

DESARROLLO RURAL en el Chaco

Análisis de situación y desafíos

COMITÉ EJECUTIVO

Cramazzi, José Luis (Presidente)
Orban, Enrique (Vicepresidente 1°)
López, Walter Gustavo (Vicepresidente 2°)
Lobera, Francisco J. (Secretario General)
Reche, Emir Saúl (Tesorero)
Kohn, Noe A. (Secretario de Actas)
Pértile, Elda Aída (Vocal)
Rearte, Arnaldo R. (Vocal)
Covic, Carlos Joaquín (Vocal)
Pared, María de las Mercedes (Vocal)
Gigli, Ángel Carlos (Revisor de Cuentas)

UNIDAD TÉCNICA EJECUTORA

Coordinador Unidad Técnica
Cr. Gerardo Santos Oliveira

Responsables Informe Técnico

Natalia Baluk
Martín González Dadone

Sede Administrativa

Belgrano N° 425 – 2do. Piso – Oficina B
Pcia. Roque Sáenz Peña, Chaco
Te: 03732-428237
cones@arnetbiz.com.ar

Sede Técnica

Av. 9 de Julio N° 1535 - Planta Alta
Resistencia, Chaco
Te: 03722-448491
coneschaco@gmail.com



Consejo Económico y Social de la Provincia del Chaco
www.coneschaco.org.ar

Resumen del Documento	4
1. Fundamentos para una estrategia de desarrollo rural	9
2. Un marco conceptual para el desarrollo rural	10
3. Elementos de análisis	12
Demografía rural	13
i. Urbanización	13
ii. Migraciones.....	15
iii. Menos empleo rural, menos población rural	17
iv. Composición y Evolución esperada de la población rural.....	19
Base Productiva.....	21
i. El rol de los Pequeños productores en la economía rural	22
ii. Clasificación de los Pequeños productores.....	23
iii. Orientación agropecuaria	24
iv. Transformación Productiva.....	25
v. Escenario a intervenir	28
4. El Desarrollo Rural en la práctica	28
Las políticas de Desarrollo Rural en el Chaco.....	28
Características, Estrategias, Déficit y Desafíos	31
i. En el plano Productivo	31
ii. En el plano comercial	33
iii. En el plano Organizativo - Institucional	35
iv. En el plano Social	38
Principales Problemas Identificados	40
i. Referidos al diseño y la implementación de políticas públicas.....	41
ii. Referidos a temas productivos	42
iii. Referidos a las migraciones rurales y condiciones de vida	43
iv. Problemas referidos al financiamiento.....	43
v. Problemas referidos al fortalecimiento institucional	44
5. Conclusiones.....	45
Referencias Bibliográficas.....	47
Entrevistas	50
Anexo.....	52
Anexo 1: Zonificación según predominancia urbana o rural	52
Anexo 2: Clasificación de productores	54
Anexo 3: Información estadística complementaria	56

Índice de Cuadros

Cuadro Nº 1: Principales Variables Demográficas - Chaco.....	14
Cuadro Nº 2: Variación de la Población Económicamente Activa -Chaco (1980-2001).....	17
Cuadro Nº 3: Número de EAPs y superficie ocupada 2002.....	22
Cuadro Nº 4: Variación intercensal de las EAPs, en porcentaje.....	26

Índice de Gráficos

Gráfico Nº 1: Tasas de Variación: población rural y total – Chaco (1991-2001).....	16
Gráfico Nº 2: Pirámide poblacional – Dptos. San Fernando y Gral. Güemes (2001)	20
Gráfico Nº 3: Participación Valor Bruto de la Producción.....	24
Gráfico Nº 4: Esquema de Zonificación - Chaco.....	53
Gráfico Nº 5: Zonificación - Chaco	54

Resumen del Documento

El documento consta de cinco apartados principales. En los dos primeros se fundamenta la necesidad de una estrategia de desarrollo rural en el Chaco y se establece el marco conceptual dentro del cual se llevó a cabo el análisis. Luego, siguen los dos apartados centrales en cuanto a información cuantitativa, cuyos elementos de análisis corresponden a demografía rural y base productiva. A continuación se caracterizan las políticas de desarrollo rural implementadas en la provincia y se identifican los principales problemas al respecto. Por último, se establecen las conclusiones más trascendentes de la investigación.

Problema - situación actual

La situación hacia el interior provincial está marcada por una gran heterogeneidad, con divergencia creciente entre las distintas regiones tanto en aspectos productivos como sociales (acceso a educación, salud, infraestructura básica). La emigración hacia las ciudades, conformando cordones de marginalidad, es un gran corolario de este fenómeno. Estas cuestiones en principio actuaron como disparadores para analizar cuáles eran por los menos dos de los problemas al respecto:

- Existencia de “disparidades” económico-sociales, que generan dos situaciones:
 1. Por un lado, Éxodo rural – se da en dos direcciones: los Pequeños Productores que dejan de vivir en el campo y se trasladan con sus familias a las ciudades como modo de mejorar su nivel de vida pero que siguen manteniendo la explotación agropecuaria como su fuente de ingreso; y los que se ven expulsados del campo por diversos motivos (trabajadores rurales -peones, cosecheros, carpidores, etc.-, mujeres, jóvenes y nuevas familias).
 2. Por otro lado, quienes permanecen en el campo padecen inconvenientes referidos a la calidad de vida y la rentabilidad que generan sus actividades. Aquí las diferencias con los niveles de calidad por los servicios ofrecidos en las ciudades es notoria (educación, salud, recreación) y cada vez es más difícil mantener un determinado nivel de ingreso sin diversificar la actividad y lograr disminuir la estacionalidad de los ingresos.
- Para completar el panorama, tales “disparidades” evidencian al menos dos rasgos fundamentales de los que carecen las políticas públicas aplicadas hasta ahora: integridad y estabilidad, básicamente en cuanto a falencias en la articulación de medidas y la definición de ejes de acción a largo plazo. A lo largo del tiempo las políticas públicas orientadas al desarrollo rural no han sido ni integrales (en el sentido de incluir diversos aspectos dentro de los planteados) ni estables (se llevan adelante o se suspenden generalmente con los cambios de gobierno) por lo cual los inconvenientes planteados no encuentran solución efectiva desde el sector público.

Objetivo

Este primer documento pretende aportar al fortalecimiento de una nueva agenda de políticas públicas provinciales y municipales para el desarrollo rural, describiendo un

cuadro de situación como punto de partida para diseñar una estrategia clara y concreta.

Marco conceptual

El abordaje de la problemática se ha realizado desde un enfoque territorial ya que en el Chaco la trayectoria histórica de las áreas rurales ha estado siempre asociada a la suerte de los centros urbanos más cercanos, por lo que -aun cuando esta dependencia pueda generar resultados positivos en las áreas rurales (mayor actividad económica, más empleo y valor agregado)- una creciente independencia le permitirá mejorar sus capacidades de desarrollo sustentado en sus propios recursos.

Para tener en claro cuáles son los alcances del trabajo realizado es importante conocer las delimitaciones teóricas que se han considerado:

- Se entiende al Desarrollo Rural como un “proceso simultáneo de transformación productiva e institucional, cuyo fin es elevar el bienestar de las familias y comunidades, y promover la inclusión y la cohesión social”. (Schetjman y Barsky, 2008)
- Se considera al Pequeño Productor como “aquel que dirige una explotación agropecuaria (EAP) en la que el productor o socio trabaja directamente en la explotación y no posee trabajadores no familiares remunerados permanentes” - caracterización aprobada por el PROINDER que incluye PP tipo 1, 2 y 3. Aquí se clasifican de acuerdo a algunos criterios (nivel de capitalización, límite físico, nivel de pobreza) y determinan que el PPT3 es el estrato más vulnerable.
- Se plantea que el Bienestar de cualquier hogar, y por lo tanto el del hogar rural, está determinado por dos aspectos principales que permiten satisfacer sus necesidades: los ingresos privados de que dispone la familia y los bienes y servicios públicos a los que tiene acceso.
- De acuerdo a la teoría acerca de los cambios demográficos, se afirma que las conductas dependen de la calidad de vida del lugar donde residir, de la compatibilidad entre ámbito laboral y familiar y de la estabilidad económica para planificar sin incertidumbre.

Metodología:

Para realizar este documento se tomaron dos fuentes principales de información: datos estadísticos y entrevistas a los actores involucrados. Con respecto a los primeros, es importante destacar la limitación que implica porque no existe información disponible actualizada y homogénea, es difícil acceder a números concretos. Con respecto a las entrevistas, se ha realizado un extenso trabajo de campo, tratando de abarcar a la mayor cantidad de instituciones posibles, por lo que las conclusiones a las que se arriban están respaldadas en las visiones de dichos entrevistados.

Elementos de análisis: Demografía rural

La provincia del Chaco ha tenido durante el período 1991-2001 un aumento poblacional del 17% (para 2010 el crecimiento fue del 7%), mientras que su población rural ha caído en más de 30%, ampliándose cada vez más la brecha poblacional. Sin embargo, esta es una tendencia que se repite a lo largo de todo el país y aún a nivel mundial (en 2010 la Población Rural nacional fue de 8%, mientras que en 2001 era del 10%). En principio no tiene por qué ser un problema, pero los inconvenientes surgen de acuerdo cuando quienes viven en el campo se ven obligados a cambiar su lugar de residencia. Como consecuencia, por lo general se genera un proceso de “progreso aparente”. Se empeoran las condiciones de vida urbana ya que aparecen nuevas demandas para las cuales las localidades receptoras no están preparadas. Estos movimientos poblacionales no están planificados y por lo tanto generan como efecto inmediato un problema para los municipios. Sin embargo, las políticas referidas al sector rural por lo general están a cargo de los niveles provinciales y nacionales. Adicionalmente, crece el Desempleo, ya que las habilidades que poseen los emigrantes no se ajustan a los requerimientos de la ciudad.

En nuestra provincia los departamentos más urbanizados son quienes atraen mayormente a los migrantes. Es así que se destacan dos situaciones: por un lado, los departamentos que son expulsores netos de población (es decir que el saldo entre la variación de población rural y urbana es negativo); y por otro, los que atraen nueva población. No hay distinción en cuanto a los sectores: todos los departamentos han experimentado un crecimiento en la población urbana, en detrimento de la rural.

Elementos de análisis: Base productiva

El impulso de la base productiva de las áreas rurales importa porque es generadora directa de actividad, de empleo y de inversiones y además por su capacidad de generar alimentos. En el Chaco existen 12.983 explotaciones agropecuarias (EAPs) de pequeños productores, que representan el 77% del total de explotaciones dentro de la provincia. Siguiendo la clasificación adoptada por el PROINDER, el 51% de estas explotaciones representan al estrato inferior de productores familiares (alrededor de 6.681), el 30% a los pequeños productores intermedios y el restante 18% a productores más capitalizados. Sin embargo, este estrato trabaja sólo el 28% del total de la superficie ocupada por las explotaciones por lo que se evidencia una desigual distribución de la tierra entre pequeños y grandes productores.

La diversificación productiva no es un rasgo sobresaliente en estas explotaciones, donde el cultivo del algodón tiene un fuerte significado económico y social. En consecuencia, y en combinación con otros factores (precios, factores climáticos, crisis económicas, etc.), actualmente la mayoría de los pequeños productores se encuentra en un estado de descapitalización y retraso tecnológico que les impide producir en la cantidad y calidad que son exigidas por el mercado. Sin embargo un volumen considerable de los ingresos de las pequeñas unidades de producción proviene de actividades extra prediales (maquinistas, tractoristas, peones, desmonte, entre otros).

Ante las dificultades para acceder a financiamiento se exacerban dichos problemas, impidiendo a los productores revertir su situación, lo que termina retroalimentando un círculo vicioso.

Desarrollo Rural en la práctica: Políticas implementadas

Son numerosos los programas implementados así como los organismos encargados de llevarlos a la práctica y las fuentes de financiamiento con las que se cuenta. No obstante, se puede caracterizarlos en función de los objetivos que presentan:

- Como Objetivo principal: básicamente pueden pretender “Incorporar” productores al sistema productivo o “mejorar” la gestión de los recursos (aptitudes y actitudes).
- Además, pueden buscar Otros objetivos adicionales que implican cubrir necesidades “sociales” del medio rural y reconvertir las actividades productivas.
- Actualmente, la mayoría incluye como Componentes al fortalecimiento institucional de los beneficiarios y la protección del medio ambiente.

Desarrollo Rural en la práctica: Principales problemas

A partir de la identificación de los principales referentes provinciales en los planes referidos se llevaron a cabo entrevistas abiertas con el fin de detectar las apreciaciones de la realidad del entorno rural, sus causas y los problemas percibidos.

