de los Programas, y aún predeterminadas en el caso de los documentos de proyecto aprobados por los organismos de financiamiento internacional.*

- *Los mecanismos de financiamiento (sobre todo crédito) deberían ser 'bancarios', administrados por instituciones especializadas o que se especialicen en operatoria financiera. No se puede hacer llegar en forma eficiente recursos financieros a los productores o a cualquier otro demandante, a través de mecanismos sucedáneos como programas, fundaciones, ONGs, que no están en condiciones de aplicar normas y reglas bancarias. Esta es una opinión generalizada entre los especialistas consultados. Aún, si las organizaciones de los productores (asociaciones, cooperativas, etc.) van a administrar fondos de crédito, deberán montar áreas o departamentos financieros especializados en su administración, así como deben tener un área de comercialización para las compras y ventas, etc.- Tampoco resulta eficiente que el mismo personal y la misma organización institucional de operación en campo que se ocupa de la asistencia técnica y la promoción de la organización de los productores, se ocupe al mismo tiempo de otorgar y cobrar los créditos (práctica generalizada dentro de los programas estatales de apoyo a los PPM). En esos casos, el rol bancario en sí va a estar siempre desdibujado o supeditado al rol de asistencia técnica y promoción. Muchos de los técnicos y especialistas entrevistados coinciden en que ésta es una de las principales causas de la alta mora de los créditos de estos programas y de la que registran experiencias crediticias de Ongs, etc.-*

- *La figura del 'Fideicomiso' parecería ser la forma más idónea para manejar fondos de crédito que provienen de financiamientos públicos (presupuesto estatal) o de préstamos o donaciones de organismos internacionales, etc.- Esto es, un fondo que se entrega para administrar sin que llegue a formar parte del patrimonio de la institución que realiza el servicio de administración. Por supuesto que ésta cobra una comisión por el servicio que realiza (al igual que lo hace cualquier banco por las cuentas bancarias que administra), que suele imputarse como una 'sobretasa' que se carga a los subprestatarios por los préstamos que se otorgan con dicho fondo. Pero tratándose de una institución u organización de la economía solidaria como una asociación, cooperativa de productores, o banco cooperativo, banco estatal o local de fomento, etc., la misma podría servir únicamente para solventar los gastos de administración y no significar una ganancia para la institución como es el caso de los bancos privados. Por otra parte, en el inicio de la experiencia, el Estado podría subsidiar ese costo adicional que se cobra como comisiones de las cuentas bancarias por la administración del fondo de crédito. Los programas actuales de desarrollo rural podrían identificar en las provincias algunas de estas instituciones de la sociedad civil que, debidamente 'fortalecidas', podrían realizar dicha administración descentralizada de fondos de financiamiento estatal al sector. Durante la ejecución del Programa NEA (primera etapa del PRODERNEA) se desarrollaron convenios exitosos en éstos términos con los bancos de Corrientes y Misiones, antes de su privatización.*

- *El Estado – en el caso del crédito – debería contemplar mecanismos que aseguren la continuidad de los fondos de financiamiento al productor.* El problema del productor en relación con el crédito, no es sólo cómo accede sino luego cómo se mantiene en ese nivel de financiamiento, cómo o quién le asegura la continuidad (opinión de los analistas financieros entrevistados). Los programas actuales de crédito supervisado, como vimos en el apartado correspondiente al análisis de los mismos, no han podido asegurar sobre todo en los últimos años, un flujo permanente de recursos para atender las necesidades recurrentes de financiamiento del sector. Si bien la autofinanciación sería un camino para evitar el riesgo que implica solicitar un crédito, el PPM no posee - como vimos en los resultados de la encuesta - la posibilidad de apelar a la misma como los pequeños productores más capitalizados o los medianos productores (ya sea por ahorros de campañas anteriores más fructíferas o por diversificación productiva), por lo que debe caer en las fuentes de financiamiento que le cobran tasas de interés que resultan hasta tres y cuatro veces superiores a las que ofrecen los programas estatales, según las entrevistas efectuadas<sup>77</sup>. Por eso se dice que no son tanto los niveles de la tasa de interés lo que hay que adecuar a la situación de pobreza del PPM, sino otras condiciones del crédito, ya que al vincularse con las fuentes informales de crédito de hecho están sometidos a tasas altísimas, más del doble de las que predominan en el mercado.

- *El subsidio y el crédito deberían coexistir pero en forma bien diferenciada (por destino, condiciones de acceso y operación), pues ambas modalidades son indispensables para la evolución económica positiva del sistema de producción.* No es la coexistencia de subsidio y crédito la que hace fracasar a este último (argumento muy escuchado cuando se trata de la no devolución de los créditos del PSA porque existe al mismo tiempo la línea de subsidio del PROINDER, o en el caso del PRODERNEA por la coexistencia con fuentes de crédito/subsidio del Ministerio de la Producción o de las Municipalidades), sino que muchas veces los créditos se transforman en subsidios por la situación contextual, por falta de organización institucional, capacidad jurídica y operatoria eficiente para el cobro de los créditos.

- *El crédito dirigido a financiar el sistema de producción debería poder ser otorgado por el Estado también en forma individual, no sólo con respaldo grupal como es la forma generalizada exigida dentro de los programas estatales.* Esta opinión fue recogida entre muchos representantes de productores entrevistados y de expertos y experiencias sobre finanzas rurales. La sola firma debería bastar si el productor tiene la expectativa de renovación y la institución lo conoce bien y se asegura que el negocio a financiar es lo suficientemente rentable y sostenible como para permitirle devolver el crédito. La garantía solidaria ha llevado a la organización de grupos efímeros (sólo para respaldar inicialmente la toma de crédito porque “lo exige el programa”) y provocado muchos conflictos en los grupos consolidados. El problema de las garantías reales debe resolverse a los más altos niveles de la institucionalidad de la política de financiamiento al sector, como veremos enseguida. Y por último, una estrategia ‘universal’ de financiamiento no puede exigir como requisito para su acceso la organización de los productores, porque las circunstancias de los mismos son demasiado heterogéneas y la organización no puede ser un mero producto de una solicitud de crédito. En cambio, sí es importante la promoción de la organización y el fortalecimiento de las existentes para otros fines, como acumular poder de representación y negociación con fines reivindicativos, la asistencia técnica e incorporación de tecnología y conocimientos de gestión, y con fines económicos como la comercialización, la agroindustrialización, e incluso para el manejo colectivo de fondos de financiamiento y crédito.

- *El Estado debería apuntar a ampliar la política actualmente implementada, basada en la flexibilización de las condiciones en que se ofrece el financiamiento al sector de los pequeños productores.* La ‘bancarización’ no puede manejarse desde un principio en las condiciones que impone el mercado. Hay que superar la ‘ilusión’ liberal de instaurar mercados financieros rurales ‘sostenibles’ para productores rurales pobres: todos los mercados - y en mayor magnitud el financiero - están globalizados y en ellos prima la concentración y el monopolio nacional y transnacional. Sin embargo, dichas medidas deberían poseer un horizonte temporal (transicional) definido, lo que es factible si están bien aplicadas.

- *Las Tasas de Interés deberían ser preferenciales o bonificadas por el Estado, para un sector bien acotado de productores asociados a determinadas producciones o actividades (como mecanismo universal)*<sup>78</sup>. La rebaja en las tasas de interés suele ser la

---

<sup>77</sup> Hay que tener en cuenta que de esta manera se cubren de los riesgos de la incobrabilidad en vistas del marco de informalidad en el que se conceden los préstamos, y que estos agentes cumplen en las localidades más aisladas otras funciones “extra financieras” como apoyo en las emergencias (el “bolichero” suele ser el único que cuenta con vehículo para traslado de enfermos, parturientas, etc.) . Son cuestiones a contemplar cuando se propone su reemplazo por otras modalidades de financiamiento más acordes con los intereses económicos de los pequeños productores rurales.

cuestión en la que se centran las discusiones de los técnicos sobre las condiciones preferenciales de los créditos a los PPM, aunque hay también quien opina que bajarlas demasiado desincentiva hacia el futuro el paso al sistema formal de crédito bancario. Sin embargo este problema debe relativizarse en favor de otras barreras consideradas por los propios productores más estratégicas para el acceso al financiamiento en igualdad de oportunidades con otros sectores de la sociedad, como ya se señalara.

- *El seguro agrícola multiriesgo<sup>78</sup> y los precios sostén, como garantía para los créditos a favor del pequeño productor frente a los riesgos de precios y climáticos que malogran ciclos enteros de producción, es todavía más importante que el subsidio a las tasas de interés* (según opinión de la mayoría de los productores y especialistas consultados). Respecto del seguro agrícola, podrían implementarse sistemas parecidos a los adoptados en algún momento por las provincias de Neuquén y Mendoza en relación con la producción frutícola, con la constitución de fondos de autoayuda para casos de riesgo de precios y climáticos, a partir del cobro de tasas diferenciales a los productores por tamaño, subsidiando el Estado los aportes de los más pequeños. Y en relación con el precio sostén, recientemente se ha vuelto a implementar un régimen especial para la yerba mate, que podría adoptarse también para otras producciones regionales como el algodón o el azúcar, siempre que se acompañe de mecanismos institucionales que aseguren la llegada de los beneficios a los productores más pequeños.

- *Las Garantías Reales de los pequeños productores, a partir de medidas urgentes que permitan superar las barreras provenientes de la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el incumplimiento de las cargas impositivas y previsionales<sup>80</sup>, son también más importante que el subsidio a las tasas de interés* (según opinión de la mayoría de los productores y especialistas consultados). Por su carencia, los productores caen en los mecanismos informales de crédito (acopiadores, intermediarios, etc.) que les otorgan “anticipos” para los insumos agropecuarios y la provista de subsistencia, y que se cobran cuando les venden la producción a precios mucho mayores que los de mercado, que como vimos redundan en tasas de interés muy por encima del financiamiento bancario.

- *El Estado debería constituir un Fondo de Garantía en favor de los créditos de los pequeños productores, depositado en un banco o en la institución que administre los recursos para el financiamiento al sector.* En ese sentido es paradigmática la experiencia del SAPP - Servicio de Apoyo al Pequeño Productor del Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Corrientes - que llegó a involucrar a unos 2.600 pequeños productores algodoneros durante el período 1985/98. En la primera etapa (1985/91) el Estado provincial depositó un fondo de garantía para los préstamos en el Banco Provincial y logró que éste destinara fondos propios para otorgar crédito para capital de trabajo a los PPM. Al mismo tiempo el Servicio había logrado apoyar a los productores en un acuerdo de comercialización ventajoso para ellos (mejores precios) sobre la base de un mejoramiento de la calidad y transformación del producto (en fibra), apoyando también el Servicio centralmente a los productores en este logro productivo y tecnológico a nivel de las fincas. A partir del advenimiento de los fondos del FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), segunda etapa (1991/1998) con el comienzo de la implementación en la provincia del Programa NEA (etapa anterior al PRODERNEA), se desarrolló una propuesta de complementación del sistema de producción algodonero con horticultura bajo cubierta que contó con muchas experiencias colectivas exitosas. A su vez, la base del sistema estaba constituida por un proceso masivo de organización de los productores a nivel de zonas, parajes y localidades, proveyéndoles el Programa financiamiento para infraestructura colectiva para clasificación, empaque, etc.- Mientras duró este sistema de promoción, la devolución del crédito estuvo en el 85%. Y su fin se debió, no al fracaso del sistema en sí, ni siquiera a la gran inundación del año 1998 pues las deudas se hubieran podido refinanciar, sino a la debacle financiera e institucional del contexto político provincial de fines de la década pasada (la intervención nacional a la provincia utilizó el fondo de recupero de los créditos de los productores que ascendía en 1998 a 1.350.000 dólares, para pagar deudas del Estado provincial). Actualmente tampoco existe más el SAPP como tal, lo único que aún queda en pie es la Federación de Asociaciones de Productores Familiares de Corrientes, como interlocutora del sector para presionar por políticas que los vuelvan a tener en cuenta, lo que demuestra que también desde el Estado se puede promover organización autónoma e independiente de los PPM.