Referidos al diseño y la implementación de políticas públicas

- Dificultad para identificar a los beneficiarios y caracterizarlos de acuerdo a criterios apropiados que le permitan incrementar su capacidad de intervención. Esta falta de visibilidad de los beneficiarios es a la vez causa y consecuencia de otro problema: la superposición de políticas de diferentes áreas y niveles gubernamentales y no gubernamentales que se elaboran y ejecutan de manera descoordinada, generando un uso ineficiente de los recursos públicos y una elevada dependencia de los beneficiarios a la ayuda estatal.
- Discontinuidad temporal de las medidas. La ausencia de una planificación adecuada hace que las medidas para resolver las urgencias rurales sean vistas como enmiendas temporarias a problemas estructurales que difícilmente tengan un impacto efectivo y duradero. Además, no está arraigada una cultura de evaluación y control permanentes en las instancias de planificación e intervención pública.
- Insuficiencia de equipos técnicos (interdisciplinarios) para abordar las múltiples demandas y la implementación de nuevas metodologías, explican las recurrentes fallas de diseño y ejecución y resultan limitados al momento de cubrir el territorio que abarca el programa. Una raíz probable de estos problemas seguramente la constituye un presupuesto insuficiente.

Referidos a temas productivos

- Por el tamaño de las explotaciones, por las tecnologías empleadas y la carga de una historia de endeudamiento y descapitalización, la producción de los pequeños productores, históricamente sustentada en el cultivo del algodón, enfrenta en la actualidad dificultades para la diversificación de su producción. Un modelo

“socialmente sustentable” basado en la diversificación de actividades agropecuarias es un reclamo como medida de apoyo al sostenimiento del productor en el medio rural.

- Si bien algunos programas cuentan con componentes específicos de comercialización, la informalidad en que se encuentran y la insuficiencia y discontinuidad de espacios de promoción de su producción constituyen dos de las principales problemáticas demandadas por los productores rurales.
- Del mismo modo, los inconvenientes asociados a la tenencia de la tierra y al financiamiento aparecen en casi todos los planteos realizados como frenos para independizar a los pequeños productores de los gobiernos de turno. La única fuente de financiamiento que tienen actualmente la mayoría de los productores es la obtención de subsidios estatales. El acceso a otras fuentes se ve imposibilitado por el nivel de endeudamiento, las dificultades de formalizarse en términos impositivos y la falta de garantías reales que pueden ofrecer. El problema radica en que ante la inexistencia de un plan integral de apoyo al sector, la aplicación de fondos se desvirtúa ocupándolos en la mejor alternativa productiva, desde el punto de vista del productor, o para cubrir necesidades primarias (como alimentación).
- El manejo de la información acerca de las condiciones de mercados potenciales y de las estrategias comerciales posibles para satisfacerlos son dos aspectos que los productores solicitan potenciar para mejorar sus posibilidades.

Referidos a las migraciones rurales y condiciones de vida

Las motivaciones del éxodo rural involucran un conjunto de aspectos que exceden al meramente productivo. Especialmente se cita la brecha existente cuando se comparan los servicios del ámbito rural con los de las ciudades, respecto de la disponibilidad, la calidad y el costo de los servicios. Una preocupación de la población rural es la necesidad de igualar oportunidades en cuanto al acceso a educación, especialmente primaria y terciaria.

Algunas Conclusiones

Teniendo en cuenta el retraso relativo rural, la fuerte dependencia de la acción estatal y las deficiencias de los modelos de intervención aplicados, resulta evidente la necesidad de revisar las bases sobre las cuales se formulan y llevan a cabo las estrategias de abordaje de los espacios rurales.

No solamente cabe responsabilidad a la instancia provincial sino también a los gobiernos locales que si bien cumplen un rol de hecho, su participación en las políticas se mantiene al margen.

En virtud de la capacidad de generar puestos de trabajo y aumentar el poder de negociación de los Pequeños Productores, el fortalecimiento de las cooperativas agropecuarias y la promoción de agroindustrias en el interior son alternativas de solución a algunos de los problemas planteados.

1. Fundamentos para una estrategia de desarrollo rural

Una marcada heterogeneidad económica y social hacia el interior provincial resumida en el concepto comúnmente esgrimido de “disparidades” denota la necesidad de que las políticas orientadas al desarrollo rural deban contar al menos con dos rasgos fundamentales: **integridad** y **estabilidad**. Integridad porque los problemas estructurales se resuelven a partir de políticas con el mismo carácter; lo que requiere inexorablemente de un grado de articulación de las medidas implementadas y a implementar no percibido hasta la actualidad. Estabilidad porque a problemas de larga duración no se los resuelve con medidas transitorias o temporales, sino que tenemos que ser capaces de definir los ejes de acción que a largo plazo puedan revertir esa situación de desigualdad.

Reducir la divergencia creciente entre las distintas regiones o zonas de la provincia; alcanzar niveles de cohesión social y económica a partir de igualar las oportunidades de todos los habitantes del Chaco; y favorecer así las posibilidades de explotar los factores para el desarrollo de nuestras regiones, deberían ser los objetivos de una nueva agenda para la política rural provincial.

Reconocemos que fortalecer esta nueva agenda de políticas debería ser uno de los ejes centrales en el diseño de políticas públicas provinciales que requiere como punto de partida un cuadro de situación preciso para diseñar una estrategia clara y concreta. El CONES pretende aportar en ambos sentidos con este primer documento.

La diversidad de áreas rurales en nuestra provincia es producto de procesos de transformación históricos que involucran aspectos productivos, pero no solamente de este tipo. El acceso a la educación en todos sus niveles, a infraestructura básica (energía, agua, caminos), a un sistema de salud eficiente, entre otros aspectos adicionales que marcaron las diferencias de oportunidades y, en definitiva, el éxito de los territorios.

Factores demográficos y socio-económicos pueden explicar esta situación que forma parte de la visión compartida de las distintas fuerzas políticas provinciales respecto de las necesidades que el Chaco tiene que cubrir.

Las recurrentes referencias al Impenetrable, a la situación de abandono de pequeños productores, a la baja competitividad que tienen nuestros productos en el mercado interno y externo, tiene como telón de fondo el espacio rural. La emigración hacia las ciudades conformando cordones de marginalidad y abandono es otro elemento de este fenómeno.

En las últimas dos décadas presenciamos un creciente proceso de urbanización en las provincias argentinas en general y en el Chaco en particular, proceso que responde principalmente a dos factores: el crecimiento demográfico y de la actividad económica.

La posibilidad de acceso a mayores oportunidades laborales unida a las deficientes condiciones de vida en el medio rural explica el crecimiento experimentado por los centros poblacionales más urbanizados de nuestra provincia, y por las principales capitales de las provincias más desarrolladas de Argentina. Este período se caracterizó por una “dinámica degenerativa” que implicaba un sector productivo débil y en descenso; menores oportunidades para la población que debía migrar para sobrevivir (particularmente población joven y pequeños productores); declinación de la población rural hasta niveles que no justificaban dotarla de bienes y servicios públicos necesarios, que atentaba contra la mejoras para atraer recursos que reviertan dicha dinámica.

Pero también hay que reconocer que en el Chaco la trayectoria histórica de las áreas rurales ha estado siempre asociada a la suerte de los centros urbanos más cercanos, en mayor o menor medida. Aún cuando esta dependencia pueda generar resultados positivos en las áreas rurales (mayor actividad económica, más empleo y valor agregado), una creciente independencia le permitirá mejorar sus capacidades de desarrollo sustentado en sus propios recursos. Ampliar el mercado de trabajo y diversificar la actividad económica deben ser los dos ejes centrales para definir las políticas necesarias para el desarrollo productivo. Aunque es más apremiante y fundamental definir líneas de acción precisas en materia de salud y educación, las dos principales deficiencias estructurales que retrasan cualquier avance de las políticas productivas.

2. Un marco conceptual para el desarrollo rural

La evolución del pensamiento sobre el desarrollo rural evidencia dos vertientes: una enfocada en lo conceptual y otra orientada a la práctica por parte de agencias y gobiernos. Entre ellas los temas dominantes¹ giraron en torno a la dualidad rural-urbana, al rol de los pequeños productores, a los procesos de participación y a lo rural como medio de vida sustentable.

Entre las décadas del setenta y ochenta se consolidó la idea del pequeño productor como actor central en el proceso de desarrollo rural. La característica esencial de este grupo era su racionalidad para emplear eficientemente los recursos disponibles. Pero aún cuando podían considerarse eficientes, los pequeños productores evidenciaban claros retrasos en la capacidad para generar ingresos por encima de umbrales de pobreza. La causa se fundaba en la dificultad para acceder –y aprovechar– oportunidades técnicas y económicas, por lo que el rol de las políticas públicas era facilitarles las condiciones de partida para acceder a dichas oportunidades, en particular a través de lo que se denominó el “modelo de insumos de alta rentabilidad” que enfatizaba los aspectos educativos y tecnológicos como ejes de las políticas.

¹ Esta variedad de temas fueron centrales desde la década del cincuenta hasta la fecha.

A partir de la década del ochenta la perspectiva del desarrollo rural cambió de objetivo hacia la generación de “medios de vida sustentables”, y la lucha contra la pobreza rural se convirtió en su eje prioritario. El enfoque pasó de centrarse en los pequeños productores exclusivamente para incorporar una visión más amplia. La noción de “medios de vida” hace referencia a las capacidades, los activos y las actividades necesarias para desarrollar una manera de vivir; y es “sustentable” cuando ayuda a enfrentar y sobrellevar tensiones y cambios, manteniendo y mejorando las condiciones de vida, sin socavar los recursos naturales.² Esta perspectiva prioriza aquellos factores que hacen a las formas de vida de los individuos en el espacio rural: prioridades, estrategias, instituciones, activos, oportunidades, acceso a recursos y contexto externo.

En la actualidad, predomina un abordaje territorial que no pretende sustituir los criterios anteriores sino que busca complementarlos al considerar la idiosincrasia de cada espacio territorial³ como un factor decisivo en las posibilidades de desarrollo del mismo. El desarrollo de las capacidades locales, la preservación del medio ambiente, la valorización de la capacidad de colaboración y el rol de las organizaciones de base del territorio son sus principales elementos.

El enfoque territorial del desarrollo rural, a partir del cual pretendemos abordar la problemática rural en el Chaco, considera la agricultura pero también otras actividades productivas; entiende la competitividad rural desde una perspectiva territorial (no solamente sectorial); pregona la participación vinculada a elementos de cooperación y responsabilidad compartida; propone la articulación de políticas entre niveles y superar medidas compensatorias; entiende la pobreza rural como una situación que depende de un complejo conjunto de factores; prioriza la preservación de los recursos naturales; y realza la importancia de la gestión de la innovación y el conocimiento como dinamizadores del desarrollo.

Entendiendo al desarrollo rural como un “*proceso simultáneo de transformación productiva e institucional, cuyo fin es elevar el bienestar de las familias y comunidades, y promover la inclusión y la cohesión social*”⁴, los principales objetivos a los que se deben apuntar para alcanzarlo pueden concebirse como: ingresos equitativos y estables para los productores primarios; mejora de las condiciones de vida, trabajo e igualdad de oportunidades; modernización de las explotaciones agrícolas; incorporación de las exigencias medioambientales; y, el desarrollo de actividades complementarias generadoras de empleo.

² Basado en la definición de Scoones (1998,5), extraído de Sepúlveda, Rodríguez y Echeverri (2003, 11).

³ El territorio no es visto solamente como un ámbito espacial, sino también como una construcción socio-histórica dotada de una base de recursos naturales, con determinados conocimientos y formas de producción y organización del tejido social.

⁴ Extraído de “El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial”, A. Schetjman y O. Barsky., 2008.

No es casualidad, entonces, que la agenda actual de temas que giran en torno a la problemática rural sean el acceso a la tierra, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los modelos de producción agrícola y su impacto en las condiciones de vida, el acceso a infraestructura; entre otros.

Los instrumentos para hacer frente a este nuevo escenario de políticas de desarrollo rural también requieren de herramientas alternativas, superar el mero esquema de subsidios para apuntar a desarrollar los factores competitivos de las áreas rurales que incluyen no solamente las actividades primarias sino también nuevos servicios y el aprovechamiento de activos locales como la cultura e identidad.

Un cambio de orientación de las políticas también forma parte de la nueva agenda del desarrollo rural. El productor perdió su lugar casi exclusivo como unidad de intervención de los programas y políticas principalmente nacionales, siendo ahora fundamental la intervención de un nuevo conjunto de actores, como otros niveles de gobiernos (especialmente el municipal) y organizaciones de la sociedad civil.

En este marco, la tarea central de los formuladores de las políticas rurales será la de involucrar a los actores protagonistas capaces en participar en las decisiones para mejorar su nivel de vida, aumentar su capacidad productiva y adquirir la práctica organizativa y de gestión que les haga posible retener el excedente económico que generan.

A modo de resumen, valen mencionar algunas lecciones que pueden servir de base para las nuevas políticas: es primordial promover las áreas rurales como espacios específicos de intervención; pensar en el largo plazo para definir estrategias consecuentes; y combinar los factores sectoriales y territoriales en las políticas a implementar.

3. Elementos de análisis

Tanto en la literatura como en la experiencia de muchos países se presentan como exitosos a aquellos espacios rurales que lograron ganar en competitividad y cerrar la brecha en las condiciones de vida y oportunidades respecto de las áreas urbanas. Si bien la evaluación que pueda hacerse sobre el estado y la evolución de las áreas rurales dependerá de los objetivos planteados previamente, tomaremos como elementos de análisis aquellos que reflejan factores productivos y de condiciones de vida.

El punto de partida es reconocer que las áreas rurales de la provincia distan de haber evidenciado un proceso de crecimiento de su competitividad respecto de otras áreas rurales del país, y de mantener condiciones de vida lo suficientemente aceptables. Por lo contrario, las áreas rurales han mostrado cierto retroceso en su capacidad para

cerrar la brecha que las distancia de los centros urbanos, y de los territorios que han podido generar los medios necesarios para crecer y volverse competitivos.

Las variaciones en los flujos de recursos humanos y económicos que se han producido en consecuencia, pueden estar asociadas a diversos factores, entre los cuales podemos mencionar la capacidad de generar y mantener sistemas productivos que propendan a la diversificación con el objetivo puesto en la calidad, un territorio integrado a redes de producción y de comercialización más amplias que generen nuevas oportunidades de negocios, todo ello en un marco que brinde condiciones de acceso a salud, educación y seguridad mínimas necesarias para la población.

El análisis de la economía de cualquier territorio puede hacerse a partir de reconocer que está conformada por: recursos naturales con que cuenta (que constituye el capital natural); las actividades productivas y la estructura económica que se desarrollan a partir de esa base de recursos naturales (que requieren capital económico, físico y financiero); las dinámicas demográficas y las relaciones sociales que acompañan la conformación de la estructura económica; y los procesos institucionales a que conducen esas relaciones sociales (que están sustentados en capital humano y capital social).

Es a partir de estos factores que abordaremos la dinámica y situación actual de los espacios rurales del Chaco. Primero introduciendo a las transformaciones en el plano demográfico, para luego identificar las potencialidades de la base productiva y sus actores para pensar en el desarrollo rural chaqueño.

Demografía rural

i. Urbanización

Bajo la concepción del enfoque territorial, las diferentes áreas (sean rurales o urbanas) deben ser vistas como realidades concretas distintas. Es decir, un grado mayor de urbanización no debe interpretarse como una situación “mejor” o “ideal” a alcanzar. Tampoco es correcto o deseable pensar estrategias que apunten a “convertir” unas áreas en otras. El objetivo, en cambio, debería dirigirse a ajustar las políticas a las necesidades estableciendo metas precisas para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de cada territorio.

Un punto de partida para el análisis de las particularidades observables dentro de la provincia puede ser el estudio de la distribución de la población sobre el territorio, indicador que refleja desigualdades subyacentes referidas a otros tipos de variables (productivas, socio-económicas, culturales, etc.).

El proceso de urbanización en la provincia del Chaco evidencia un crecimiento constante en la población urbana desde 1914⁵: el grado de urbanización (es decir, el porcentaje de la población total que habita en localidades definidas como urbanas) alcanzó casi un 80% de la población total en 2001.

Resulta interesante destacar que la tasa de urbanización (que relaciona el promedio anual de incremento urbano en un período, con la población media total en el mismo lapso) muestra que el proceso de urbanización en el Chaco alcanzó su punto máximo en la década del setenta, fenómeno que había comenzado dos décadas antes en nuestro país. Pero resulta igualmente interesante que aún cuando en el Chaco dicho proceso se dio bruscamente, el ritmo de crecimiento desde entonces fue menor aquí que en el país.

La amplitud del fenómeno de crecimiento de la población urbana dista de ser homogéneo y parece ser una característica de las provincias menos desarrolladas⁶: en Formosa, Misiones, Chaco, Santiago del Estero, La Rioja, San Luis y La Pampa la población urbana creció por encima del 50% en el período 1970-2001, mientras que en provincias como Buenos Aires, Córdoba, o Santa Fe el grado de urbanización tuvo una variación menos significativa en ese mismo período.

Cuadro Nº 1: Principales Variables Demográficas – Chaco

Año	Población			Población urbana (%)	Tasa de urbanización – Chaco	Tasa de urbanización – Argentina
	Total	Urbana	Rural			
1.914	46.274	10.671	35.603	23,06		
1.947	430.555	129.629	300.926	30,11	15,12	14,57
1.960	543.331	205.463	337.868	37,82	11,98	19,38
1.970	566.613	266.488	300.125	47,03	11	18,66
1.980	701.392	426.844	274.548	60,86	25,29	18,48
1.991	839.677	600.660	239.017	71,53	20,51	16,91
2.001	984.446	784.695	199.751	79,71	20,18	10,3

Fuente: CONES.

Según últimos datos censales disponibles⁷, el 10,5% de la población en la Argentina es rural; sin embargo, las cifras para el Chaco duplican esa medida: significa que poco más del 20% de los chaqueños no vive en ciudades y ocupa el 53% del territorio “habitabile”.⁸

La relevancia de este proceso debe ser vista desde la perspectiva demográfica y también por las implicancias socio-económicas que trae aparejadas, debido a que

⁵ Ver cuadro 1 en Anexo.

⁶ Ver cuadro 2 en Anexo.

⁷ Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, INDEC.

⁸ Se refiere a la diferencia entre la superficie total provincial -incluyendo como “área de influencia” de los municipios al área rural, a los efectos censales- y la superficie ocupada por montes, esto es: $99.633 \text{ km}^2 - 45.067 \text{ km}^2 = 54.566 \text{ km}^2$.

provoca cambios en la demanda de servicios públicos básicos (salud, educación, transporte, etc.) cuya ausencia o insuficiencia puede ser fuente de malestar y recurrentes conflictos sociales.

ii. Migraciones

Es indispensable vislumbrar los factores principales de atracción y expulsión de población en los diferentes espacios territoriales, para poder abordarlos mediante la directa asignación de los escasos recursos disponibles evitando así el desvío hacia objetivos que pueden resultar menos apremiantes.

El estudio de estas variables tradicionalmente fue realizado desde “el lado de la oferta”, esto es, analizando cuestiones como la disponibilidad de infraestructura pública y el fomento de estructuras productivas. Sin embargo, existen nuevas vertientes de estudio desde “el lado de la demanda”, que buscan incluir otras consideraciones como los deseos de los actores involucrados, considerando no sólo su situación “real” u objetiva sino también su percepción sobre ella. Esta percepción ha cambiado con los años; vivir en una zona más urbanizada se ha convertido en signo de cierto estatus social, en desmedro de habitar en el medio rural. El cambio en las valoraciones tiene un mayor peso relativo en las conductas de los grupos de población más joven, que si bien puede no ser determinante al momento de tomar la decisión de “permanecer o abandonar”, influyen notablemente.

La revisión de la literatura acerca de los cambios demográficos sostiene que las conductas dependen, fundamentalmente, de tres aspectos⁹: la calidad de vida del lugar donde residir; la compatibilidad entre los ámbitos laboral y familiar; y la estabilidad económica para planificar sin incertidumbres.

Además, es importante resaltar que el proceso, en cualquier nivel territorial que se produzca, puede observarse con dos variantes: migración de “primera generación” (extraterritorial, es decir, entre distintas provincias dentro de un país o entre distintos departamentos dentro de una provincia, según sea el nivel de análisis); y, migración de “segunda generación” (intraterritorial, o sea, entre distintos departamentos si la unidad de análisis es la provincia o entre distintas localidades si dicha unidad es el departamento).

La información disponible¹⁰ revela claramente que en nuestra provincia los departamentos más urbanizados, es decir aquellos que cuentan con menor proporción de población rural, son quienes atraen mayormente a los migrantes considerando cualquiera de ambos movimientos; entre ellos podemos citar a Comandante

⁹ Tomado de “Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda”. Luis Antonio Sáez Pérez, Vicente Pinilla Navarro, María Isabel Ayuda Bosque. Universidad de Zaragoza, 2001. Páginas: 211-232.

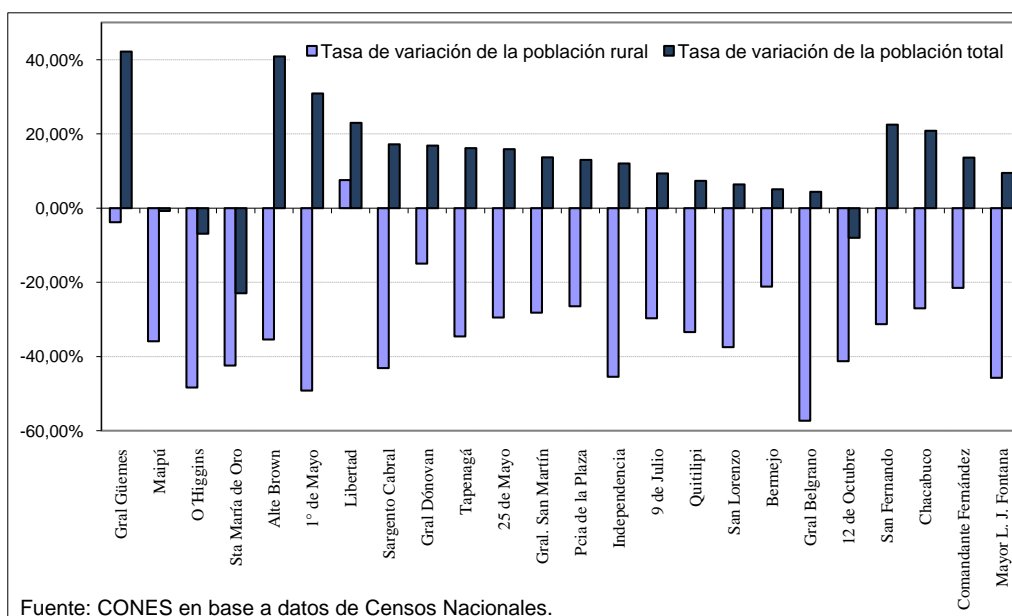
¹⁰ Ver cuadro 3 detallado en el anexo.

Fernández (Sáenz Peña), Chacabuco (especialmente Charata), San Fernando (aquí son significantes tanto Resistencia como Fontana y Barranqueras, en ese orden) y Mayor J. L. Fontana (principalmente Villa Ángela). Este problema se agudiza aún más dado que la misma zona presenta el mayor crecimiento natural.¹¹ Adicionalmente, sobresalen las migraciones de segunda generación en departamentos como Gral. Güemes cuya cabecera, J. J. Castelli, es receptora de la población de los pueblos aledaños y zonas rurales y Gral. San Martín donde cumplen rol similar las ciudades de Gral. San Martín y Pampa del Indio.

En contraposición, los departamentos con predominancia de población rural son los que evidencian una mayor tasa de pérdida demográfica, como sucede con 2 de Abril, Maipú, O'Higgins y Santa María de Oro. El caso destacado está dado por el comportamiento totalmente opuesto del departamento Güemes, que además de presentar una tasa positiva, es la mayor en toda la provincia.

Es así que se destacan dos situaciones: por un lado, los departamentos que son expulsores netos de población (es decir que el saldo entre la variación de población rural y urbana es negativo); y por otro, los que atraen nueva población. No hay distinción en cuanto a los sectores: todos los departamentos han experimentado un crecimiento en la población urbana, en detrimento de la rural.¹²

Gráfico N° 1: Tasas de Variación: población rural y total – Chaco (1991-2001)



¹¹ Crecimiento natural o vegetativo refiere a la diferencia entre nacimientos y defunciones para un período determinado.

¹² Las excepciones pueden atribuirse a localidades con poblaciones menores a los 2000 habitantes, que por lo tanto, se consideran "rurales".

Los movimientos poblacionales desde el interior hacia Resistencia y las ciudades aledañas se evidencian claramente: el departamento Mayor J. L. Fontana presentó la mayor pérdida de población rural en valores absolutos, mientras que lo contrario sucedió en el departamento San Fernando (que incluye a la capital chaqueña).¹³

iii. Menos empleo rural, menos población rural

Al observar la evolución del mercado laboral durante los veinte años transcurridos entre de 1980 y 2001 es posible visualizar que el crecimiento de la tasa de actividad en la zona urbana triplica al de la rural.¹⁴ Tal comportamiento de la oferta de trabajo en las ciudades se explica en gran medida por la incorporación de mano de obra proveniente de áreas rurales. Este incremento de la PEA en los aglomerados urbanos conlleva además el aumento en el número de personas desocupadas, debido a que la tasa de creación de empleo no acompaña al ritmo de crecimiento de la oferta laboral.