---

<sup>78</sup> Existen antecedentes como la Ley Ovina que instaura un régimen de ese tipo con fondos que aporta la SAGPyA para cubrir la diferencia con la tasa comercial que aplica el Banco Nación.

<sup>79</sup> Consultada la Oficina de Riesgo Agropecuario de la SAGPyA, informó que no existe hasta el momento ningún proyecto avanzado sobre el particular para producciones regionales como algodón o caña, pero existen regímenes para las producciones regionales con mecanismos de precios sostén o de referencia como tabaco, yerba mate, habiendo existido para zonas de producción frutícola, etc.-

## II. MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO AL PRODUCTOR ('BANCA DE PRIMER PISO')

- *Fondo de crédito gestionado por las mismas organizaciones de productores* a través de alguna forma de 'economía solidaria', como 'banca de primer piso' (muy reclamado por todas las organizaciones entrevistadas). Sin embargo, en este punto hay que tener claro que muchas de las organizaciones actuales de PPM - ya sea asociaciones promocionadas por los programas o las cooperativas que atienden a pequeños y medianos productores - en muchos casos carecen desde el punto de vista institucional de las condiciones para encarar con éxito negocios colectivos o manejar fondos de crédito. Incluso este último, si la organización no está consolidada, puede ir en contra de la misma (generación de nuevos conflictos, fracturas, etc.). Por ello hay que contemplar un período de preparación y consolidación de la organización para encarar la implementación de esta modalidad, y es necesario contar en lo inmediato con otras modalidades, igualmente adecuadas, de financiamiento al sector.

- *Instituciones bancarias alternativas*, en consonancia con el auge que están teniendo las formas de economía social: banca cooperativa de crédito (ley de Cajas de Crédito Cooperativo), bancos locales con integración de capital mixto (público/privado de fundaciones, ongs, etc.). En este sentido, es difícil que a la banca privada tradicional (incluidos los bancos provinciales privatizados) les interese arriesgar recursos y esfuerzos en la atención a este tipo de productor. Existen muchos ejemplos en el país que operan a través de instituciones financieras intermedias o 'bancos de primer piso': el FONCAP S.A, FOMICRO del Banco Nación, FOMIN del BID, la propuesta de microbancos del Plan Manos a la Obra, etc.- En Latinoamérica operan con esos dos niveles o 'pisos' bancarios, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil, el INDAP de Chile, y la nueva banca de desarrollo rural de México y Perú, entre otros. Por otra parte, en el país existen buenas experiencias de bancos locales como el Banco Social de Moreno, el Banco Solidario de la localidad rural de Firmat, en la Pcia. de Santa Fe, etc. y en otras partes de Latinoamérica, la Caja Depac Poblana de México y la Caja Rural San Miguel de Planes Mixcure apoyada por el PROSOC de Honduras, que logran canalizar el ahorro campesino para integrar una parte del fondo de crédito que ofrecen a sus socios. La banca local o comunal no tiene por qué ser únicamente de microcrédito o un 'banco para los pobres' (estilo Grameen Bank, etc.), porque en opinión de muchos especialistas consultados, ésta -además de resultar inadecuada para financiar la producción agropecuaria- sólo sirve 'para reproducir la pobreza'. Todo depende de la magnitud del fondeo y apoyo en gestión que el Estado esté dispuesto a ofrecer al sector de pequeños productores bajo estas nuevas modalidades descentralizadas.

Nuestra propuesta va en la misma dirección que la de los países antes mencionados (Brasil, Chile, México, Perú): implementar estas modalidades descentralizadas (cajas cooperativas, bancos locales, etc.) en las que los productores tengan siempre una representación y control central en el manejo de los fondos, en el marco de una banca nacional de desarrollo que les proporcione el apoyo y una normativa de aplicabilidad universal (al estilo de los bancos centrales para el sistema financiero de mercado), pero con condiciones específicas para el sector y 'transicionales' para permitir su evolución y 'egreso' después de un cierto tiempo de apoyo integral (no sólo de financiamiento) hacia las formas de financiamiento disponibles en el mercado.

Las instancias locales están más cerca de la problemática de los productores, de sus necesidades y también de toda la especificidad de las interrelaciones "rur-urbanas" que se producen a lo largo y ancho de las cadenas productivas que es necesario potenciar y atender con financiamiento para superar la pobreza. Y las alternativas de modalidades de financiamiento expuestas fueron mencionadas por muchos de los productores o especialistas entrevistados, así como han sido experimentadas o se están encarando también en varios países de la región.

### 5.3 PROPUESTAS PARA ABORDAR LA CUESTIÓN DE GÉNERO Y EL FINANCIAMIENTO

El abordaje de la problemática planteada en torno al acceso de las mujeres rurales al financiamiento en igualdad de oportunidades con los hombres, que surge tanto de los datos relevados en el estudio de casos (encuestas) como de la información

---

<sup>80</sup> Actualmente ha entrado en vigencia la figura del "pequeño contribuyente eventual" dentro de la modificación del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (más conocido como Monotributo), que le cabe a aquellos que se dedican a la explotación agropecuaria obteniendo un ingreso bruto anual inferior a \$12.000, teniendo que abonar únicamente un 5% de los ingresos brutos de las operaciones que realicen, destinado únicamente a aporte previsional (quedando exentos del impuesto integrado que corresponde a los otros monotributistas). Habrá que esperar a observar en la realidad el impacto que esta nueva modalidad tiene en el "blanqueo" del sector de PPM de las zonas rurales.

recabada de informantes claves entrevistados y estudios previos existentes, debe realizarse – al igual que en el resto de los aspectos implicados en el acceso del sector de los pequeños productores al financiamiento – en el marco de la política global que lleva adelante el Estado.

*En ese sentido, en nuestra opinión, es necesario que el Estado tome la decisión política de pasar de una etapa de trabajo de promoción y sensibilización casi exclusivo entre mujeres, a una etapa de integración efectiva, “inclusiva” de la problemática de género (incluyendo a varones y mujeres), por medio de la sensibilización de todas las instancias institucionales y técnicas responsables, y de medidas concretas de discriminación positiva hacia las mujeres (de duración acotada en el tiempo) dentro de las políticas y programas de desarrollo rural dirigidos al sector.*

Los lineamientos operativos que proponía para ello el estudio de género de PROINDER<sup>81</sup> en 2002 son totalmente pertinentes en el momento actual:

- Indicadores de género (acceso con igualdad de oportunidades) específicos cuantitativos y cualitativos para cada uno de los objetivos y actividades de los programas;
- responsables técnicos/as de las acciones específicas con hombres y mujeres para asegurar la igualdad de oportunidades y beneficios;
- espacios propios de mujeres para ‘su empoderamiento’, no para su aislamiento;
- acceso al crédito de las mujeres aún cuando no sean jefas de hogar, adecuado a sus roles productivos (evitando su sobrecarga laboral), con control sobre su destino y manejo;
- subsidios para inversiones y actividades que no generan ingresos pero alivian el doble rol (doméstico y productivo) de las mujeres, como para la potabilización del agua, fuentes de energía para cocinar y calefaccionar la vivienda (que no implican deforestación), etc.-

Asimismo, la participación de las mujeres en las instancias de representación que poseen dichos programas y políticas a todo nivel, desde donde se pueda expresar la visión particular y las necesidades y reivindicaciones propias del género femenino, es ahora más necesario que nunca, en la medida en que se está demandando y toman fuerza las propuestas acerca de que las políticas de financiamiento incluyan además de los problemas productivos, los integrales de la familia como el acceso a la tierra, la educación, la vivienda, etc.-

Hacer efectivo el enfoque de género “inclusivo” es involucrar también al hombre en la contribución a la modificación de las relaciones de poder entre géneros, de las que resulta una situación de postergación de las mujeres del sector en los servicios y beneficios que los programas y acciones estatales de desarrollo les ofrecen, incluido el acceso a financiamiento y crédito como surgió claramente del diagnóstico desarrollado en este estudio.

La igualdad de oportunidades de hombres y mujeres de acuerdo al rol específico que desempeñan dentro del sistema de producción, no es sólo una cuestión de justicia (igualdad de derechos ciudadanos), sino de efectividad de los resultados de las políticas económicas de superación de la pobreza que se dirigen al sector.

---

<sup>81</sup> Op. Cit. Biaggi y Canevari. PROINDER. 2002.

# APÉNDICE

## METODOLOGÍA E INSTRUMENTOS PARA LA RECOLECCIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

### 1. PLAN Y GUÍA DE ENTREVISTAS A INFORMANTES CLAVE

De acuerdo al rol que desempeñan y la variedad de experiencias que poseen en relación con el objetivo del estudio, se identificaron ocho grupos de informantes clave:

- Un primer grupo de informantes pertenece al área central de nivel nacional y provincial específicamente localizados en las cabeceras de los organismos públicos responsables de las políticas dirigidas al sector agropecuario y al crédito en particular, y especialmente las focalizadas en los pequeños productores rurales.
- Un segundo grupo representa las iniciativas crediticias ofrecidas por otras áreas del sector estatal no directamente vinculadas al trabajo de la SAGPyA, y por los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales de apoyo a los pequeños productores rurales.
- Un tercer grupo incluye al sector privado, a las empresas vinculadas estrechamente con el proceso productivo de los pequeños productores y medianos asimilados a éstos, en especial los proveedores de insumos, acopiadores y comercializadores de las cosechas, distribuidores de los productos, cooperativas de comercialización, etc., responsables en buena medida de las ofertas de financiamiento y crédito no bancario e informal al sector.
- Un cuarto grupo pertenece al sistema bancario formal, en particular los que tienen alguna vinculación directa con los productores a partir de planes crediticios.
- Un quinto grupo pertenece a los sistemas estatales de prestación de subsidios y que suelen incluir tanto el otorgamiento de fondos para financiar la producción como para asistencia técnica o capacitación (son los casos característicos del PROINDER de la SAGPyA, el programa PROHUERTA del INTA, etc.).
- Un sexto grupo pertenece a los programas estatales destinados a aportar asistencia técnica y capacitación sin entrega de recursos monetarios (como ocurre con los programas Minifundio y Cambio Rural del INTA).
- Un séptimo grupo está constituido por profesionales y especialistas que si bien no están vinculados directamente a programas de desarrollo rural, han acumulado experiencia y conocimiento en la materia (técnicos del INTA, de diversas universidades, o de otras instituciones públicas o privadas).
- Por último, pero no menos importante, están los referentes de los mismos pequeños productores o medianos asimilables a ellos, esto es representantes de organizaciones del sector. En el trabajo de campo se agregaron algunos productores - más allá de que estuvieran o no incluidos en la muestra representativa del universo de pequeños y medianos productores a encuestar - que por su ubicación particular, su nivel de representatividad y su mayor conocimiento sobre la temática podían ilustrar características del entorno socio-productivo en que se desarrolla la gestión productiva y del crédito de apoyo a la misma.

Las entrevistas giraron sobre tres temáticas básicas: el desempeño de los programas estatales de crédito, la problemática ac-

tual del pequeño productor y el mediano empobrecido, y las propuestas o medidas más convenientes para apoyarlos a futuro.