Cuadro Nº 2: Variación de la Población Económicamente Activa -Chaco (1980-2001)

Tasas de Variación 1980-2001			
	Urbana	Rural	Total
PEA	1,51	-0,16	0,89
Población de 10 años y más	0,89	-0,23	0,48

Fuente: Cones, en base a datos de CNPyV.

Las oportunidades de empleo rural existentes no alcanzan a toda la población por igual: las nuevas tecnologías que se van incorporando en las actividades agropecuarias implican la necesidad de una cantidad cada vez menor de mano de obra y de mejor calidad -dado que requieren el aprendizaje de determinadas habilidades para su utilización- y en particular la inserción de la oferta laboral femenina es más difícil y menos “acorde al género” (el 58% de las mujeres estaban desempleadas en 2001 en las zonas rurales mientras que sólo el 24% de los varones se encontraba en la misma situación). La participación de las mujeres dentro de la PEA en las áreas rurales, a pesar de haber exhibido un notable crecimiento en el período intercensal, era en 2001 prácticamente la mitad en comparación con las áreas urbanas.¹⁵

Así, ante la intención de aportar al ingreso familiar, pero sin hallar posibilidades en su ámbito habitual, la población femenina se ve expulsada de las zonas rurales cuya repercusión sobre las características demográficas es directa.

En la actualidad es posible advertir un incipiente grado de masculinización de las zonas rurales, situación que puede tener como correlato de mediano plazo la disminución de

¹³ Ver cuadro 4 detallado en el Anexo.

¹⁴ Ver cuadro 5 detallado en el Anexo.

¹⁵ Ver cuadros 6 y 7 en el Anexo.

la tasa de fecundidad y la consecuente caída, en principio, de la población infantil¹⁶ en dicha zona. Es así que el índice de masculinidad¹⁷ para nuestra provincia alcanza a 99 hombres cada 100 mujeres mientras que en Argentina dicho índice señala una relación de 96 varones por cada 100 mujeres.

A su vez, dicho índice puede verse afectado por la composición etárea de la población. La evidencia empírica en general expone que nacen más varones que mujeres, pero que también la mortalidad de la población masculina es mayor que la femenina; y a medida que aumenta la longevidad, más evidente se hacen estas diferencias.¹⁸ En consecuencia, debería esperarse que la proporción de hombres en la población vaya descendiendo acorde aumente la edad de los estratos analizados. Sin embargo, en las zonas más rurales está sucediendo un acontecimiento inverso: la proporción de mujeres en la población de mayor edad es menor que la de hombres. Otra vez, tal contradicción podría explicarse por la migración de las mujeres, especialmente las de menor edad.

Otro grupo vulnerable dentro del plano laboral son los jóvenes. La mayoría de los que viven en el campo, desde temprana edad inician la búsqueda de trabajo con el fin de aportar a los ingresos familiares. Sin embargo, se encuentran con bajas posibilidades de lograrlo como lo indican las altas tasa de desocupación en el rango de 10 a 24 años en 2001. Consecuencia inmediata de esta realidad es el desarraigo de este grupo de menor edad y tiene como desencadenante un incremento de jóvenes desempleados en áreas urbanas, los cuales generalmente terminan conformando asentamientos marginales carenciados en grave situación de pobreza.

Por otro lado, las personas que logran permanecer en el campo tienen la necesidad de seguir trabajando para subsistir ante la falta de otro tipo de recursos (sólo el 7% de la población rural recibe aportes jubilatorios) y es la razón por la cual gran parte de la población de 55 años y más debe permanecer activa en las áreas rurales, muy por encima que en las áreas urbanas.

La falta de trabajo en el campo y los escasos ingresos que pueden obtenerse de las actividades que allí se desarrollan, tornan a la migración como el camino para encontrar mejores oportunidades. Sin embargo, la realidad demuestra que en la generalidad de los casos solo se logra un “progreso aparente”, dado que este contingente de personas no siempre puede acceder a determinados bienes o servicios que satisfagan las necesidades y como consecuencia terminan posicionándose en una situación inferior al nivel de vida estándar de la ciudad. No obstante, una vez

¹⁶ En principio sólo afecta a la población infantil, pero debe tenerse en cuenta ya que puede ser una causa de disminución de la población rural en general.

¹⁷ Índice de masculinidad: N° de varones/N° de mujeres -por cada cien mujeres, para un período de tiempo determinado.

¹⁸ Proyecto UNFPA, Cuadernos de capacitación. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires, 2003.

producida la emigración, lo más probable es que los individuos no retornen a su lugar de origen, es decir que es casi imposible el regreso hacia zonas menos urbanizadas. Esto hace más apremiante aún la necesidad de contención de la población todavía radicada en zonas rurales.

El problema del éxodo no debe ser considerado como uno de naturaleza meramente rural ya que las condiciones de vida urbana se ven afectadas negativamente ante estos flujos no previstos. Las ciudades no están preparadas para esta reubicación poblacional, los servicios públicos se ven sobrecargados y no hay por lo general una planificación que incluya estos movimientos.

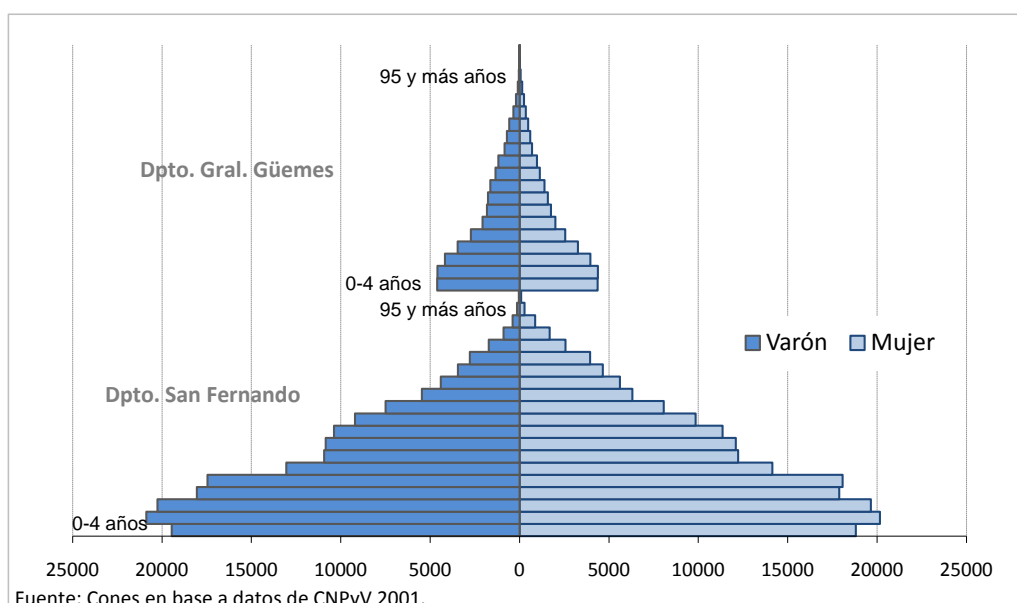
iv. Composición y Evolución esperada de la población rural

Del análisis de la composición poblacional podemos afirmar que nuestra provincia es “relativamente joven”¹⁹, presentando una tasa de natalidad superior y mortalidad inferior a la media nacional.

Su composición etárea muestra que la población adulta (mayor de veinte años) tiene mayor peso en las áreas más urbanas. En forma gráfica podemos apreciar de mejor manera las peculiaridades de la composición de la población si tomamos por ejemplo los datos del departamento San Fernando y comparamos con el departamento Gral. Güemes (que son los de mayor concentración de población urbana y rural, respectivamente); se aprecia que proporcionalmente la pirámide del segundo tiene su base mucho más amplia que la del primero (cuya composición se acerca más a la ideal, considerando que una distribución así se corresponde con una pirámide similar a un triángulo con sus lados iguales); esta característica se repite aproximadamente en todos los departamentos dependiendo de la participación de población urbana o rural en su estructura.

¹⁹ Se considera que una población está envejecida cuando las personas de 65 años o más superan el 7% del total.

Gráfico Nº 2: Pirámide poblacional – Dptos. San Fernando y Gral. Güemes (2001)



Dos características adicionales emergen del análisis gráfico si lo extendemos al resto de la provincia: primero, los departamentos “más rurales” exhiben una mayor proporción de población menor a veinte años; segundo, y contrariamente, los más urbanizados se encuentran próximos a alcanzar el umbral de envejecimiento poblacional, con una forma piramidal más equilátera. Para comprender esta situación resulta necesario revisar antes sus posibles causas, entre ellas las tasas de fecundidad, natalidad y mortalidad por un lado²⁰, y los procesos migratorios por otro.

La mayor cantidad de población infantil en las zonas rurales es acorde a la mayor tasa de natalidad bruta, proporcionalmente superior a las áreas urbanas. Esto explica la forma piramidal con una base más amplia, donde las mujeres tienen en promedio casi el doble de hijos que en las zonas urbanas. Un dato complementario es que las tasas de fecundidad específicas (para mujeres entre 15 y 49 años) de dichas áreas superan a la media provincial, mientras que las de las zonas más urbanas están notablemente por debajo de ese promedio. En general se ha producido una disminución en la tasa de fecundidad en el período intercensal 2001-1991.

Las mejores condiciones de vida imperantes en las ciudades, especialmente en lo referido a sistemas de salud, permiten mayor longevidad de la población urbana. Sin embargo, y contrariamente a lo que se podría concluir del sentido común de acuerdo a las condiciones vigentes, al ser inferior la población anciana que permanece en el campo, la tasa bruta de mortalidad de las zonas rurales es marcadamente inferior.

²⁰Tasa de fecundidad: nacimientos/población de mujeres en edad fértil (15 a 49 años); Tasa de natalidad: nacimientos/población media; Tasa de mortalidad: defunciones/población media –en todos los casos, por cada mil habitantes, para un período de tiempo determinado.

Pero este fenómeno “interno” no es ajeno al mapa nacional. De acuerdo a datos obtenidos de otros estudios, el Chaco, a pesar de poseer una tasa de natalidad superior y una tasa de mortalidad inferior a la media nacional, presenta el más bajo índice de retención²¹ (con 0,7 habitantes respecto del saldo migratorio), es decir, que los egresos fueron mayores que los ingresos de población. Si consideramos que esta relación expresa una medida de “eficacia” migratoria -el ideal correspondería a que se produjeran solo ingresos y que los egresos fuesen nulos, por cuanto el saldo indicaría que un territorio posee la capacidad no sólo de atraer población sino de retenerla- este posicionamiento relativo es una señal de las deficiencias en la distribución, tanto cuantitativa como cualitativa, de bienes y servicios públicos y de oportunidades laborales; y a la vez, es un claro indicador para que las políticas públicas se reformulen apuntando al arraigo de la población en su lugar de origen.

Base Productiva

El impulso de la base productiva de las áreas rurales importa porque es generadora directa de actividad, de empleo y de inversiones en el plano económico; importa además por su capacidad de generar alimentos; y promover con su crecimiento la demanda de insumos y servicios, que impulsan la producción industrial y la actividad comercial al mejorar los ingresos locales. Potenciar la transformación en las áreas rurales implica favorecer los encadenamientos que impulsan el crecimiento de la economía en su conjunto.

Las áreas rurales pueden ser competitivas y generarse sus propios recursos sin la necesidad de depender de compensaciones constantes por sus desventajas. Pero no podemos dejar de reconocer que deben partir de un punto que les garantice condiciones mínimas en lo referente a infraestructura, salud y educación para asegurar entornos de vida dignos, y las herramientas de trabajo necesarias junto con el apoyo de los servicios para poder desempeñar eficientemente las actividades productivas.

En términos de generación de empleo, a diferencia de los países más desarrollados donde las diferencias de creación de empleo son mínimas o van en descenso según sea un área rural o urbana, en nuestra provincia la tendencia indica un crecimiento de la tasa de actividad en la zona urbana que más que triplica al de la zona rural durante los veinte años transcurridos entre 1980 y 2001.

Para indagar sobre los factores causales de tales situaciones y divisar las perspectivas de crecimiento en el mediano o largo plazo de las actividades desarrolladas en las áreas rurales se torna imprescindible conocer previamente el perfil productivo de la

²¹Índice de retención (IR)= Inmigración / Emigración. “La Migración en la Provincia del Chubut según el Censo 2001”. Informe producido por equipo interdisciplinario del SEP – Sistema Estadístico Provincial.

provincia. Con este fin describiremos al actor principal representativo del área rural, el pequeño productor²² -entendiendo de esa manera a aquel que *dirige una explotación agropecuaria (EAP) en la que trabaja directamente y no posee trabajadores no familiares remunerados permanentes-*, al tipo de actividades agropecuarias que desarrolla, sus características y evolución mostrada en las últimas dos décadas.

i. El rol de los Pequeños productores en la economía rural

En el Chaco existen 12.983 explotaciones agropecuarias (EAPs) de pequeños productores, que representan el 77% del total de explotaciones dentro de la provincia; dicha proporción a escala regional (Chaco Húmedo)²³ y nacional no alcanza el 70%. Estas cifras revelan la importancia que tienen las pequeñas unidades productivas en la composición del sector agropecuario a nivel provincial.²⁴

Cuadro Nº 3: Número de EAPs y superficie ocupada 2002

Área	EAPs totales		Participación de PP	
	Cantidad	Superficie (Ha.)	Cantidad (%)	Superficie (%)
Argentina	333.500	174.800.000	66	13
Chaco Húmedo	33.300	17.400.000	69	17
Chaco	16.800	5.900.000	77	28

Fuente: CONES, elaborado en base a “Los Pequeños productores de la República Argentina”, PROINDER.

Existe desigual distribución de la tierra entre pequeños y grandes productores, la cual queda reflejada en la baja participación de la superficie ocupada frente a la proporción del número de explotaciones; es decir, el 77% de las EAPs pertenecen a pequeños productores del Chaco y trabajan sólo el 28% del total de la superficie ocupada por las explotaciones.

La importancia de las EAPs de los pequeños productores también se puede observar en términos de empleo, dado que en las mismas residen 14.242 productores o socios

²² Para ampliar sobre esta definición, remitirse al Anexo.

²³ En algunas instancias del análisis se recurrirá al uso del criterio de regionalización del territorio nacional realizado por PROINDER. Dentro de las once regiones agroeconómicas allí propuestas, la de “Chaco Húmedo” queda comprendida geográficamente entre los ríos Pilcomayo al norte y Paraguay y Paraná al este y abarca buena parte de Formosa, Chaco (excepto los departamentos de Almirante Brown y Gral. Güemes, que se hallan en la “Chaco Seco”), el norte de Santa Fe y parte de Santiago del Estero.

²⁴ Los datos provisorios del Censo Nacional Agropecuario de 2008 señalan que el número de las EAPs de hasta 200 Ha. representan el 66%. Pese a no ser directamente comparable este número con el de la figura de pequeño productor adoptado en este documento debido a criterios de identificación diferentes (Ver Anexo), es posible divisar la importancia relativa de este segmento de productores en el medio rural.

de explotaciones, quienes representan el 79% del total dentro de la provincia. A su vez, en estas explotaciones el capital humano está conformado exclusivamente por trabajadores familiares sin remuneración, rasgo característico de las mismas, representando el 93% de la totalidad de trabajadores dentro de esta categoría ocupacional. En cuanto a la estabilidad del trabajo observamos que las mismas albergan el 84% del trabajo permanente y un 55% del trabajo transitorio del sector agropecuario.

Con respecto al valor producido, las explotaciones de los pequeños productores en 2002 generaban un tercio del valor bruto de producción agropecuaria (VBPA) de la provincia. A pesar de este volumen tan significativo, el aporte es inferior en comparación al producido solamente por las oleaginosas (soja y girasol), de aproximadamente 40%, en la totalidad de explotaciones dentro de la provincia, lo que permite en cierta forma dimensionar económicamente a las EAPs de pequeños productores.

Entre los ingresos de las pequeñas unidades de producción, el CNA 2002 revela que un volumen considerable de los mismos proviene de actividades extra prediales: el 15% del total de pequeños productores trabajaban fuera de las EAPs y más de la mitad de estos lo hacen fuera del sector agropecuario. Entre las actividades más desarrolladas en forma extra predial se encuentran el servicio de maquinistas (cosechadoras, mosquitos, etc.), tractoristas, peones, carpidores, personal para colocación de alambrados, desmonte, entre otros.

ii. Clasificación de los Pequeños productores

Siguiendo la clasificación por tipología de las EAPs de los pequeños productores adoptada por el PROINDER, el 51% de estas explotaciones representan al estrato inferior de productores familiares (alrededor de 6.681), el 30% a los pequeños productores intermedios y el restante 18% a productores más capitalizados. En esta clasificación se repite el escenario de distribución desigual de la tierra expuesto anteriormente, es decir, los pequeños productores más capitalizados poseen mayor cantidad de hectáreas en comparación con aquellos de menores recursos.

Por otro lado, se observa que solo el 12% de las explotaciones de los pequeños productores se encuentra asentado en la zona que abarca a los departamentos San Fernando, Chacabuco, Mayor J. L. Fontana y Comandante Fernández. Esta ubicación de las EAPs tiene correlación con la distribución en la utilización productiva del suelo. En los departamentos con mayoría de población rural (Maipú, O'Higgins, Gral. Güemes entre otros), donde es menor la densidad de la población, se desarrolla más del 75% de la implementación de cultivos y ganadería.

En línea con el análisis de la utilización del suelo, se advierte que cerca de un 20% de la superficie ocupada por EAPs de pequeños productores está implantada con cultivos

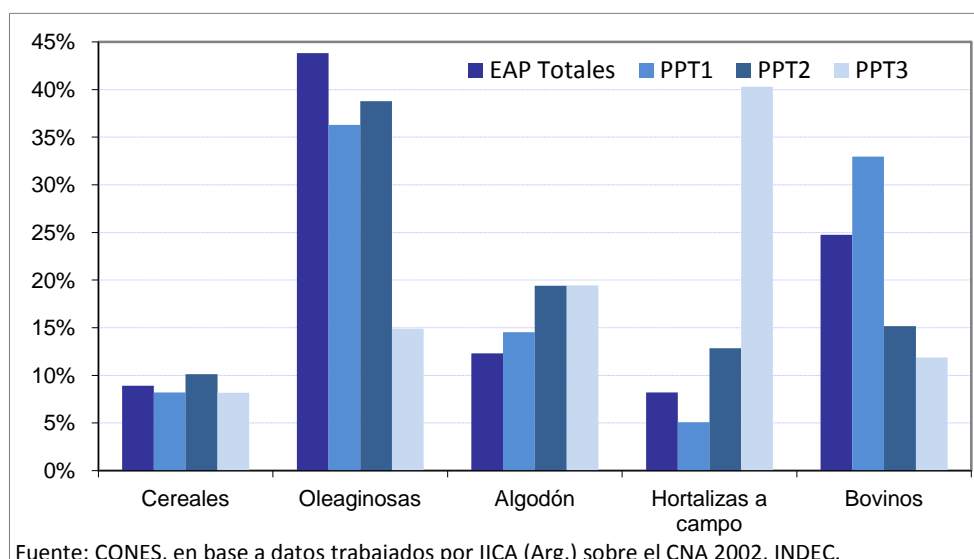
(292.448 y 32.998 Ha. en 1ra y 2da ocupación), mientras aquella utilizada para la actividad ganadera abarca tres cuartas partes (1.238.392 Ha.), al igual que la superficie pastoreada o ramoneada. La distribución de la tierra entre las actividades mencionadas, sin embargo, no coincide con la proporción del valor agregado aportado por cada una de ellas. Conocer el valor de la producción generado por las mismas exige indagar sobre el grado de diversidad productiva.

iii. Orientación agropecuaria

Como sugiere la teoría, la diversidad productiva es una estrategia fundamental que permite a las unidades productivas mantener y asegurar un nivel de rentabilidad razonable. A pesar de ello, no todas las explotaciones de pequeños productores están en condiciones de llevarla a la práctica, siendo mayores las dificultades para aquellos con menor capital y mayor retraso tecnológico.

De esa manera, se observa que las unidades de pequeños productores de Tipo 1 y 2 -al igual que las explotaciones totales- demuestran un perfil productivo más variado en comparación a las de Tipo 3.²⁵ Las actividades que predominan dentro del primer grupo, en términos de generación de valor agregado, son los cultivos de oleaginosas, de algodón y ganadería bovina, mientras las correspondientes al segundo se centran principalmente en hortaliza a campo (40%), siguiendo en importancia el cultivo de algodón (20%) y en menor medida la ganadería mayor.

Gráfico Nº 3: Participación Valor Bruto de la Producción



²⁵ Tipo 1: Estrato superior de PP familiar capitalizado; Tipo 2: Estrato intermedio de PP familiar (llamados campesinos o pequeños productores “transicionales”); Tipo 3: Estrato inferior de PP familiar. Para mayor detalle sobre las características de cada estrato, remitirse al anexo.

Es relevante detenerse a analizar estas tres últimas actividades para lograr una descripción detallada de los productores de Tipo 3, los cuales representan la mayoría en número y a su vez el grupo que exhibe evidentes rasgos de vulnerabilidad. La especialización de los mismos en la horticultura se da en principio ante la imposibilidad de desarrollar cultivos extensivos generadores de mayores ingresos debido a la carencia de recursos con que cuentan (tierra, capital, mano de obra, etc.), aunque esta actividad es de gran importancia dado que no solo significa una fuente de ingreso para los pequeños productores sino también porque provee de alimento para el grupo familiar.

La ganadería constituye otra fuente de ingresos para los pequeños productores de este tipo, predominando en la mayoría la posesión de ganado menor, como ser porcino, caprino o aviar. La tenencia y la producción de derivados (carne y leche), además de proveer de ingresos a los productores, son indispensables para asegurar una buena dieta alimenticia al igual que la horticultura. Por su parte, aquellos que tienen recursos suficientes para poseer ganadería mayor (bovina) confieren a la misma no solo la extracción de sus derivados sino también la función de “caja de ahorro”²⁶, con la cual pueden cubrirse en presencia de malas campañas agrícolas debido a diversas razones (climáticas, plagas, condiciones desfavorables del mercado, etc.).

Por su parte, el cultivo del algodón estuvo históricamente vinculado a la ocupación rural a partir de la inclusión de un colectivo considerable de pequeños productores, razón por la que es considerado un “cultivo social”. La importancia de dicha actividad se debe a que presenta un conjunto de atributos favorables para los pequeños productores, entre los que sobresale mayores niveles de ingreso por hectárea relativo a otros cultivos, aún cultivándolo en pequeñas extensiones; actividad con fuerte encadenamiento hacia atrás y hacia delante, generando un denso tejido productivo, laboral y de ingresos; cultivo que se adapta a condiciones climáticas rigurosas preservando la aptitud ecológica de la tierra; alto grado de conocimiento y difusión de las prácticas algodonerías, entre otros.

No obstante el fuerte significado económico y social que tiene este cultivo para los pequeños productores, el monocultivo del algodón en las dos últimas décadas fue desplazado como práctica agrícola a causa de una serie de factores cruciales que se presentaron en forma simultánea e interrelacionada, tales como la transformación productiva del sector agrícola, la concentración de la tierra, la innovación tecnológica, etc. Esto derivó en consecuencias perjudiciales en múltiples aspectos (espaciales, económicos y sociales) para las explotaciones de tipo familiar.

iv. Transformación Productiva

Al presentar las EAPs de los pequeños productores se ha demostrado la existencia de una desigualdad en la distribución de las tierras según datos censales. Analizar la

²⁶ Se refiere a un ingreso seguro proveniente de la venta del ganado.

dinámica exhibida por estas unidades en los últimos veinte años permite alcanzar un mayor entendimiento de los sucesos determinantes de su situación actual.

Cuadro Nº 4: Variación intercensal de las EAPs, en porcentaje

Área	Variación del Total de EAPs (%)		Variación de EAPs de PP (%)
	Cantidad	Superficie	Cantidad
Argentina	-20,4	-2,5	-11
Chaco			
Húmedo	-22	2,9	-18
Chaco	-25,9	11	-13

Fuente: CONES, elaborado en base a “Los Pequeños productores de la República Argentina”, PROINDER.

Si bien se advierte que en el período intercensal de 1988 a 2002 la cantidad de hectáreas ocupadas por las explotaciones a nivel nacional apenas se redujo, o incluso creció en algunas regiones, el número de las mismas ha disminuido notablemente. Esto pondría en evidencia una tendencia a la *concentración de la tierra* en todo el país.