Se requirió la opinión de los entrevistados con particular énfasis en los planes o experiencias en que están involucrados o poseen especial información, pero también se solicitó su juicio crítico desde la perspectiva de los actores sociales receptores de los apoyos financieros de que reciben. En este sentido, pareció oportuno también requerir datos acerca del conocimiento de otras opciones crediticias o financieras diferente de aquellas en las que pudieran estar involucrados los entrevistados personalmente o que se conocen habitualmente, para identificar formas de apoyo financiero no formales o poco conocidas que pudieran servir como estrategias alternativas a futuro.

El horizonte temporal de la indagación abarcó un período no mayor a los cinco años previos al momento de realizar la entrevista, dado que las grandes modificaciones recientes de la situación económica nacional y local y el modo como las mismas impactaron en los segmentos de productores rurales localizados en las dos provincias estudiadas, especialmente en las estrategias crediticias, se produjeron en el último quinquenio. En ese sentido, se procuró referenciar cada pregunta a la situación hoy en día prevaleciente en los procesos productivos rurales locales y a los que tenían lugar antes del derrumbe de la política económica de la Convertibilidad y de la devaluación de fines de 2001 e inicios de 2002.

La idea que estuvo por detrás de toda esta requisitoria fue lograr reunir opiniones debidamente fundadas que permitieran abrir un menú de políticas crediticias distintas a las conocidas que, dado el contexto económico-social actual y potencial, pudieran cooperar en el mejoramiento de la calidad de vida de la población bajo estudio. En ese sentido, subyacía en nuestra preocupación el concepto de eficacia económica y social, pues la cuestión central apuntaría a saber si la relación efectividad-costeo de los créditos podría ser mayor - ser más rentable económica y socialmente - si se adoptaran modalidades específicas diferentes a las actualmente vigentes, y en ese caso cuáles serían esas modalidades.

#### **LA NÓMINA DE INFORMANTES CLAVE ENTREVISTADOS Y CONSULTADOS ES LA SIGUIENTE:**

- Allende, Laura. Fundación Grameen Argentina
- Aparicio, Susana. Responsable del Área de Seguimiento y Evaluación del PROINDER/SAGPyA
- Acevedo, Delia. Especialista en Desarrollo Rural. Consultora de la EPDA del Ministerio de la Producción de Chaco. Directora del Servicio de Apoyo al Pequeño Productor (SAPP) de la Provincia de Corrientes entre 1984 y 1998. Coordinadora provincial del Programa NEA/FIDA (primera etapa del PRODERNEA) en la provincia entre 1991 y 1998.
- Acevedo, Miguel Angel. Representante de los PPM en la Comisión de Desarrollo Rural de Saenz Peña, Pcia. de Chaco.
- Baudrón, Silvia. Especialista en desarrollo rural de la Dirección de Desarrollo Agropecuario / SAGPyA. Coordinadora Nacional del Programa de Apoyo a Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PNEA) entre 1991 y 1998; y del PRODERNEA entre 1999 y 2000.
- Biaggi, Cristina. Técnica de INTA en Famaillá. Especialista en desarrollo rural y género. Representante de PRODEMUR y Red TRAMA en la provincia.
- Bordelois, Gastón. Coordinador Nacional del PSA / SAGPyA.
- Bravo, Luis. Presidente de la Asociación de Productores Tabacaleros de Tucumán.
- Broder, Pablo. Presidente de la Fundación Grameen Argentina.
- Calonge, Patricio. PROGPSA / SAGPyA.
- Caraciolo Basco, Mercedes. Especialista en desarrollo rural de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. Responsable del Programa de Desarrollo Rural del IICA entre 1986 y 1998, cooperó con la puesta en marcha y ejecución de los programas de desarrollo rural de la SAGPyA.
- Castillo, Jorge. Dirigente del movimiento ambientalista de Chaco.
- Catalano, José Luis. Especialista en desarrollo rural del Instituto de Desarrollo y Promoción Humana (INDES). Coordinador Nacional de la Unidad de Minifundio del INTA entre 1991 y 2000.
- Cecchi, Alfredo. Banco Solidario Firmat, Pcia. de Santa Fe.
- Cerviño, Miguel. Asesor del Ministro de la Producción de la Pcia. de Tucumán en la problemática de la pequeña producción agrícola.
- Cerviño, Santiago. Coordinador Provincial del PSA. Pcia. de Tucumán
- Colombet, Horacio. Director de FINAGRO de la SAGPyA.

- Delgado, Gabriel. Gerencia de Extensión - Finanzas Agropecuarias del INTA.
- Díaz, Juan Luis. Director de FUNDAPAZ.
- Díaz, María Edelmira. Coordinadora del Proyecto Mujer Campesina de la SAGPyA y de la Red Nacional de Técnicas e Instituciones que trabajan con Mujeres Rurales (TRAMA).
- Fara, Sergio. Presidente de la Unión de Cañeros Independientes de Tucumán (UCIT).
- Farré, Jorge. Dirección Nacional de Asistencia Financiera, CEPYME.
- Femía, Gastón. FONCAP. Ministerio de Desarrollo Social.
- Frigerio, Magdalena. Desarrollo Institucional, FONCAP. Ministerio de Desarrollo Social
- García, Cristina. Programa Manos a la Obra. Ministerio de Desarrollo Social.
- Giarraca, Norma. Titular de la Cátedra de Sociología Rural de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y coordinadora del Grupo de Estudios Rurales del Instituto Gino Germani de la misma Facultad.
- Giménez, Gabriel. Coordinador General del Banco Solidario Firmat. Pcia. de Sta. Fé.
- Goldberg, Celeste. Técnica de la Cooperativa Cañera Ibatín Ltda. Pcia. de Tucumán.
- González, Amalio. Representante de un grupo de beneficiarios del PRODERNEA en Saenz Peña. Pcia. de Chaco.
- Imbert, Manuel. Responsable del área rural de CADIF.
- Juárez, Waldino. Presidente de la Asociación de Pequeños Productores Minifundistas de Tucumán (beneficiarios del PSA).
- Liatis de Tamborín, Cristina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Manzanal, Mabel. Especialista en desarrollo rural, investigadora del CONICET y del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA.
- Márquez, Susana. Administradora Nacional del PRODERNEA /PRODERNOA. / SAGPyA.
- Mendieta, Mabel. Asociación Civil Lapacho/ Grameen Bank . Pcia. de Chaco.
- Miranda, Jorge. Responsable de Desarrollo Rural del INTA en Tucumán (con sede en Famaillá).
- Neme, Jorge. Coordinador ejecutivo del PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales) y Coordinador Nacional del PRODERNEA/PRODERNOA. SAGPyA
- Paes Miguel Fabián. Miembro del Directorio de la Cooperativa Cañera Ibatín Ltda. Pcia. de Tucumán
- Palacios, Francisco. Representante de un grupo de beneficiarios del PRODERNEA en Saenz Peña. Pcia. de Chaco
- Peluffo, Ricardo. Presidente de la Unión de Tabacaleros de Tucumán.
- Pérez Andrich, Augusto. Responsable de Crédito. UNC. PRODERNEA / SAGPyA.
- Petkoff, Daniel. Gerente de la Fundación para el Desarrollo del Centro Chaqueño. FUNDECCH.
- Pizarro, Manuel. Productor tabacalero de La Cocha. Pcia. de Tucumán. Representante de PPM en las Comisiones Coordinadoras provincial y nacional del PSA entre 1998 y 2001.
- Pizarro, Irma. Miembro de un grupo de mujeres del PSA en La Cocha (proyecto de plantas ornamentales). Pcia. de Tucumán.
- Polino, Héctor N. Diputado Nacional. Autor del proyecto de ley de Cajas Cooperativas de Crédito.
- Portillo, José. Director de Economía Agraria de la SAGPyA.
- Porto, Jorge. Coordinador de la Unidad de Administración del FONAPYME. DINAF-SSEPyMEyDR
- Sala, Gerardo. Coordinador de la Unidad de Desarrollo Rural (Casa de Campo) del Ministerio de la Producción de Chaco.
- Salazar, Santiago. Vicepresidente de la Cooperativa Agropecuaria La Invernada (tabacalera). Pcia. de Tucumán.
- Santillán, Oscar, E. Técnico del PSA de La Cocha. Pcia. de Tucumán.
- Santucho, María Josefina. A cargo de una nueva operatoria de crédito para microemprendedores (aún no iniciada) de la Subsecretaría de Industria y Comercio Exterior del Ministerio de la Producción de Tucumán.
- Sartor, Jorge. Coordinador Provincial del PSA. Pcia. de Chaco
- Olivero, Mario. Subsecretario de Desarrollo Rural del Ministerio de la Producción y Coordinador Provincial del PRODERNEA. Pcia. de Chaco
- Silvero, Raúl. Facultad de Ciencias Económicas de la UNNE.
- Tort, María Isabel. INTA, Central.
- Valeiro, Alejandro. Experto en Desarrollo Rural del INTA (Famaillá, Tucumán).
- Vallarino, María Pía. Dirección General de Microemprendimientos. Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Vega, Raúl. Presidente de la Cooperativa Agropecuaria de Saenz Peña (algodonera). Pcia. de Chaco
- Velazco, Oscar. Director de la Fundación Desarrollo y Equidad. Pcia. de Tucumán.
- Villaverde, Carlos. Subsecretario de Desarrollo Local del Municipio de Moreno, Pcia. de Buenos Aires. del Banco Social de

Moreno.

- Técnico de la Compañía tabacalera Mazzalin Particulares. Pcia.de Tucumán.

## 2. SISTEMA DE RELEVAMIENTO DE LA INFORMACIÓN A LA POBLACIÓN OBJETIVO

### 2.1 DEFINICIÓN DE LA MUESTRA DE PRODUCTORES DE CHACO Y TUCUMÁN

La encuesta fue aplicada a 100 productores rurales por provincia (Chaco y Tucumán): i. 70 pequeños productores minifundistas (PPM); ii. 20 beneficiarios de los programas bajo estudio (PSA y PRODERNEA) y iii. 10 productores medianos empobrecidos.

En la definición de los parámetros para la elaboración de la muestra se contó con el valioso aporte de los equipos provinciales que realizaron el trabajo de aplicación y supervisión de las encuestas en cada provincia. Dichos parámetros fueron los siguientes:

i. Los 70 PPM por provincia se seleccionaron a partir de una muestra al azar: en el caso de Tucumán como submuestra dentro de una muestra ya existente utilizada para la aplicación de la encuesta a pequeños productores minifundistas de la Provincia en el 2003 en el marco de un estudio previo del PROINDER<sup>82</sup>, la cual había sido extraída de los listados provinciales<sup>83</sup> del Censo Nacional Agropecuario de 2002; y en el caso de Chaco se extrajo la muestra de los listados del Censo Provincial Agropecuario de 2001.

Los departamentos seleccionados para integrar las respectivas muestras al azar en cada provincia cumplieron con dos requisitos: importante concentración de PPM de las tipologías definidas y cierta concentración geográfica por una cuestión de costos y tiempos de aplicación de la encuesta. En Tucumán la muestra se concentró en la región central y sur: departamentos de Simoca, Cruz Alta, Leales, La Cocha y J. B. Alberdi. En Chaco se concentró en la región central: departamentos 25 de Mayo, Cte. Fernández, Maipú, Gral. San Martín y Gral. Guemes.