Dicho proceso de concentración puede ser explicado por otros dos procesos desencadenantes. El primero de ellos viene signado por la *expansión de la frontera productiva* en determinadas zonas, principalmente sudoeste de la provincia, la cual fue posible gracias al avance de la agricultura sobre tierras no aptas para la misma²⁷ y al doble cultivo por la introducción de nuevas tecnologías en maquinaria (sembradoras y cosechadoras), insumos (agroquímicos y semillas transgénicas) y prácticas productivas (siembra directa). A principios de la década de los '90 la producción algodonera se expandió en volumen, mediante la difusión de sistemas mecanizados de cosecha y la introducción de nuevas variedades de mayor rendimiento y calidad que lograban acortar el ciclo del cultivo y reducir el período de recolección. Es preciso señalar que estos cambios no ocurrieron ni se difundieron de manera uniforme, ya que los cambios tecnológicos fueron adoptados solo en los estratos de medianos y grandes productores.

Luego de que el algodón haya producido la mejor cosecha del siglo en la campaña 1996/97 alentada por la incorporación de innovaciones tecnológicas, precios internacionales muy favorables y el creciente déficit del mercado algodonero brasilero (principal importador), en 1998 dicho cultivo inició un descenso que lo llevaría a ocupar un 10% de la superficie alcanzada dos años atrás. La racha productiva del cultivo social se vio truncada por la combinación de un descenso de los precios internacionales y por las inundaciones ocurridas en la campaña 1997/98. La caída de

²⁷ El desmonte desempeñó un rol importante.

los rendimientos, de 1.500 Kg. a 700 Kg. por hectárea, producida por los fenómenos meteorológicos negativos impactaron en mayor medida en los pequeños y medianos productores quienes se encontraron agobiados por el endeudamiento derivado de los pagos pautados a cosecha futura.²⁸

El endeudamiento generalizado y la grave crisis del algodón determinaron una rápida expansión de la soja sobre grandes extensiones siendo el desplazamiento del primer cultivo una consecuencia inevitable.²⁹ Los menores costos de implantación y la difusión de la siembra directa fueron los factores impulsores de dicha expansión.

El segundo proceso es atribuible a la *compra y arrendamiento de tierras* pertenecientes a unidades productivas familiares más pequeñas por parte de productores capitalizados y de mayor tamaño, agudizando de esta manera la desigual distribución de las mismas.³⁰

La concurrencia de estos eventos ha causado en los últimos veinte años un fuerte impacto social traducido en un descenso considerable de la población rural, y más notable aún, en un descenso en la cantidad de trabajadores familiares que desarrollan actividades en las explotaciones agropecuarias: la participación de los trabajadores familiares sin remuneración disminuyó en más del 90% en el período intercensal de 1988 a 2002.

Otra caída notoria se visualiza también en la cantidad de trabajadores permanentes en el sector, mientras que la contratación de mano de obra transitoria creció en participación. Una de las explicaciones posibles de estas variaciones se encuentra en la incorporación de la cosecha mecánica en el cultivo de algodón, proceso que desplaza mano de obra (cosecheros) por un lado, y demanda trabajadores temporarios con mayor nivel de especialización, por otro.³¹

Por último, en el período analizado también es posible advertir una realidad definida como “fenómeno de permanencia” de los pequeños productores, que si bien puede interpretarse en cierta medida como contradictoria con lo expuesto, está justificada por algunos factores causales. La evolución cuantitativa intercensal muestra que la caída de estas unidades representa la mitad en comparación con las variaciones sufridas por la totalidad de EAPs, que teniendo mínimas posibilidades de expandirse mantienen vínculos con la tierra más por su incapacidad de emigrar que por una perspectiva de crecimiento. Esta situación se ve agravada aún más por otros dos

²⁸ Estas contingencias climáticas ven potenciado su efecto por la especificidad de la producción que determina un cronograma de ingresos muy concentrado y un alto grado de riesgo en las cosechas anuales.

²⁹ La superficie con oleaginosas aumentó en más de 250.000 hectáreas mientras el área algodonera se redujo más de 100.000 hectáreas en el período intercensal de 1988 a 2002.

³⁰ “El Desarrollo Rural en la Argentina. Un enfoque territorial”, Alejandro Schejtman y Osvaldo Barsky.

³¹ Este suceso perjudica con mayor profundidad al grupo familiar de los pequeños productores oferentes de mano de obra.

factores que se conjugan: el endeudamiento creciente y la irregularidad en la tenencia de las tierras.

v. Escenario a intervenir

El estado actual de *descapitalización* y *retraso tecnológico* en que se encuentra la mayoría de los pequeños productores les impide producir en la cantidad y calidad que son exigidas por el mercado. Ante esta situación resulta importante la necesidad de financiamiento que permita a estos productores obtener los recursos, maquinarias, herramientas y capital de trabajo indispensables para poder continuar con sus actividades y producir en mejores condiciones.

El problema principal se presenta cuando los productores buscan acceder al financiamiento con el fin de revertir su situación. Dicho acceso se torna dificultoso debido al endeudamiento arrastrado de (malas) campañas previas y a que la mayoría de ellos no cuentan con los títulos de propiedad de las tierras³², dos requisitos fundamentales para calificar como sujeto de crédito. De ese modo, las alternativas de financiamiento se presentan escasas y las condiciones solicitadas a las que se deben ajustar los mismos son a su vez muy desfavorables.

Dichas alternativas recaen, por un lado, en los subsidios o “créditos no reembolsables” que son recibidos a través de programas públicos (provinciales o nacionales) y privados (mediante ONGs nacionales e internacionales), y por otro lado, en la ayuda financiera brindada por algunos proveedores (especialmente de agroquímicos) y cooperativas.

En síntesis, la irregularidad en la tenencia de la tierra, la baja capitalización y retraso tecnológico, un considerable nivel de endeudamiento y la alta vulnerabilidad ya expuesta que caracteriza a los pequeños productores tornan dificultoso el acceso al crédito. La falta de financiamiento exacerba dichos problemas impidiendo a los productores revertir su situación lo que termina retroalimentando un círculo vicioso.

4. El Desarrollo Rural en la práctica

Las políticas de Desarrollo Rural en el Chaco

La visión de políticas para el sector agrícola como sinónimo de políticas rurales ha sido desplazada en la actualidad por una más amplia, que intenta abordar la problemática rural desde todos sus aspectos. De este modo, las políticas de desarrollo rural o de desarrollo territorial implican intervenir en otras dimensiones además de la productiva: en la estructura de la tenencia de la tierra, en las formas de gestión de las actividades rurales, en el acceso y uso de tecnologías, en las condiciones comerciales, en el impacto ambiental de la producción, entre otras.

³² El 16% de las EAPs figuran con el régimen de ocupación (con permiso y de hecho) y sucesiones indivisa.

En el plano normativo, la definición de una estrategia de intervención es el punto de partida para la elección de las medidas concretas a desarrollar para revertir la problemática de los espacios rurales. Dicha estrategia contempla la delimitación de una visión compartida, la identificación y priorización de los problemas, la definición de objetivos específicos y acciones tendientes a revertirlos o minimizarlos.

El diseño y la ejecución de políticas rurales, como otras políticas, enfrenta el riesgo de temporalidad: cuando las bases sobre las cuales se formulan no están lo suficientemente consensuadas y coordinadas, las medidas tienen una duración insuficiente con impacto directo en los resultados generados. A continuación se describe el alcance de las políticas provinciales orientadas al desarrollo rural poniendo énfasis en dos aspectos fundamentales: objetivos propuestos y acciones emprendidas.

Dentro del territorio de la provincia del Chaco existe un conjunto muy diverso de programas de apoyo a la actividad económica primaria que son creados para atender al segmento de minifundistas y pequeños productores, a trabajadores rurales y a comunidades aborígenes con miras de alcanzar un mejoramiento de sus condiciones socio-económicas, una distribución más equitativa de la riqueza y el mejoramiento de la calidad de vida de toda la comunidad rural.

Los objetivos que persiguen estos Programas poseen alcances, dimensiones y enfoques muy variados. En este apartado pretendemos indagar sobre las relaciones existentes entre la definición de los objetivos, la identificación y selección de la población objetivo y la visión de cambio que poseen los formuladores y ejecutores de los programas. Por tal motivo, a continuación se mencionarán cuales son los lineamientos que persiguen las políticas que apuntan al Desarrollo Rural en la provincia del Chaco.

Algunos programas se proponen como meta inicial y primordial **incorporar al sistema productivo** a aquellos productores que viven en el campo pero no cuentan con los recursos y las capacidades para desempeñar alguna actividad productiva. El primer paso en esa tarea es la de asegurar un mínimo de producción que garantice una cuota alimentaria para su grupo familiar, es decir, lograr un nivel de mínima subsistencia a partir del trabajo y una mayor explotación de los escasos recursos de que disponen. Este tipo de programas van dirigidos a pequeños productores con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas (NBI) e indicadores de condiciones de vida muy vulnerables.

Por este motivo un objetivo adicional que plantean estos programas, complementario al aspecto productivo, radica en **cubrir las necesidades del medio rural** en el que habitan los beneficiarios (titularización y regulación de las tierras, provisión de agua para fines domésticos, de energía eléctrica, mejoramiento de viviendas y de equipamientos para el hogar, etc.). Al respecto, la opinión de los referentes³³ se

³³ Se denomina de esta manera a quienes formulan, ejecutan y/o efectúan el seguimiento de los programas, independientemente de su profesión y cargo que ocupan pero que tienen conocimiento

resume en que es prioritario apuntar a la mejora “cualitativa” antes que “cuantitativa”, ya que un volumen considerable de productores todavía no tiene cubiertos ciertos aspectos que componen principalmente la dimensión social -educación, salud, incorporación de las mujeres en la producción, promoción de los jóvenes, cultura, entre otros.

En contrapartida se ubican aquellos programas más focalizados, donde la identificación de la población objetivo es de carácter selectivo, acorde no sólo al capital disponible sino también a las capacidades personales: tanto ‘aptitud’ como ‘actitud’ del productor y grupo familiar son variables relevantes para encarar estos procesos con mayor probabilidad de éxito, ya que alcanzar las metas establecidas implica desarrollar determinado grado de gestión y manejo de los recursos. El espectro de objetivos propuestos es amplio y puede abarcar desde elevar el volumen de producción -y por ende los ingresos de los beneficiarios- y darle continuidad, hasta garantizar la colocación de su producción en el mercado, lo que implica trabajar sobre aspectos de comercialización. Esta última aspiración puede implicar la incorporación de nuevos productos que deben crear su propio espacio en mercados donde todavía no lo tienen (como por ejemplo fomentar al consumo chaqueño de carne de Cabra) tanto como la búsqueda del abastecimiento completo del mercado local -con los productos que cuentan con ventajas comparativas dentro de la provincia. Asimismo, los instrumentos financieros son en general más **amplios y de mayor poder de apalancamiento**, dado que pueden ser explotados de acuerdo a un cierto posicionamiento inicial (económico y productivo).

Sea que estén ubicados dentro del primer o del segundo grupo, una serie de programas plantea como un objetivo intermedio la **reconversión de las actividades productivas** (ya sea reemplazo de cultivo, aplicación de nuevas tecnologías y/o reordenamiento y distribución de la tierra) con miras a lograr una mejor utilización de los espacios rurales y un mayor aprovechamiento de los recursos naturales. A su vez, los programas que fomentan la diversidad productiva parten del convencimiento de que esta práctica genera certeza y continuidad en la obtención del ingreso, como así también asegura la conservación del ecosistema y medio ambiente, pensando no solo en la asistencia de las necesidades de la población a corto plazo sino en iguales condiciones de vida para generaciones futuras.

Los impulsores de esta clase de políticas afirman que el Desarrollo Rural sólo se alcanzará en la medida en que se adopten enfoques más integrales, y por eso hoy día la mayoría de los programas no centralizan sus objetivos en atender exclusivamente a actividades productivas pertenecientes a un sector, sino que los formulan teniendo en mente la complementariedad con otros sectores (ejemplo de ello es la tecnología productiva silvo-pastoril que incluye al sector forestal junto al agropecuario).

fehaciente sobre la situación específica (social, económica, productiva, de capacidades, etc.) del territorio en cuestión.

La mayoría de los Programas incorporan dentro de sus objetivos un componente de **fortalecimiento institucional** de los beneficiarios, entendiéndolo como la dotación de instrumentos de diversas índoles (financieros, contables y legales) necesarios para impulsar y/o apoyar la conformación de organizaciones de los productores, las cuales sirven de vía para lograr la administración y autogestión de los recursos. La finalidad última es que estas agrupaciones se vayan consolidando en el tiempo ganando representación de las comunidades y adquiriendo poder político indispensable para influir en las políticas dirigidas al sector. Las tareas vinculadas al fortalecimiento mencionado habitualmente se ejecutan en la etapa inicial de intervención, lo que permite se emprenda un proceso de trabajo en forma conjunta desde el primer momento. Además, a través de estas acciones se busca transmitir a los productores beneficiarios el concepto de que la función del Estado es la de acompañar a los mismos a cambio de compromiso y trabajo como contrapartida, evitando de esa forma caer en el asistencialismo perpetuo. Se entiende que el Estado gradualmente debe ir disminuyendo la asistencia a estos grupos hasta el punto de poder prescindir de ellas y planificar nuevos destinos para los recursos liberados.