Se tomó como criterio general para definir a los PPM la estimación de \$6.000 anuales de ingreso neto como límite superior (valor equivalente a dos sueldos de peón rural por mes)<sup>84</sup> dentro de los sistemas productivos a los que se dedican en forma tradicional en cada provincia, acotando la muestra a las siguientes tipologías de productores por provincia: en Tucumán productores cañeros (entre 0,5 ha y hasta 10 ha del cultivo), tabacaleros (entre 0,3 ha y 4 ha del cultivo) y horticultores (entre 0,25 ha y 2,5 ha de cultivos), y en Chaco productores algodóneros (entre 0,5 y 20 has del cultivo)<sup>85</sup>, tabacaleros (entre 0,3 y 4 has del cultivo), horticultores (entre 0,25 y 2,5 ha de cultivos) y mixtos (entre 0,5 y 20 has del cultivo de algodón y entre 3 y 10 cabezas de ganado bovino).

Siendo que el origen de las muestras al azar de PPM fue, en el caso de Tucumán el Censo Nacional Agropecuario de 2002 y en el caso de Chaco el Censo Agropecuario Provincial de 2001 que utiliza los mismos criterios que el primero, en principio la identificación de las explotaciones agropecuarias incluidas en las muestras cumplió con la definición censal de las 'EAPs'.

Las muestras de PPM fueron elaboradas por medio de un 'Diseño Aleatorio Estratificado' con asignación proporcional al tamaño de las subpoblaciones bajo estudio dentro de los departamentos elegidos. Los datos disponibles en los respectivos listados censales se refieren a: nombre del productor, ubicación del predio, y área implantada discriminada por cultivo y superficie (en el caso de Chaco se solicitó también número de cabezas de ganado bovino).

---

<sup>82</sup>Proyecto de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural de la Provincia de Tucumán. SAGPyA/PROINDER.- 2000.

<sup>83</sup>Cabe recordar que en la fecha de realizado este estudio aún no estaban disponibles en el INDEC los listados definitivos del Censo Nacional Agropecuario de 2002.

<sup>84</sup>Criterio utilizado por el PSA y en general por la SAGPyA para medir el estrato de PPM.

<sup>85</sup>Estrictamente, con los precios promedio y costos actuales, el límite superior de un PPM estaría más cercano a las 15 has. de cultivo de algo dón, pero se toman las 20 has. para incluir al tipo de beneficiario más típico del PRODERNEA.

La muestra para la provincia de Tucumán partió de un universo total de 9.785 productores según el Censo Nacional Agropecuario de 2002, entre los cuales se encontraron en los segmentos bajo estudio: 2.478 productores cañeros, 484 horticultores y 602 tabacaleros. La submuestra elaborada para el presente estudio incluyó cinco departamentos de la muestra original, pero dejó afuera los departamentos de Monteros, Lules y Graneros, porque los productores correspondientes a la tipología se concentran en los departamentos ahora seleccionados. La submuestra de 71 PPM a encuestar quedó integrada por: 29 cañeros, 17 horticultores y 25 tabacaleros, más 14 productores de reemplazo<sup>86</sup>, lo cual hace un total de 85 productores. De este total, la distribución por departamento resultante fue como sigue: entre los cañeros, del total de 35 (incluidos los de reemplazo), 10 se ubican en Cruz Alta, 10 en Leales y 15 en Simoca; entre los tabacaleros, del total de 30, 16 se ubican en Alberdi y 14 en La Cocha; y entre los horticultores, del total de 20, 12 se ubican en Simoca, 6 en Leales, 1 en La Cocha y 1 en Alberdi.

La muestra para la Provincia de Chaco partió de un universo total de 16.688 productores según el Censo Provincial de 2001, de los cuales se recortó un subuniverso de productores de hasta las 25 has. totales, segmentado de acuerdo a la actividad principal dentro de la tipología definida para el estudio, resultando dentro del conjunto de los departamentos elegidos un universo de: 479 aldoneros, 111 mixtos (aldoneros con ganadería bovina), y 126 horticultores. La muestra de 71 PPM a encuestar, a su vez, quedó integrada por: 45 aldoneros, 10 mixtos y 12 horticultores; a estos se agregan 4 tabacaleros, seleccionados en forma dirigida (porque no pudieron ser identificados con la información disponible del Censo) dentro de un universo de 45 productores tabacaleros de los departamentos de Gral. San Martín y Cte. Fernández. Se sumaron 29 reemplazos, quedando la muestra en un total de 100 productores seleccionados. De este total, su distribución por departamento fue como sigue: del total de 63 aldoneros (incluyendo los reemplazos) 13 están en Cte. Fernández, 9 en Gral. Guemes, 21 en Gral. San Martín, 10 en 25 de Mayo y 10 en Maipú; de los 14 productores mixtos, 1 está en Cte. Fernández, 4 en Gral. Guemes, 5 en Gral. San Martín, 1 en 25 de Mayo y 3 en Maipú; y de los 17 productores horticultores, 2 están en Cte. Fernández, 1 en Gral. Guemes y 14 en Gral. San Martín.

ii. Los 20 beneficiarios de los programas bajo estudio encuestados por provincia, fueron seleccionados a partir de una muestra dirigida dentro de los respectivos padrones de beneficiarios, teniendo en cuenta dos criterios: diversidad de actividades financieras en cada provincia; y diversidad de situaciones en la cartera de crédito de cada programa (productores ‘al día’ con créditos vigentes, en mora, cancelados, condonados, dentro de la cartera ‘perdida’, etc.). También en la medida de lo posible, su pertenencia a diferentes grupos.

Se seleccionaron 20 beneficiarios del PSA en Tucumán<sup>87</sup>, los cuales estaban ubicados en todos los departamentos en los que se aplicó la encuesta; y en Chaco se seleccionaron 10 beneficiarios del PSA<sup>88</sup>, los cuales se concentraron en los departamentos de Gral. Guemes y Gral. San Martín (sólo en estos departamentos existen beneficiarios del Programa). Para la selección se tomaron casos desde 1998 a la fecha, es decir antes y después de la crisis de diciembre de 2001.

Se seleccionaron 10 grupos de beneficiarios del PRODERNEA en Chaco (de un total de 40 que figuran en el empadronamiento), tomándose desde el 2000 -año en que comenzó el programa en la provincia - a la fecha. Debido a que no se conseguía toda la diversidad de casos buscada en los departamentos de aplicación de la encuesta, se optó por ampliar la zona incluyendo otros departamentos contiguos (como 12 de Octubre, O’Higgins, Chacabuco, 9 de Julio y Gral. Belgrano). Dentro de los grupos de beneficiarios por proyecto identificados, constituidos en promedio por 6 productores, se encuestó a uno elegido como el más representativo con el concurso del supervisor que los conocía bien (ya que fue hasta el año pasado el Coordinador del PRODERNEA en la provincia).

iii. Los 10 beneficiarios con características de medianos productores empobrecidos por provincia, fueron seleccionados con el concurso de los técnicos provinciales del INTA, considerando su ubicación en los mismos departamentos de aplicación de la encuesta y la tipología de rubros definida para cada provincia. Decidimos elaborar esta muestra dirigida porque resultaba muy difícil – con los indicadores incluidos en los Censos como cantidad de has. totales o cultivadas, etc.– determinar cuál productor podría considerarse ‘mediano productor empobrecido’, sin apelar a la consideración de su situación particular y la de su sistema de producción en conjunto, a la que sólo se logra acceder visitándolo en su lugar y teniendo algún trato con él. De allí que prefe-

---

<sup>86</sup>Un 20% de la muestra.

<sup>87</sup>Donde no se ejecuta el PRODERNEA.

<sup>88</sup>Pues allí también se aplica el PRODERNEA.

rimos confiar en la opinión de informantes calificados para definir dicha situación por conocimiento propio.

## 2.2 FORMULARIO DE ENCUESTA

El formulario de encuesta que se aplicó en los dos estudios de caso (en Chaco y Tucumán) fue tomado de una encuesta aplicada durante el año 2003 a pequeños productores minifundistas de la Provincia de Tucumán en el marco de un estudio previo del PROINDER<sup>89</sup>. La decisión de tomar ese formulario de encuesta se relaciona con la disponibilidad, a partir de la aplicación del mismo en esa provincia, de una base de datos sobre la estructura demográfica familiar y la estructura productiva de la finca de aproximadamente 250 pequeños productores minifundistas<sup>90</sup> (muestra al azar sobre datos del Censo Nacional Agropecuario del 2002) que se aprovechó para este estudio, significando un importante ahorro de recursos.

Al formulario de dicha encuesta se le quitaron las preguntas finales sobre vivienda por considerarlas no pertinentes para el presente estudio, y en su lugar se agregaron cuatro hojas para indagar sobre la problemática del crédito y financiamiento, ya que el formulario originario no preguntaba sobre esa cuestión. Asimismo hacia el final se agregaron dos preguntas sobre la participación del titular y su familia en algún grupo u organización, cuestión que tampoco se preguntaba en el formulario original, ya que se considera importante su inserción en el capital social local en relación con sus posibilidades de negociar en mejores condiciones oportunidades de financiamiento futuro.

En la Provincia de Tucumán el formulario se aplicó a una submuestra de pequeños productores ya encuestados en el marco del mencionado estudio del PROINDER, y únicamente se le efectuaron las últimas preguntas referidas a crédito y participación en organizaciones. En cambio en la provincia de Chaco se aplicó todo el formulario de encuesta, ajustado como se explicitó antes. A su vez, en el formulario que se aplicó en esta última provincia, se ajustaron las categorías de los cuadros IV.4 “Uso de la tierra según actividad productiva”, y V.2 “Comercialización de productos”, a fin de atenernos a las producciones típicas de los pequeños productores en cada provincia (por ej. se cambió caña de azúcar por algodón, se incorporó la apicultura, etc.).

Con las modificaciones y agregados mencionados antes, el diseño del formulario de la encuesta - que ahora llamamos “Encuesta socio productiva y sobre el acceso al crédito formal e informal de los productores rurales” indaga, se ajusta y/o refleja los requerimientos de información propuestos inicialmente para el trabajo de campo en el presente estudio, a saber:

- los tipos de productores (minifundistas, pequeños productores con variada inserción en el mercado, pequeños productores en vías de capitalización, medianos productores en vías de descapitalización y productores asociados en forma complementaria a la producción) con eje en el tamaño del emprendimiento, inserción en el mercado y capacidad de acumulación;
- los tipos de actividades a las que se dedican dentro de la cadena agroindustrial del producto (primaria, agroindustrial, comercialización, distribución, etc.);
- los tipos de requerimiento de financiamiento que plantea el emprendimiento de acuerdo a la actividad/es a la/s que se dedica (capital de trabajo, fijo, cultivos anuales o perennes, etc.);
- su capacidad de repago de acuerdo a sus ingresos netos prediales, ingresos extraprediales, actividades de autoabastecimiento, etc.;
- su inserción en el capital social local que posibilite una mayor capacidad de negociación de beneficios en general y de financiamiento en particular
- su situación jurídico-institucional en relación con la tenencia de la tierra, el pago de impuestos, etc., que puede funcionar como barrera de acceso al crédito formal.

A continuación se presenta el formulario de encuesta que se aplicó.

---

<sup>89</sup>Proyecto de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural de la Provincia de Tucumán. SAGPyA/PROINDER.- 2000.

<sup>90</sup>Sobre la base de una tipología de productores cañeros, tabacaleros y horticultores, que son las principales producciones a las que se dedican los PPM en la provincia.