Finalmente, a pesar de que los diseñadores de los programas y de las políticas perciben las múltiples necesidades de la gente del campo, los mismos son conscientes a la hora de formular los objetivos de las limitaciones de tiempo y recursos con que cuentan. Es por ello que gran parte de los objetivos perseguidos se delimitan a atender a poblaciones acotadas bajo ciertos criterios con la finalidad de lograr paliar las necesidades más urgentes y conseguir avanzar en los aspectos de orden superior, dejando de esta manera “huellas” para los programas y políticas futuras.

Características, Estrategias, Déficit y Desafíos

i. En el plano Productivo

El fomento a la **reconversión y diversificación de los sistemas productivos** dentro de la provincia del Chaco constituye una de las principales contribuciones de las políticas dirigidas a asistir a los pequeños productores.

En cuanto a la **diversificación productiva**, las medidas llevadas a cabo tienden a la adecuación de las actividades y modelos productivos a la escala, recursos y tecnología de los pequeños productores con miras a mejorar y asegurar la producción de alimentos para el consumo familiar, así como también la obtención de ingresos monetarios no estacionales. En este sentido, las actividades que más se han promovido y fortalecido en los últimos años son las de fruti-horticultura, ganadería caprina, apicultura y producción de granja, las cuales son aptas para ser desempeñadas por este segmento de productores, dadas las capacidades, herramientas y superficie de que disponen. La horticultura es fuertemente impulsada desde la Dirección de Agricultura del gobierno provincial, ya que según manifiestan los técnicos posee

buenos indicadores de rentabilidad en espacios reducidos aunque se encuentra fuertemente restringida por el requerimiento de condiciones de fertilidad de los suelos y de abundancia de agua -este último recurso de los más escasos y de difícil disponibilidad en cantidad y calidad. Por otra parte, la promoción de la apicultura y producción de granja corresponde al PRO-HUERTA, programa perteneciente al INTA.

El Programa Ganadero del Noroeste Chaqueño (PROGANO) es el encargado de llevar adelante las actividades dirigidas a fortalecer a los pequeños productores caprinos focalizados en la zona del Impenetrable -área de intervención del programa- en el marco del cual se estableció un convenio con la Cooperativa Trento Chaqueña para la comercialización del producto final. Sin embargo no se han logrado alcanzar los objetivos planteados debido, principalmente, a falta de coordinación y articulación a lo largo de la cadena productiva, más precisamente por una conexión prácticamente nula entre producción y comercialización.³⁴ Este hecho deriva en una escasa oferta de cabezas para faenar y consecuentemente en una elevada capacidad ociosa por la subutilización de las infraestructuras instaladas (frigorífico y centros de desarrollo productivos, respectivamente, creados exclusivamente por el programa), lo que finalmente trae como resultado pérdidas en los ingresos y el nivel de vida de los productores caprinos.

Respecto de la **reconversión productiva**, se busca fomentar las actividades con mayores potencialidades de crecer, perdurar y generar ingresos sostenibles en el tiempo. Un ejemplo es el trabajo que se viene realizando desde la Gerencia de Desarrollo Rural del Instituto de Colonización de la provincia del Chaco.³⁵ Dicha dependencia se ha propuesto alcanzar como meta prioritaria la reconversión productiva del 10% del total de los pequeños productores de la provincia del Chaco (alrededor de 1.300) hasta 2011. Para cumplirlo se plantean previamente concretar un conjunto de metas intermedias, cada una con su respectivo plazo de finalización. Estas consisten, en primer lugar, en identificar a aquellos productores que cuentan con capital, dinamismo, capacidad emprendedora y potencialidad de elevar su productividad³⁶, con el objetivo de transformarlos en proveedores de alimentos a la provincia. Luego, en una segunda etapa, se pretende proceder a la ejecución de inversiones prediales, edificación e infraestructura básica (agua, vivienda, electrificación, caminos rurales), creación de canales de comercialización, conformación de consorcios agrarios, aseguración del acceso a los servicios públicos y de la tenencia de la tierra; aspectos que serán analizados con más detalle a lo largo de esta sección. El objetivo final perseguido es el fortalecimiento de un segmento

³⁴ Las funciones están taxativamente delimitadas: el PROGANO atiende la producción mientras que la Cooperativa Trento Chaqueña se encarga de la comercialización.

³⁵ Gerencia existente previamente a la reforma realizada a finales de 2009, la cual actualmente recibe el nombre de Subsecretaría de Desarrollo Rural y depende del Ministerio de Producción y Ambiente de la provincia.

³⁶ La Gerencia de Desarrollo Rural refiere a los mismos como productores de Tipo 2, adoptando al igual que este documento el criterio de PROINDER.

importante de productores, consolidando sus potencialidades productivas e institucionales, sin dejar de atender con la asistencia y servicios básicos al resto de los pequeños productores.

Un aspecto fundamental inherente a ambas propuestas es la **conservación del medio ambiente**.³⁷ La mayoría de las políticas contemplan entre sus objetivos una mejor utilización de los espacios rurales y un mayor aprovechamiento de los recursos naturales aspirando a preservar el ecosistema y alcanzar complementariedad entre las diversas actividades productivas (como la tecnología productiva silvo-pastoril). No obstante, una de las mayores deficiencias que aparecen –dada la suma importancia del recurso- es el manejo deficitario del recurso hídrico en toda de la provincia, a pesar de que se han llevado a cabo **inversiones prediales** como la realización de perforaciones y pozos, construcción de reservas, aguadas y demás infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades productivas.

ii. En el plano comercial

En lo referente a la **comercialización**, la exigua creación de nuevos mercados y la imposibilidad de acceso a los ya existentes representan un problema central para los pequeños productores. Por otra parte, el escaso poder de negociación que poseen -dada su atomización y los inconvenientes para abastecer en cantidad y continuidad a la demanda- los lleva a obtener precios menores y perder posicionamiento en el mercado (que es la mayoría de las veces acaparado por oferta de otras provincias).

Las dificultades para insertarse en los canales formales de comercialización se deben a que la mayoría de los productores operan al margen de las disposiciones impositivas y previsionales -dados los volúmenes comercializados y la estacionalidad de las ventas-, transformándose también en un grave problema de índole social, porque imposibilita el acceso a una obra social o al sistema jubilatorio. Con el objeto de solucionar esta problemática mediante la adecuación de los requisitos a las condiciones de los minifundistas y pequeños productores, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación (SSDRyAF) ha creado e impulsado la figura de **Monotributo Social** para todo el país. Es una medida subsidiada por el Estado, por lo que no trae costos para el productor, y brinda adicionalmente una serie de beneficios sociales (como Aporte jubilatorio y obra social para la familia del productor -hijos menores de 18 años).

Con respecto a las acciones implementadas en respuesta a las restantes situaciones conflictivas, un caso interesante a destacar son las acciones llevadas a cabo dentro del marco del programa para el “Desarrollo de Proveedores locales y Canasta Oferta de Productos Básicos” -proveniente de la Dirección de Agricultura del gobierno provincial-

³⁷ El Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES), es una de las organizaciones no gubernamentales que se ha dedicado por más de una década a trabajos productivos dentro de la provincia con la premisa de conservación del hábitat natural.

que consiste en la firma de **convenios y acuerdos** entre supermercados, almacenes y vendedores minoristas con productores fruti-hortícolas locales, persiguiendo como finalidad la aseguración de canales de venta para su producción. Estas entidades comerciales se comprometieron a facilitar la sustitución completa de producción hortícola procedente de otras provincias por todos aquellos productos factibles de ser abastecidos desde la provincia del Chaco. Esta clase de acuerdos y convenios plantean beneficiosos mutuos en cuanto a precio y calidad, a fin de que la producción provincial pueda satisfacer la propia demanda interna de productos hortícolas y a la vez asegurar un mercado donde colocar la producción; aunque aún no se tiene una evaluación acerca de su funcionamiento y resultados.

Adicionalmente, ya en términos de menor escala, algunos programas como el Pro-Huerta tienen por objetivo dirigir sus actividades al fortalecimiento y la creación de alternativas de venta en los centros urbanos a través de **ferias francas**, como una opción que apunta a solucionar la imposibilidad de ubicarse en el mercado mayorista. Por tanto, este esquema de venta brinda un espacio y una demanda conocida que permite a los productores colocar sus productos (ya sean hortalizas, frutas y verduras, como también productos elaborados y artesanías, entre otros), buscando revertir el concepto de que solo se vende los excedentes de lo producido luego del autoconsumo con la idea de producir por encima del mismo con claras pretensiones de generar ingresos. Más allá de sus bondades, la principal limitante que afecta a esta modalidad es su fuerte dependencia del apoyo continuo de las instituciones que la respaldan - tanto en el financiamiento como en la organización- ya que generalmente no poseen recursos suficientes ni una administración adecuada de los mismos para autogestionar sus costos y darle continuidad. Este es el motivo principal por el cual este canal de comercialización tiende a desaparecer en el tiempo si no se implementan marcos legales adecuados que permitan consolidarlo.

Finalmente, a las cuestiones anteriores se suma el estado de endeudamiento en que está inmerso un conjunto importante de pequeños productores, impidiendo la obtención de créditos para el desarrollo de su actividad productiva. En cuanto a las políticas públicas dirigidas a solucionar esta situación, desde el Ministerio de Economía, Producción y Empleo de la provincia se han establecido mecanismos de condonación y reformulación de deudas. Además se insiste cada vez más sobre las medidas de prevención para aminorar riesgos financieros ante las inclemencias climáticas, cuyas consecuentes pérdidas de producción significan serios perjuicios económicos en las comunidades rurales. Bajo este panorama algunos programas han incluido dentro de su planificación una serie de mecanismos de cobertura, como el seguro agrícola multirriesgo, destinado a indemnizar las pérdidas monetarias ocasionadas por la ocurrencia de determinados eventos (por ejemplo, excesos hídricos o tormentas de agua, sequía, viento o granizo). Sin embargo, es importante tener en cuenta que la posibilidad de acceder a este tipo de herramienta financiera queda

anulada sin la participación activa del Estado, ya que las ofertas de las compañías aseguradoras no están abiertas para pequeños productores, e incluso existe un monopolio aún cuando el Gobierno aparece como garante de la operatoria.

iii. En el plano Organizativo - Institucional

Los programas de desarrollo rural más recientes han instrumentado acciones tendientes al fortalecimiento institucional de las organizaciones de pequeños productores y los conceptos de **planificación estratégica y desarrollo participativo** comienzan a ser conocidos y empleados por sus integrantes, adquiriendo de a poco el convencimiento sobre la necesidad de un trabajo organizado y de intercambio para el planteamiento de sus demandas y problemas, así como para la comunicación de sus propuestas. Desde este punto de vista, la mayoría de los proyectos se abocan a consolidar las habilidades y conocimientos que ya poseen los participantes, especialmente en lo relacionado a metodologías de trabajo grupal y planificación de actividades.

En vías de alcanzar tales pretensiones, en la actualidad se nota un cambio hacia el abordaje territorial, contemplando la idiosincrasia de cada espacio territorial como un factor decisivo en las posibilidades de desarrollo del mismo- cuyos principales elementos se describen como el desarrollo de las capacidades locales, la preservación del medio ambiente, la valorización de la capacidad de colaboración y el rol de las organizaciones de base del territorio. Son varios los programas que han focalizado con mayor intensidad las actividades sobre el territorio, designando **promotores locales y referentes de las organizaciones** con capacidad de liderazgo para que contribuyan con la convocatoria, comunicación y organización de los productores, bajo el convencimiento de que la efectividad del diseño y la implementación de las políticas dependen en gran medida del conocimiento que se posea sobre el territorio y de la forma en que asignan los recursos y la asistencia acorde a un esquema de división o fragmentación del espacio en el que se proyecta intervenir. Adicionalmente, apuntan a agilizar la transmisión de información a los productores para que los mismos participen en la instancia de toma de decisiones.³⁸

Pero ante esta modificación en la concepción, los formuladores de los programas dentro de la provincia reconocen como una debilidad la escasa experiencia de campo de muchos técnicos, motivo por el cual actualmente se vuelcan los esfuerzos y recursos en generar **equipos técnicos interdisciplinarios**, con la intención de abarcar distintas dimensiones (económicas, sociales, culturales y medioambientales) y comprender de mejor manera la situación completa de la población rural para actuar en consecuencia. A la insuficiente formación de capital humano para la optimización

³⁸ La Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación, a través de sus técnicos, lleva adelante capacitaciones y asesoramiento técnico, como así también provee de información a grupos de productores (sobre cuestiones climáticas, de precios, jurídicas u organizativas, etc.) bajo el convencimiento de que sin ella los mismos carecen de aptitud para la correcta toma de decisiones.

de actividades, se suma la fragmentación de las estructuras de algunos programas en áreas específicas separadas, las cuales se enfocan exclusivamente sobre temáticas puntuales concernientes a: Comercialización, Regularización de la Tierra, Género (jóvenes y mujeres rurales), Proceso Productivo, Infraestructura Rural, Capacitación y Desarrollo Tecnológico, Política social y Servicios Agrarios, entre otras.