## ENCUESTA SOCIO PRODUCTIVA Y SOBRE EL ACCESO AL CRÉDITO FORMAL E INFORMAL DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES RURALES

Fecha: ...../...../.....	<b>UBICACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN</b>					<b>Nº DE CUESTIONARIO</b>
	Prov.	Depto.	Segm.	Fracción	Radio	Encuestador

### I. IDENTIFICACIÓN DEL PRODUCTOR Y SU PREDIO

#### I. A DATOS DEL PRODUCTOR

1. Titular (Apellido y Nombre):	
2. Sexo: M (1) – F(2)	
3. Edad:	
4. Domicilio / residencia:	
5. Municipio y Comuna:	
6. Localidad / Paraje:	

#### I. B CROQUIS UBICACIÓN DEL PREDIO:

**N**




INDICAR ESQUEMÁTICAMENTE VÍAS DE ACCESO: KM. A RECORRER DESDE RUTAS PRINCIPALES O PUEBLOS MÁS PRÓXIMO. INCLUIR TODA REFERENCIA QUE CONSIDERE ÚTIL PARA PODER ACCEDER AL PREDIO.



III. INGRESO EXTRAPREDIAL (PARA LOS ÚLTIMOS 12 MESES)  
 III A OCUPACIÓN EN ACTIVIDADES EXTRAPREDIALES DEL TITULAR Y DEMÁS MIEMBROS DE LA FAMILIA

1. N° DE ORDEN FAMILIAR	2. N° DE ACTIVIDAD	3. ACTIVIDAD DEL ESTABLECIMIENTO(1)	4. OCUPACIÓN QUE DESEMPEÑÓ	5. Ud. ERA (2)	6. Ud. TRABAJÓ COMO 1-PER. 2-TRAN.	7. DURANTE CUANTOS MESES TRABAJÓ	8. CUANTOS DÍAS POR MES	9. CUANTAS HS POR DÍA	10. COMO LE PAGAN O PAGABAN	11. CALCULE TOTAL DE JORNALES TRABAJADOS	12. ESTIME EL VALOR DEL JORNAL TRABAJADO	13. CALCULE EL MONTO DE BOLSILLO RESULTANTE (A)x(B)	14. TENÍA SEGURIDAD SOCIAL (4)
Total \$/año													

**En (1)**

1. producción agropecuaria
2. agroindustria
3. industria no agropecuaria
4. comercio
5. servicios
6. sector público
11. Otros

**En (2)**

1. patrón
2. cuenta propia
3. familiar no remunerado
4. asalariado permanente
5. trabajador temporal

**En (3)**

1. mensual
2. por quincena
3. por día
4. por hora
5. a destajo
6. trueque
11. otros

**En (4)**

1. Si, salario fíjar, aportes jubilatorios, obra social.
2. No.

III. B OTROS INGRESOS EXTRAPREDIALES

1. N° de orden familiar	2. Ingreso por: (1)	3. Monto para los últimos 12 meses

- (1) 1. pensiones, 2. jubilaciones, 3. becas escolares, 4. cuotas alimentarias, 5. donaciones en dinero, 11. otras

## IV. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

### IV. A TENENCIA DE LA TIERRA

1. FORMA DE TENENCIA	2.SUPERFICIE (HA)	3.OBSERVACIONES (1)
Superficie Total (a)		
Propia Con título (b)		
Propia Sin Título (c)		
Sucesión en Trámite (d)		
Sucesión Indivisa (e)		
Ocupante en Tierras particulares (prestadas)(f)		
Ocupante en tierras particulares de hecho) (g)		
Ocupante en tierras del Estado Nacional o Provincial (Fiscales) (h)		
Tomada en arrendamiento (i)		(i.1)\$ por ha/año:
Tomada en mediería (j)		(j.1)\$ por año:
Tomada en aparcería(k)		(k.1) \$ por año:
Otras formas (especificar) (l)		

(1) Indicar por ejemplo si la superficie total está en un solo predio o en dos o mas causas de porqué parte de la superficie no puede aprovecharse; si la explotación es compartida con, socios de hecho o con uno o mas familiares.

### IV. B USO DE LA TIERRA SEGÚN APTITUD (ÚLTIMOS 12 MESES)

1. APTITUD	2. SUPERFICIE EN (HA)	3. OBSERVACIONES
Sin riego. Con aptitud agrícola (a)		
Sin riego. Con aptitud ganadera (b)		
Sin riego. Con aptitud Forestal (c)		
Con riego de canal o pozo público (d)		
Con riego de pozo o vertiente (e)		
Superficie no aprovechable (inundada, salitral, pendiente, otras) (f)		(f.1.)Especifique:
Superficie Total (debe coincidir con el total del cuadro VII.1) (g)		
4. Total sup. aprovechable (igual a sup. total menos sup. no aprovechable)		

### IV. C ¿DURANTE LOS ÚLTIMOS 12 MESES, ENTREGÓ TIERRAS A TERCEROS PARA QUE LAS TRABAJEN?

SI (1) 1.a ¿Cuántas hectáreas? ..... 1.b. \$/año .....

NO (2)

IV. D USO DE LA TIERRA SEGÚN ACTIVIDAD PRODUCTIVA (ÚLTIMOS 12 MESES).

D.1. HORTALIZAS (SÓLO PARA EL CASO DE PRODUCTORES HORTÍCOLAS).

1. ESPECIES	2. SUPERFICIE TOTAL	3. A CAMPO EN (HA)	4. BAJO CUBIERTA (M²)
Acelga (a)			
Achicoria (b)			
Ajo (c)			
Alcaucil (ch)			
Apio (d)			
Batata (e)			
Berenjena (f)			
Brócoli (g)			
Calabaza (h)			
Cebolla de cabeza (i)			
Cebolla de verdeo (j)			
Chauca (k)			
Choclo (l)			
Coliflor (ll)			
Escarola (m)			
Espinaca (n)			
Frutilla (ñ)			
Haba (o)			
Lechuga (p)			
Mandioca (q)			
Melón (s)			
Papa (t)			
Pepino (u)			
Perejil (v)			
Pimiento (w)			
Radicheta (x)			
Remolacha (y)			
Repollo (z)			
Sandía (a)			
Tomate perita (b)			
Tomate redondo (c)			
Zanahoria(f)			
Zapallito de tronco(g)			
Zapallito redondo (w)			
Zapallo coreanito (p)			
Otros zapallos (k)			
Otras Hortalizas (t)			
5. Total			

D.2 TABACO (SÓLO PARA EL CASO DE PRODUCTORES TABACALEROS).

1. VARIEDAD	2. SUPERFICIE EN HECTÁREAS
Burley (a)	
Criollo (b)	
Otros (c) (especificar) :	
3. Total	

(PARA TUCUMÁN)

D.3 CAÑA DE AZÚCAR (SÓLO PARA EL CASO DE PRODUCTORES CAÑEROS). (SUPERFICIE EN HECTÁREAS)

1. VARIEDAD	2. CAÑA PLANTA	3. SOCA 1-2 AÑOS	4. 3 – 4 AÑOS	5. 5 AÑOS O MÁS	6. TOTAL
(a)CP 65-350					
(b) CP 65-357					
(c) LCP 85-384					
(d) NA 56-62					
(e) NA 63-90					
(f) NA 73-2596					
(g) NA 78-369					
(h) NA 85-1602					
(i) TUC 67-24					
(j) TUC 72-16					
(k) TUC 77-42					
(l) Otras					
7. Total					

(PARA CHACO)

D. 3 ALGODÓN (SÓLO PARA EL CASO DE PRODUCTORES ALGODONEROS Y MIXTOS). (SUPERFICIE EN HECTÁREAS)

1.VARIEDAD	2. ALGODÓN (HAS.)
Porá (a)	
Guazuncho (b)	
Chaco 520 (c)	
Otras (d)	
3. Total	

D.4 OTROS PRODUCTOS AGRÍCOLAS (INCLUSO PARA AUTOCONSUMO)

1. PRODUCTO 2. ESPECIE (ESPECIFICAR) 3. SUPERFICIE Y CANTIDAD

Cereales (a)		
Oleaginosas (b)		
Legumbres (c)		
Forrajeras Anuales (d)		
Forrajeras perennes (e)		
Frutales (f)		
Aromáticas (g)		
Hortalizas (h)		
Otras (i)		

D. 5 CAPITAL DE LA EXPLOTACIÓN

D. 5.1 CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y MEJORAS

1. CONSTRUCCIONES, INSTALACIONES Y MEJORAS	2. CANTIDAD	3. SUPERFICIE, LONGITUD O CAPACIDAD	4. PROPIEDAD: PROPIA (1) COMPARTIDA (2) ALQUILADA (3)	5. ¿ESTÁ EN USO? Si (1) No (2)
(a)Alambrado perimetral a.1 completo a.2 incompleto				
(b) Galpones				
(c) Tinglados				
(d) Silo				
(e) Tanques (agua)				
(f) Secadero (tabaco)				
(g) Corrales				
(h) Potreros				
(i) Pozo para riego				
(j) Otros (especificar)				

D.5.2 EQUIPOS

1. EQUIPOS Y HERRAMIENTAS	2. CANTIDAD	3. SUPERFICIE, LONGITUD O CAPACIDAD	4. PROPIEDAD: PROPIA (1) COMPARTIDA (2) ALQUILADA (3)	5. ¿ESTÁ EN USO? SI (1) No (2)
(a) Tractor				
(b) Vehículo (especificar)				
(c) Arado para tractor				
(d) Arado tracción a sangre				
(e) Sembradora / plantadora				
(f) Pulverizadora (mochila)				
(g) Surcadora t. a sangre				
(h) Cultivadora t. a sangre				
(i) Rastra de dientes				
(j) Rastra de discos				
(k) Motocultivador				
(l) Moledora de granos				
(ll) Mezcladora				
(m) Colmenas				
(n) Planta extractora de miel				
(ñ) Boyero eléctrico				
(o) Fertilizadora				
(p) Carro				
(q) Acoplado p. Transporte				
(r) Otro (especificar)				

D.5.3 ANIMALES DE RENTA Y DE TRABAJO

1. ESPECIES ANIMALES	2. CANTIDAD DE CABEZAS
Reproductores bovinos machos (a)	
Reproductores bovinos hembras (b)	
Vaquillonas (c)	
Novillos (d)	
Terneros (todo el resto) (e)	
Equinos (f)	
Mulares (g)	
Asnales (h)	
Bueyes (i)	
Reproductores caprinos machos (j)	
Reproductores caprinos hembras (k)	
Chivos (todo el resto) (l)	
Reproductores porcinos machos (ll)	
Reproductores porcinos hembras (m)	
Lechones (todo el resto) (n)	
Gallinas ponedoras (ñ)	
Gallinas doble propósito (o)	
Pollos parrilleros (p)	
Gallinas criollas (q)	
Pollos criollos (r)	
Pavos (s)	
Gansos (t)	
Patos (u)	
Otras especies (especificar) (v)	

#### D.6 ASISTENCIA TÉCNICA

1. RECIBE O RECIBIÓ ASISTENCIA TÉCNICA EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS?

SI (1) NO (2)

2. DE QUÉ INSTITUCIÓN:

- (a) INTA - UNIDAD DE MINIFUNDIO / CAMBIO RURAL (especificar)
- (b) PRO HUERTA
- (c) PSA
- (d) PRODERNEA
- (e) COOPERATIVAS
- (f) ONGs
- (g) EMPRESAS PRIVADAS
- (h) otros(especifique) .....

#### D. 7. CONTRATACIÓN DE SERVICIOS Y MANO DE OBRA

1. ¿CONTRATÓ SERVICIOS (EXCEPTO MANO DE OBRA) PARA LA PRODUCCIÓN EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES?

SI (1) (complete grilla)

2. NO (pase a preg.2)

1. SERVICIO	2. MONTO PAGADO (\$)	3. PAGADO EN ESPECIE (ESPECIFICAR)

2. ¿CONTRATÓ MANO DE OBRA EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES?

SI (1)

- 1 ¿Cuántas personas?.....
- 2 ¿Cuántos días?.....
- 3 ¿Cuántos jornales?.....
- 4 ¿Cuánto se pago en total?.....

No (2)

#### V. PRODUCCIÓN, VENTA Y AUTOCONSUMO

V.A PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS VENDIDOS EN EL ÚLTIMO CICLO PRODUCTIVO (12 MESES)

1.PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS	2.PRODUCCIÓN (UNIDAD DE MEDIDA)(1)	3.CANTIDAD VENDIDA (A)	4.PRECIO UNITARIO DE VENTA (\$)(B)	5.INGRESO BRUTO (A) x (B)	6.GASTO DE PRODUCCIÓN (\$)(2)
7.TOTALES				\$	\$

(1) kilos, toneladas, fardos, plantines, jaulas, bolsas. etc.

(2) en materia prima, insumos, empaque, transporte, etc.

V. B COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS

1.PRODUCTO	2. CORREDOR O COMISIONISTA	3.ACOPIADOR O PACKING	4.COOPERATIVA	5.OTRO PRODUCTOR	6.CIRCUITO MINORISTA(*)	7.INDUSTRIA	8.OTROS ESPECIFICAR
Hortalizas(a)							
Tabaco(b)							
Algodón(c)							
Apicultura(d)							
Carne vacuna(e)							
Otros (f)							

(\*) Especifique (ferias, verdulerías, etc.)

V. C PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS CONSUMIDOS EN EL ÚLTIMO CICLO PRODUCTIVO (12 MESES).

1.PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS	2.PRODUCCIÓN (UNIDAD DE MEDIDA)(1)	3.CANTIDAD CONSUMIDA (A)	4.PRECIO UNITARIO DE VENTA (\$) (B)	5.INGRESO BRUTO DEL AUTOCONSUMO (A) x (B)	6.GASTO DE PRODUCCIÓN (\$) (2)
<b>7.TOTALES</b>				\$	\$

(1) kilos, toneladas, fardos, plantines, jaulas, bolsas. Etc.

(2) en materia prima e insumos, etc.-

V. E INGRESO POR ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

1.PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS	2.PRODUCCIÓN (UNIDAD DE MEDIDA)(1)	3.CANTIDAD VENDIDA (A)	4.PRECIO UNITARIO DE VENTA (\$) (B)	5.INGRESO BRUTO (A) x (B)	6.GASTO DE PRODUCCIÓN (\$) (2)
Carbón (a)					
Leña (b)					
Ladrillos (c)					
Otras (d)					

(1) kilos, toneladas, fardos, plantines, jaulas, bolsas. Etc

(2) en materia prima, insumos, empaque, transporte, etc.

## VI. GASTOS FAMILIARES

1.EROGACIONES MONETARIAS	2.\$ PROMEDIO /MES	3. \$/AÑO
(a)Canasta fliar (alimento, salud, educación, vestimenta)		
(b) Servicios (luz, gas, agua)		
(c) Impuestos (todos)		
(d) Bienes durables para el hogar (muebles y art. del hogar)		
(e)Otros (especificar)		
<b>4. TOTAL DE GASTOS FAMILIARES</b>		

## VII. INGRESOS FAMILIARES

### VII. A INGRESOS MONETARIOS PREDIALES DE LOS ÚLTIMOS 12 MESES

1.INGRESOS PREDIALES	2. INGRESO BRUTO POR VENTA	3. GASTOS DE PRODUCCIÓN	4. INGRESO MONETARIO
(a) Productos agrícolas			
(b) Productos pecuarios			
(c) Productos artesanales			
(d) Actividades extractivas			
(e) Otros (especificar)			
<b>4. TOTAL INGRESO PREDIAL</b>			

### VII. B INGRESOS MONETARIOS EXTRAPREDIALES

1. ÍTEMS	2. N <sup>o</sup> DE MIEMBROS DE LA FLIA. QUE LO PERCIBEN	3. TOTAL DEL INGRESO EXTRAPREDIAL
(a) Ocupación extrapredial (p. III.A)		
(b) Otros ingresos (p. III.B)		
(c) Remesas familiares (p. IX)		
(d) Arrendamientos (p. IV.A)		
<b>4. TOTAL INGRESO EXTRAPREDIAL</b>		

### VII. C TOTAL DE INGRESO MONETARIO (\$)

INGRESO PREDIAL + INGRESO EXTRAPREDIAL = .....

### VII. D INGRESO PREDIAL POR AUTOCONSUMO PARA LOS ÚLTIMOS 12 MESES (\$)

1.INGRESOS PREDIALES	2. INGRESO BRUTO POR AUTOCONSUMO	3. GASTOS DE PRODUCCIÓN	4. INGRESO MONETARIO
(a) Productos agrícolas			
(b) Productos pecuarios			
(c) Productos artesanales			
(d) Actividades extractivas			
(e) Otros (especificar)			
<b>4. TOTAL INGRESO PREDIAL</b>			

### VII. E INGRESO FAMILIAR ANUAL BRUTO (\$)

INGRESO MONETARIO + INGRESO POR AUTOCONSUMO = .....

### VII. F INGRESO FAMILIAR ANUAL NETO (\$)

INGRESO FAMILIAR ANUAL BRUTO – GASTOS FAMILIARES = .....





**IX. C OPINIÓN SOBRE LAS VENTAJAS O DESVENTAJAS DE LA OPERATORIA DEL CRÉDITO QUE RECIBÍÓ.**

(Marque dentro del cuadro con: B (bueno), R (regular), M (malo) y explique el motivo principal)

1. Nº DE	2. OPORTUNIDAD (1)	3. REQUISITOS DE ACCESO (2)	4. LÍMITE DE MONTOS	5. DESTINOS POSIBLES	6. TASA ANUAL	7. PERÍODO DE GRACIA	8. PERÍODO DE AMORTIZACIÓN	9. GARANTÍAS	10. COSTO DEL TRÁMITE	11. COMPLEJIDAD DEL TRÁMITE

(1) : Se refiere al momento en que lo recibíó en relación con el momento dentro de la secuencia del proceso productivo en que lo necesitaba.

(2) : En el caso de programas estatales o de Ongs, etc., límite en hectáreas, en ingresos, etc.-

(3) : Se refiere por ejemplo, al costo de la apertura de una cuenta bancaria, del mantenimiento de la misma, etc.

**IX. D CUÁL ES LA IMPORTANCIA QUE ASIGNA AL CRÉDITO EN EL DESENVOLVIMIENTO DE SUS ACTIVIDADES Y SI EXISTEN OTRAS VENTAJAS O DESVENTAJAS QUE QUIERA EXPRESAR?**

.....  
 .....  
 .....  
 .....

IX. E ¿ALGUNA VEZ RECIBÍO UNA INTIMACIÓN DE PAGO DE UN ACREEDOR?

SI (1) NO (2) (pase a preg. X. G)

IX. F EN CASO AFIRMATIVO, CÓMO REACCIONÓ? (MARQUE CON UNA X)

(a) Pagó inmediatamente	
(b) Sólo pagó cuando dispuso del dinero (a la cosecha, etc.)	
(c) Vendió una pertenencia para pagar (animal, etc.)	
(d) Pidió dinero prestado para pagar (a un familiar o vecino, etc.)	
(e) No pagó porque 'igual no pasa nada'	
(f) Otro (especificar)	

IX. G SI DEBE CUOTAS A VARIOS ACREEDORES, A QUIÉN PAGA PRIMERO Y PORQUÉ?

1. ACREEDORES	2. ORDEN DE PRIORIDAD(1,2,3, ....)	3. MOTIVO PRINCIPAL
(a) Proveedor de insumos		
(b) Acopiador de la producción		
(c) Programa de crédito estatal		
(d) Programa de crédito de una ONG		
(e) Banco		
(f) Prestamista privado		
(g) Otro (especificar)		

IX. H SI NO ACCEDIÓ A FINANCIAMIENTO CON CRÉDITO, CUÁLES FUERON LAS RAZONES?

(no lo necesitó, no cumplía con las condiciones exigidas, le resultó muy costoso o complicado el trámite, malas experiencias previas, le ofrecieron un crédito para.....pero no lo tomó porque....., etc.)

.....

.....

.....

IX. I ACTUALMENTE PEDIRÍA UN CRÉDITO?

SI (1) NO (2) (pase preg. (IX. K)

**IX. J. EN CASO AFIRMATIVO, CON QUÉ DESTINO Y A QUÉ INSTITUCIÓN LO PEDIRÍA?**

(programa u organismo público, ONG, banco público, banco privado, proveedor, otro)

.....

.....

**IX. K OTRO TIPO DE FINANCIAMIENTO UTILIZADO (QUE NO ES CRÉDITO).**

1. Nº DE ORDEN	2. AÑO	3. TIPO (1)	4. FUENTE	5. MONTO(\$)	6. DESTINO

(1) : puede ser financiamiento propio de ingresos prediales o extraprediales, subsidios de programas estatales o de ongs, y otras fuentes informales como acopiadores, comerciantes, etc.

**IX. L SUGERENCIAS SOBRE CÓMO MEJORAR LAS OPORTUNIDADES DE FINANCIAMIENTO**

.....

.....

(preguntas IX. LL y IX. M exclusivamente para los beneficiarios del PSA) y PRODERNEA

**IX. LL RECIBIÓ APOYO DE TÉCNICOS DEL PROGRAMA PARA LA SOLICITUD Y DEVOLUCIÓN DEL CRÉDITO?**

(Marque con una cruz en el cuadro, puede marcar más de un casillero).

(a) Para identificar la necesidad y el tipo de proyecto a presentar	
(b) Para llenar el formulario de solicitud	
(c) Para la presentación de la solicitud	
(d) Nos acompaña a cobrar el crédito	
(e) Participa de la cuenta donde se deposita el crédito	
(f) Cobra él el crédito y nos trae el dinero	
(g) Nos acompaña a comprar con el dinero del crédito	
(h) Cobra el crédito y nos compra los insumos o bienes	
(i) Nos apura con los pagos de las cuotas de devolución	
(j) Nos acompaña a pagar las cuotas de devolución	
(k) Nos cobra las cuotas de devolución y él las deposita	
(l) Otras formas de apoyo (especificar)	

IX. M RECIBIÓ CAPACITACIÓN DEL PROGRAMA PARA LA SOLICITUD Y DEVOLUCIÓN DEL CRÉDITO?  
(cursos, talleres, jornadas, charlas de los técnicos del Programa, etc.)

SI (1)

NO (2)

## X. PARTICIPACIÓN EN ORGANIZACIONES

X. A ¿PARTICIPA EL TITULAR O ALGÚN MIEMBRO FAMILIAR EN UN GRUPO U ORGANIZACIÓN?

SI (1)

NO (2)

XI. B EN CASO AFIRMATIVO, ESPECIFICAR QUIÉN Y EN QUÉ GRUPO U ORGANIZACIÓN?

(el nombre si corresponde, pudiendo ser más de uno: ej. grupo del programa, comité del Programa, consorcio, cooperativa, asociación de productores, movimiento campesino, comisión municipal, provincial, nacional, etc.)

.....  
.....  
.....

X.C EN CASO AFIRMATIVO, CÓMO SE CONSTITUYÓ EL GRUPO U ORGANIZACIÓN?

(por afinidad, vecindad, pertenencia a una asociación más amplia, por sugerencia del técnico, etc).

.....  
.....  
.....  
.....

### 2.3 REALIZACIÓN DE LA ENCUESTA EN CHACO Y TUCUMÁN

El operativo de aplicación de la encuesta en Chaco se inició el Lunes 19 de Abril de 2004 y se prolongó por dos semanas. Las 100 encuestas fueron aplicadas por 5 técnicos vinculados al INTA o al Ministerio de la Producción (no a los programas de crédito que se ejecutan en la provincia) y con extensa experiencia en censos y encuestas. Cubrieron toda el área de relevamiento desde Resistencia, Saenz Peña, Charata, Machagai y Castelli. Los departamentos donde se encuestó fueron Cte. Fernández, 25 de Mayo, Gral. San Martín, Gral. Guemes y Maipú. Sin embargo hubo casos de PRODERNEA que se ubicaron en los deptos. 12 de Octubre, Chacabuco y 9 de Julio, a fin de lograr la diversidad de proyectos productivos financiados por dicho programa. Tal como se planeó, se entrevistaron 70 PPM de la muestra al azar especialmente preparada sobre datos del Censo Provincial Agropecuario de 2001. A ellos se agregaron 10 productores beneficiarios del PSA y 10 del PRODERNEA, tomados del empadronamiento de dichos programas y 10 productores medianos empobrecidos ubicados por los técnicos participantes dentro de los beneficiarios de Cambio Rural o del servicio de extensión del INTA Saenz Peña. El supervisor del operativo fue el Jefe de la Casa de Campo del Ministerio de la Producción de la Provincia, la que funcionó como sede del mismo.

El operativo de encuesta en Tucumán se inició el Lunes 3 de Mayo de 2004 y se programó por tres semanas. Se contrataron 3 encuestadores que habían realizado el relevamiento anterior para el PROINDER, que en este caso en gran parte sólo tenían que completar con las preguntas referidas al crédito. Los mismos, así como el supervisor tienen también vasta experiencia en realización de encuestas y censos, y forman parte de la Asociación de Técnicos de Programas y Proyectos Sociales (ATPPS), cuya oficina en la ciudad de Tucumán funcionó como sede del operativo. Se realizaron 100 encuestas en los departamentos de La Cocha, Leales, Cruz Alta, Alberdi y Simoca: 70 de la muestra al azar de PPM, 20 beneficiarios del PSA y 10 medianos productores empobrecidos ubicados con el apoyo del INTA Famaillá.

En ambos casos, la responsable del trabajo de campo del estudio a nivel del equipo central, realizó durante el primer día del operativo la capacitación de los encuestadores con el Instructivo de la encuesta y se quedó la primera semana para supervisar y realizar entrevistas a informantes claves.

El proyecto aportó como estaba previsto el honorario de los encuestadores y de los supervisores y corrió con los gastos de traslado de los mismos (combustible de los vehículos).

## BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Rommel y Delgado, Javier.** “El papel de los bancos de desarrollo agrícola en el acceso al crédito rural”. Casos de Ecuador, Guatemala, México y Perú”. 2002.
- Aguilar, Giovanna.** “Las microfinanzas rurales y el AGROBANCO”. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Perú. Agosto de 2003.
- Aguilar, Giovanna.** “El impacto del Agrobanco sobre las microfinanzas rurales”. (IEP). Pucallpa, Perú. Agosto de 2003.
- Albornoz, Nelson y otros.** “Caja Rural Intercomunal San Antonio de Padua, Chiguará, Estado Mérida, Venezuela”. 2003.
- Alvarado, Javier y otros.** “El Linking ONG-Banco del CES. Solidaridad de Chiclayo” Bolivia, 2000.
- Alvarado, Javier y otros.** “Microleasing Agrario: Un nuevo producto de la Asociación Ecuménica de Desarrollo”. Bolivia, 2000.
- Armas, Silvia.** “Banco Solidario y Fundación Alternativa en las microfinanzas rurales. Un desafío a los grandes paradigmas”. 2003.
- Banco de la Nación Argentina y Subsecretaría PyMEyDR, Secretaría de Industria, Comercio y PyMe del Ministerio de Economía y Producción.** “FoMicro. Fondo Nacional para la Creación y Consolidación de Microemprendimientos”. 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Evaluación, EVO.** “Análisis de Ejecución de Proyectos. Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino”. Washington D.C. Octubre, 1997.
- Banco Interamericano de Desarrollo.** “Estrategia de financiamiento rural”. Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington. USA. Febrero, 2002.
- Banco Interamericano de Desarrollo.** “Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)”. 2003.
- Banco Interamericano de Desarrollo.** “Perfil de estrategia de desarrollo rural”. Borrador preliminar para discusión. Noviembre, 2003
- Banco Interamericano de Desarrollo.** “Programa de Empresariado Social”. 2003.
- Banco Mundial.** “Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe”. 2002. Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible. Sector Rural. 2002.
- Basterrechea, Marcela.** “Banco Social Moreno. Una experiencia de microcrédito con la participación del gobierno municipal”. Buenos Aires, 2003.
- Berdegué, Julio.** “El FIDA en América Latina y el Caribe: lecciones de 25 años e ideas para el futuro” Nueva York, 2003.
- Biaggi, C. y Canevari C.** “Estudio sobre Mujeres Rurales en la Argentina” Prodemur/Proinder/SAGPyA. Agosto 2002.
- Bicciato, F.; Foschi, L; Bottaro E. y Ivardi, F.** “Microfinanzas en países pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador” Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2002.
- Bisang, R. y Gutman, G.** “Nuevas dinámicas en la producción agropecuaria. Un equilibrio peligroso” Revista Encrucijadas, No. 21.UBA, Buenos Aires, 2003.

- Boisier, Sergio.** “Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial”. CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Mayo de 1999.
- Buchenau, J. y Hidalgo, A.** “Servicios financieros privados en el área rural de América Latina: Situación y perspectivas”. Banco del Pichincha de Ecuador y la Financiera Calpiá de El Salvador. 2002.
- Buchenau j. y Hidalgo, A.** “Perspectivas de los servicios financieros privados en el área rural”. En Echeverría, R. “Desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y financiamiento rural”. 2002
- Butkstein, G.** “El microcrédito como generador de empleo: análisis de las entidades de microfinanzas como responsables. ASET. 2003.
- Cambio Cultural.** “Inversión socialmente responsable. La Banca ética”. Octubre 2003.
- Cambio Cultural.** “Casos exitosos: Crecer (Bolivia) y Share (India). El impacto de los microcréditos y las microfinanzas”. Octubre 2003.
- Cambio Cultural.** “Microcrédito: Caso La Cooperativa de Ahorro y Crédito SAC de Ecuador”. Marzo 2003.
- Cap, E. y González, P.** “La adopción de tecnología y la optimización de su gestión como fuente de crecimiento de la economía argentina”. INTA, 2004.
- Caracciolo Basco, M. y Foti Laxalde, M.P.** “Economía Solidaria y Capital Social. Contribuciones al Desarrollo Local”. Ed. Paidós. Buenos Aires. 2003.
- Carbonetto, S., Gioia, S y Solís, M.** “Experiencias de microcrédito al sector del Autoempleo Precario Urbano en el Obispado de Quilmes. Cáritas Diocesana Quilmes”. Programa Consolidación de Capacidades Instaladas para Intervenir en la Problemática de Empleo-Ingreso, componente de Sistematización Cáritas/IIED-AL, Buenos Aires, Marzo de 2001.
- Cáritas Argentina.** “Microcréditos Cáritas San Isidro”. 2002.
- Caro, Juan C.** “La dimensión de las microfinanzas en Rurales en América Latina: Un análisis comparativo de cuatro países.” (Argentina, Chile, Colombia y Perú), RIMISP. 2003.
- Centro Peruano de Estudios Sociales/BID.** “Prácticas prometedoras en finanzas rurales. Experiencias en América Latina y el Caribe.” Academia de Centroamérica. 2002.
- Cerviño, Santiago.** “Fortalecimiento institucional para la generación e implementación de políticas orientadas al desarrollo rural de la provincia de Tucumán”. PROINDER/SAGPYA. Dic. 2000.
- Codutti, Raúl y Sala, Gerardo.** “Diagnóstico agrario y rural de la provincia del Chaco” Febrero. Ministerio de la Producción de Chaco/PROINDER.SAGPyA. 2003.
- Colombet, Horacio.** “Evolución del financiamiento al sector agropecuario. El caso de la ganadería” SAGPYA. Dic. 2002.
- Craviotti, Clara.** “La focalización en el PROINDER”. Serie Documentos de Formulación N° 4. PROINDER/SAGPYA. 2001.
- Daza, Jesús y otros.** “Caja Rural Intercomunal San Isidro: una experiencia innovadora que une dos culturas, Venezuela”. 2002.
- Delgado J. y Acevedo R.** “Los bancos de desarrollo agrícola y el acceso al crédito rural”. En Echeverría, R. “Desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y financiamiento rural”. Banco Interamericano de Desarrollo. Enero, 2004

**Dirección General de Industria y Comercio de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.** “Capital PyMe 10%”. 2004.

**Dirección General de Microemprendimientos de la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.** “Créditos a tasa 0”. 2004.

**Dupleich, Mauricio.** “El microleasing: Una nueva alternativa financiera para el desarrollo del pequeño agricultor rural y la microempresa”. Asociación Ecuménica de Desarrollo (ANED). Bolivia, 2003.

**Durán Pitarque, Fidel.** “Enlace solidario”. Red Integral de Servicios Microfinancieros. 2003.

**Federación Agraria Argentina.** “Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra”. Resúmenes finales, Buenos Aires, 2004

**Ferrera, Ernesto y otros.** “La Caja Rural de Ahorro y Crédito El Barro, Danlí, Honduras”. Honduras, agosto de 2000.

**FIDA - PREVAL.** “Análisis de Fondos Rotatorios impulsados por UNEPCA, Bolivia”. 2002.

**FIDA.** “Informe de la Misión de Evaluación Ex –Ante del PRODERNEA. Texto principal y Anexos. Julio 1996.

**FIDA.** “Informe Final del Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños productores Agropecuarios del Noreste Argentino (FIDA/BID)”. UNC/SAGPyA. Área de Seguimiento y Evaluación. Oct. 1997.

**FIDA.** “La política del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en materia de financiación rural”, 2003.

**FIDA.** “Memorias del Encuentro de la Innovación y el Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural”, Managua, Nicaragua, 25-27 Septiembre 2001,.

**FIDA.** “Misión de Reorientación del PRODERNEA. Texto Principal. División América Latina y el Caribe. Dic. 2002.

**FINAGRO.** “Evolución de la cartera agropecuaria y su relación con la cartera total”. SAGPyA. 2003.

**FINAM.** “Finanzas Internacionales y Nacionales para la Mujer-FINAM”. Chile.

**Foti Laxalde, M.P. y Caracciolo Basco, M.** “Capital Social, economía solidaria y desarrollo territorial sostenible. El caso de las mujeres de la Federación de Cooperativas de Trabajo Textiles del Sudeste FECOSUD. Argentina.” Seminario Internacional. Equidad de Género y Desarrollo Sostenible de los Territorios Rurales. Sao Luis, Maranhao. Brasil Marzo, 2004.

**Fundación Banco Mundial para la Mujer y Fundecch.** “Crédito y fortalecimiento institucional en Córdoba y el Chaco”. Créditos del BID 1995.

**Fundapaz.** “Fondo Rotatorio. Una experiencia de organización comunitaria de los Grupos de la Cuña Boscosa Santafesina”. 2ª edición. 2003.

**Fundapaz.** “Programa Ayudas Económicas”. 2003.

**Fundación Grameen (Aldeas) Argentina (FGA)** “Banco Grameen. Experiencia en la Argentina”. Microcréditos a los sectores más pobres de la población”. 2003.

**García, A.; Ramos, A. y otros.** “Sistematización de la experiencia de la Caja Rural San Miguel de Planes Mixcure”. PROSOC.

Honduras. 2003.

**Giarracca N. y Teubal, M.** “El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha”. En Giarracca N. y colaboradores. “La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país”. Alianza Editorial. 2001.

**González Vega, C.** “Microfinance Apex Mechanisms: Review of the Evidence and Policy Recommendations”. 1998.

**González Vega, C. y otros.** “BANCOSOL: The Challenge of Growth for Microfinance Organization” Agosto de 1996.

**González Vega, C.** “Servicios Financieros Rurales: experiencias del pasado, enfoques del presente”. Noviembre de 1998.

**Hidalgo Flor, Roberto.** “Servicios de desarrollo empresarial para la micro y pequeña empresa: el caso de Pelileo en Ecuador”. INSOTEC. 2003.

**Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA.** “De la Nada. Entidad de Microcrédito”. Informe de Proyecto, mayo de 2003.

**Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social INAES.** “Evolución de las Cooperativas de Créditos y resto de las entidades financieras”. Cuadros Estadísticos.

**Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria INTA.** “El INTA ante la preocupación por la sustentabilidad de largo plazo de la producción agropecuaria argentina”. INTA. Diciembre, 2003.

**Klassen, E.** “Mecanismo de servicios financieros rurales indígenas de la comunidad Mennonita en el Chaco, Paraguay”. FIDA. 2002.

**Klein, B.; Meyer, R.; Hannig, A.; Burnett, J. y Fiebig M.** “Mejores prácticas del financiamiento agrícola”. 2001.

**Lattuada,, Mario.** “Cambio Rural. Política y Desarrollo en la Argentina de los 90”. Ed. Arcasur. 2000.

**Manzanal, M. Caracciolo Basco, M. y otros.** “Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas”. Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. UBA/PROINDER.SAGPyA. Dic. 2003.

**Marín, Bautista.** “Sistema de Integración Financiera para Cooperativas de Ahorro y Crédito en Ecuador-Financoop; logros, potencialidades y desafíos; enfoque a las microfinanzas”. Gerente General de Financoop. Ecuador. 2003.

**Mena de Moran, B. y Fedecaces, S.** “Remesas familiares y cooperativismo. Caso cooperativas de ahorro y crédito de El Salvador”, 2003.

**Ministerio de la Producción de Chaco.** “Líneas de crédito/subsidios a pequeños productores agrícolas: Proyecto Apícola Provincial; Plan Chaco Frutal y Programa de Reconversión Hortícola”. 2003.

**Municipio de Esperanza (Pcia. de Sta. Fé/ Presidencia de la Nación).** “Programa Creación y/o fortalecimiento de micro y pequeñas empresas”. 2003.

**Municipio de Firmat (Pcia. de Sta. Fé).** “Banco Solidario”. Julio de 2002.

**Murmis, M.** “Pobreza rural. Diversidad de situaciones ocupacionales”, Buenos Aires. 2003.

**Nava, O. y otros.** “Cambio Rural y el contexto crediticio: problemas y desafíos”. Buenos Aires, 1998.

- Nava, O.** “Estudios agroalimentarios. Componente A: Fortalezas y debilidades del sector agroalimentario. Documento 16: Políticas de financiamiento de la producción agropecuaria en la Argentina”. IICA. Buenos Aires, 2003
- Navajas, S. y otros.** “Apex Organizations and the Growth of Microfinance in Bolivia”. Septiembre de 1998.
- Navajas, Sergio y otros.** “Lending Technologies, Competition, and Consolidation in the Market for Microfinance in Bolivia”. Journal of International Economics. Vol.15. 2003.
- Ortiz, J.** “México: Todos somos dueños, en la Caja Depac Poblana”. México, 2003.
- Outtara, K. y otros.** “Village Banks, Caisses Villageoises and Credit Unions: Lessons from Client-Owned Microfinance Organizations in West Africa”. Abril de 1999.
- Pérez Llana, E.** “Derecho Agrario”, Buenos Aires, 1958.
- Portocarrero Maisch, F. y Tarazona Soria, A.** “Perú: Determinantes de la rentabilidad en las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito”. Perú. 2003.
- PRODERNEA / SAGPyA.** “Convenio de Préstamo entre la República Argentina y el FIDA”. 3 de septiembre de 1999.
- PRODERNEA / SAGPyA.** “Reglamento Operativo”. UNC
- PRODERNEA / SAGPyA.** “Informes de Avance 2000, 2001, 2002, 2003”.
- PRODERNEA / SAGPyA.** “Informes de Avance 2000, 2001, 2002, 2003”.
- PRODERNEA/PRODERNOA** “Informe Anual 2003. Resumen Ejecutivo”. SAGPYA/FIDA. Junio, 2004.
- PROGPSA / SAGPyA.** “Cartera de Crédito al 31/12/03. Programa Social Agropecuario”. Febrero de 2004.
- PROGPSA / SAGPyA.** “Cuadros Estadísticos al 31/12/2003 sobre: Origen de los fondos; Programación 2004; Población beneficiaria/cantidad de créditos otorgados. Programa Social Agropecuario”. Febrero de 2004.
- Programa Social Agropecuario.** “Manual Operativo”. SAGPyA. 1999.
- Programa Social Agropecuario.** “Programa Social Agropecuario.1996. El año del gran salto”. SAGPyA. Dic. de 1996.
- Programa Social Agropecuario.** “Reglamento de crédito”. SAGPyA. Mayo de 1998 (correcciones 2003).
- Programa Social Agropecuario / SAGPyA.** “Primer encuentro de pequeños productores beneficiarios del Programa Social Agropecuario”. Julio de 1996.
- Programa Social Agropecuario.** “Programa Social Agropecuario. 1993-2003. 10 años de Política Social con Pequeños Productores Minifundistas”. SAGPyA/ PROINDER. 2003.
- Programa Social Agropecuario.** “Programa Social Agropecuario. Mejoramiento habitacional de pequeños productores minifundistas”. Convenio SAGPYA-SDS. 1998.
- PROINDER / SAGPyA/ CEIL-GADIS.** Formulario de “Encuesta de Hogares rurales sobre niveles de vida y producción en Mendoza,

Río Negro y Santa Fe”.

**PROINDER-DDA/SAGPyA.** “Ingresos, niveles de pobreza y gasto de los hogares rurales de Mendoza, Río Negro y Santa Fe”. Buenos Aires, 2001.

**PROINDER/SAGPyA** “Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA”. Serie Estudios e Investigaciones N° 1 -. Buenos Aires, 2003.

**PROINDER/SAGPyA** “Campesinos y pequeños productores en las regiones agroeconómicas de Argentina”. Serie de Documentos de Formulación N° 2. 2000.

**PROINDER/SAGPyA.** Formulario de “Encuesta socio productiva para pequeños productores minifundistas de Tucumán”. 2001-

**Rodríguez Larreta, H. y otros.** “Programa Nacional de apoyo a la microempresa urbana”. Grupo Sophia, Argentina. 2003.

**Rodríguez Meza, J. y González Vega, C.** “La tecnología de crédito rural de Caja Los Andes”. Bolivia, 2003.

**Rodríguez Meza, J. y González Vega, C.** “Bolivia: La tecnología de crédito rural de Caja Los Andes”. Programa Finanzas Rurales en la Ohio State University. 2003.

**Rofman, A.** “Desarrollo Regional”. Universidad de Barranquilla. 1982.

**Rofman, A.** “Desarrollo Regional y Exclusión Social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea”. Buenos Aires, 1999.

**Rofman, A.** “Las economías regionales a fines del siglo XX”. Buenos Aires, Editorial Ariel, 1999.

**Cowan Ros, N.** “Capital Social e Luta Simbólica. O Caso da RED PUNA: Uma experiência territorial de articulação social na Provincia de Jujuy, Argentina”. Universidade Federal Do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

**Ruíz García, A.** “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”. Sagarpa, México, Mayo 2003.

**Sacroisky, A.** “La producción de manzanas en el Alto Valle del Río Negro: comprendiendo la década del 90 a partir de un análisis estructural”. Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Buenos Aires, 2003.

**Safavian, Mehnaz S. y otros.** “The Legal and Regulatory Environment for Micro and Small Enterprises in Russia: Survey Evidence from Samara”. Febrero de 2000.

**SAGARPA.** “Ley de Desarrollo Rural Sustentable: responsabilidades y atribuciones”. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. México. 2003.

**SAGPyA/Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía.** “Informe de la Misión de Evaluación del PNEA”. Abril de 1995.

**Schetjman, A. y Berdegué, J.** “Desarrollo Territorial Rural”. FIDA-BID, Washington, 2003.

**Schreiner, M.** “Las Microfinanzas en la zona rural de Argentina”. RIMISP, 2001.

**Scott, M.** “Area-based partnerships and engaging the community sector: lessons from rural development practice in Northern Ireland”. Planning Practice and Research, Vol. 18. Londres, Noviembre 2003.

**Serrani, E. y Cuevas, B.** “Oportunidades económicas para microemprendedores de menores recursos a través de un sistema de microcréditos innovador”. 2001.

**Sevares, J.** “¿Es posible otra banca?”. *Le Monde Diplomatique*. Año V. Nº 54. Diciembre de 2003.

**SIEMPRO.** “Evaluación del Programa Social Agropecuario desde la perspectiva de los beneficiarios”. Consejo Nacional de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. 1997.

**SIEMPRO.** “Evaluación diagnóstica del Programa Social Agropecuario”. Consejo Nacional de Políticas Sociales. Presidencia de la Nación. 1996.

**Sisto, M.** “Reflexión crítica sobre experiencia pasada, desafíos actuales y futuros. Promoción de servicios financieros eficaces y sostenibles para los pobres rurales en los procesos de desarrollo apoyados o promovidos por el FIDA.” FIDAMERICA. 2003.

**Soto Baquero, F.** “Del crédito agrícola al desarrollo de sistemas financieros rurales: el caso del proyecto de desarrollo rural de la región seca del Pacífico Sur (Prosesur)”. Nicaragua, 2001.

**Soto Baquero, F.** “Mercados Financieros rurales en Centroamérica”. División de Políticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) de Centro América. 2003.

**Taborga, M. y Lucano, F.** “Tipología de Instituciones Financieras para la Microempresa en América Latina y el Caribe”. 2003.

**Tapella, E.** “Old wine in new Bottles? Structural reforms, social funds and rural finance in Argentina”. Institute of Social Studies. The Hague, November 2001.

**Tapella, E. y Rodríguez Bilella, P.** “El papel del crédito y de la asistencia técnica en el desarrollo de la micro empresa rural: el caso del Programa Social Agropecuario en la provincia de San Juan.” Instituto de Investigaciones Socio Económicas. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Juan. Marzo, 2000.

**Terberger, E.** “Instituciones de microfinanciación en el desarrollo de mercados financieros”. *Revista de la CEPAL* Nº 81, 2003.

**Teubal, M.** “Globalización y expansión agroindustrial”. Buenos Aires, 1995.

**Urbina Ruiz, F.** “Establecimiento y consolidación de empresas de crédito comunal en Nicaragua”. 2002.

**Villalpando Benítez, M. y otros.** “Financial Apex Organizations: Experiences from Mexico”. Febrero de 1998.