El panorama imperante en los últimos años con respecto a la política dedicada al sector agropecuario aparece como un conjunto de programas y proyectos operando en forma aislada sin política integradora a nivel nacional, la falta de coordinación y articulación entre ellos y la ausencia de una estrategia que fortalecería el accionar institucional con el sector pobre del agro. Esta situación ha impulsado la necesidad de crear una **unidad ejecutora única** que centralice a todos los programas para garantizar la ausencia de superposición y competencia entre programas y complementariedad entre ellos. De este modo para cumplir con dicha finalidad a principios de 2008 se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SSDRyAF), bajo la órbita de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) del Ministerio de Economía y Producción de la Nación. Los programas nacionales pasaron a estar bajo su supervisión, y así centraliza la gestión y ejecución de las actividades de los mismos, entre ellos: Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de Desarrollo de Pequeños productores Agropecuarios (PROINDER), Programa Federal de Reconversión Productiva de la Pequeña y Mediana Empresa (CAMBIO RURAL), PRO-HUERTA y Unidad de Minifundio, sumado al Programa de Desarrollo Rural del NEA (PRODERNEA) financiado con fondos internacionales. Si bien todavía es prematuro observar la resolución de problemas atribuidos directamente al surgimiento de esta institución, dados los tiempos que implica rediseñar y reajustar funciones, normativas y actividades establecidas, esta iniciativa es un avance de suma importancia en la búsqueda de soluciones a la problemática rural.

La ausencia de instancias permanentes de análisis y discusión de los problemas que atañen a la pequeña producción -con participación de todos los actores involucrados-, el persistente reclamo de productores con respecto al destiempo en la asistencia brindada por el Estado y, finalmente, las dificultades para suplirlas con proveedores locales han llevado a los formuladores y ejecutores de los distintos programas a replantearse sobre posibles soluciones que permitan atacar de fondo estos problemas.

Como alternativa dirigida a revertir tales inconvenientes, la Gerencia de Desarrollo Rural perteneciente al Instituto de Colonización, ha diseñado los denominados **Consortios de Servicios Agrarios (CSA)**, que consisten en estructuras jurídicas constituidas territorialmente por zonas con similar organización a la de los Consortios Camineros, pero que abarca un abanico mayor de actividades. Entre los servicios principales que prestan se encuentran los trabajos de laboreo (siembra y cosecha), la administración de los fondos y la comercialización de la producción.

De esta manera, jugarían un rol hacia atrás y hacia delante en las cadenas productivas mediante la prestación de servicios de labranza, banco de insumos, pre-financiamiento a través de microcréditos y en la comercialización. El objetivo es explotar los recursos propios de cada localidad y dar participación a todos los actores del territorio, como así también fomentar tanto las actividades agropecuarias como no agropecuarias (ladrillería y carpintería, la construcción de viviendas e infraestructuras básicas, etc.) generando empleo y por consiguiente mayores ingresos para los habitantes rurales, que no dependan exclusivamente de la estacionalidad de los actividades agropecuarias ni tampoco generen una dependencia constante del Gobierno, en el sentido de poder utilizar los fondos de acuerdo a lo que consideren pertinente para satisfacer las necesidades evitando la burocracia y agilizando las acciones.

Esta iniciativa ha logrado la conformación de más de veinte consorcios en la provincia que ya se encuentran en funcionamiento en distintos puntos del interior, con resultados exitosos según la percepción de sus participantes. Los mismos todavía funcionan sin legislación, aunque ya existen proyectos de ley –que incluyen las fuentes de recursos y su asignación, de tal modo de garantizar el financiamiento necesario para el mantenimiento de las maquinarias y la prestación de los servicios, con los cuales alcanzar el desenvolvimiento de las actividades descriptas.³⁹

Simultáneamente, con respecto al ordenamiento territorial de la provincia del Chaco se encuentran en proceso de planificación las **Unidades de Desarrollo Territorial (UDT)**, enmarcadas dentro de la Estrategia de Desarrollo Territorial impulsada por la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados de la Provincia (SPER). Las mismas consisten en la división del espacio geográfico provincial con la finalidad de generar, recomponer e integrar las tramas productivas locales e incrementar la eficiencia en la utilización y asignación territorial de los recursos presupuestarios provinciales. El objetivo que persigue este nuevo esquema no es el de sustituir sino de complementar al esquema de micro-regiones actual, es decir, en superar las dificultades que se presentan en la toma de decisiones y coordinación debido a la dimensión que restringe la agilidad y rapidez en las medidas adoptadas.

El rol de las UDT es además operativo, dado que es indispensable en la evaluación y seguimiento de una serie de programas ministeriales, en la búsqueda de la satisfacción de los objetivos expuestos. Está prevista la creación de quince unidades, dentro de las cuales se deben coordinar políticas de todas las jurisdicciones municipales que la componen en conjunto con las de orden nacional, provincial y con ONGs que intervienen en el territorio. Asimismo, esta nueva estructura debe unificar acciones con los Consorcios de Servicios Agrarios con objeto de optimizar la utilización de los recursos buscando de esa manera cubrir las necesidades de la población rural.

³⁹ En la sesión de Cámara de Diputados del 19/05/2010 se decidió la aprobación en general de la normativa que crea en la provincia del Chaco el régimen de Consorcios Productivos de Servicios Rurales, Ley N° 6547.

No obstante, la meta propuesta por Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados consistía en la elaboración del presupuesto 2010 en función de las unidades, dicho fin se encuentra lejos de concretarse dado el bajo grado de avance de la constitución territorial de las unidades correspondientes a cada una las localidades.

El acceso a la información representa un recurso de suma importancia en la formulación e implementación de las políticas en general, y particularmente a aquellas destinadas al desarrollo rural. Ante un escenario caracterizado por una deficiente disponibilidad y manejo de información relativo a la población rural y sus múltiples dimensiones, la Subsecretaria de Planificación provincial ha diseñado el Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB). Este sistema permite proyectar los presupuestos necesarios por programa mediante informes y registros, y el seguimiento por resultado a partir del cumplimiento de metas propuestas por las distintas dependencias.

El fundamento perseguido en la implementación de este sistema de información y seguimiento es la obtención de la mayor cantidad de información descriptiva e integral de los pequeños productores de las distintas localidades de la provincia con objeto de identificar las situaciones problemáticas principales a atender y adecuar las políticas y medidas para alcanzar dicho fin.

Existen por otro lado algunas propuestas de creación de indicadores productivos, económicos y sociales en vías de diseño para su posterior implementación como el **Indicador de Sustentabilidad Predial (ISP)** elaborado en la Gerencia de Regularización de la Tierra del Instituto de Colonización. Dicho indicador contempla una serie de variables como el ingreso neto mensual del productor, la cantidad de hectáreas que posee, la aptitud agrícola del suelo que trabaja, las características de la actividad productiva que realiza, las herramientas y los recursos tecnológicos de que dispone, la ubicación de parcela, distancia y medios de comunicación, como así también la situación dominial, calidad habitacional y provisión de servicios, entre otros.

La elaboración y puesta en marcha de dicho indicador es a los fines del tratamiento técnico de las parcelas de aquellos productores que no tienen la propiedad, a fin de alcanzar la adjudicación y escrituración de la misma, pero además apunta a la realización de un monitoreo de la evolución de la calidad de vida del productor.

iv. En el plano Social

Los problemas vinculados con la irregularidad en la **tenencia de la tierra** constituyen uno de los principales limitantes que afectan directamente a los pequeños productores. Por un lado, esta situación restringe las posibilidades de desarrollo de sistemas productivos sustentables para la contención de las familias; y por otro, afecta la disponibilidad y el mejoramiento de las viviendas rurales (por ejemplo, la falta de titularidad actúa como un impedimento formal para el acceso a créditos destinados a mejorar la calidad habitacional).

Las políticas dirigidas a la regularización de la tierra son cruciales si se busca contribución al arraigo y la inclusión social de los pobladores y trabajadores rurales de la provincia que actualmente habitan terrenos fiscales pero no en situación de regularidad, lo que significa no solo un espacio donde producir sino además la posibilidad de contar con garantías que permitan acceder a créditos a fin de alcanzar niveles de producción sustentables y por ende dignas condiciones de vida.

Sobre este campo se observa que el Estado ha avanzado muy poco en los últimos años, perdiéndose en el camino algunas funciones fundamentales en cuanto al tratamiento y regularización de parcelas, desatención que puede explicarse en parte por reformas estructurales y en otra por irregularidades que pretendieron hacer un negocio inmobiliario con terrenos fiscales.

Se han sancionado y promulgado algunas leyes de expropiación y resolución de conflictos en diversas zonas de la provincia aunque no se divisa un manejo estratégico en la utilización de las tierras fiscales. Una decisión a destacar es la eliminación de la venta de tierras fiscales con el objetivo de que todo productor que quiera trabajar la tierra tenga acceso a ella mediante un sistema de arrendamiento y concesiones del Estado, reservándose éste la propiedad de la tierra.

Asimismo, se encuentra en proceso de ejecución la realización de mensuras de espacios rurales a cargo de Asociación Chaqueña de Agrimensores en convenio con el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y fiscalizado por Instituto de Colonización, las cuales son imprescindibles para lograr una identificación precisa de los terrenos previo a la tramitación de regularización parcelaria y dominial de la zona rurales. Sin embargo, a la hora de llevar a cabo la adjudicación de las tierras sigue primando una excesiva burocracia en la tramitación dada las rigurosas exigencias por parte del Instituto de Colonización y el propio desconocimiento y falta de asistencia jurídica de parte de los productores y/o las organizaciones.

En otro orden, los progresos alcanzados en cuanto a la **infraestructura rural** son más visibles aunque no logran cubrir la totalidad de las necesidades rurales. En el transcurso de los últimos dos años se han refaccionado aproximadamente mil viviendas rurales, a través del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV); se ha extendido la red de provisión de energía eléctrica en áreas rurales (parajes y zonas alejadas) hacia ochocientos nuevos usuarios, representando un tendido de más de cuatrocientos kilómetros de líneas de media y baja tensión mediante el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)⁴⁰; y finalmente, se han construido hospitales y se han reparado centros de salud para atender a la población desatendida, como así también se han edificado nuevas escuelas rurales con miras a elevar la cobertura educativa de la provincia.

⁴⁰ La provincia cuenta hoy con 16868 usuarios rurales conectados a redes de electricidad y 1800 con servicio por paneles solares (mediante el Proyecto de Energías renovables en mercados rurales-PERMER), estando en ejecución actualmente 5307 conexiones adicionales.

Sin embargo, la principal falencia en el área educativa continúa siendo la falta de compromiso y responsabilidad de algunos docentes de escuelas rurales, reflejada en altos niveles de ausentismo. Por tal motivo el Estado ha creado un área específica de *Educación Rural* dentro del Ministerio de Educación provincial, para dar tratamiento exclusivo a todas las cuestiones relacionadas. Con esta nueva estructura, las decisiones se toman teniendo en cuenta el entorno particular en el que se desarrollan tales problemáticas educativas, para lo cual se han delimitado tres contextos rurales bien definidos: Impenetrable Chaqueño, Domo Agrícola-ganadero y las Naciones Indígenas- cada uno con su propio origen, sistema productivo y modo de vida- con el objeto de adecuar los contenidos educativos.

Entre las actividades que se han puesto en marcha se observan además capacitaciones destinadas a la formación y perfeccionamiento docente y la conformación de consejos educativos en algunas localidades con la finalidad no sólo de supervisar a los maestros que trabajan en el campo, sino también para fomentar la participación de padres y vecinos.

Finalmente, las políticas y los programas además han ido incorporando, mediante la segmentación de sus poblaciones objetivos, a una cuestión de gran importancia como es la relativa a las mujeres y los jóvenes rurales con vista a asegurar la retención y el arraigo de estos grupos en el campo. De este modo, el Instituto de Colonización creó la Gerencia de Políticas Sociales Integrales dedicada a atender exclusivamente los problemas referidos a dichos estratos, cuyas acciones se dirigen a la inserción de las mujeres tanto en la dinámica productiva como en las organizaciones -dado que representan un integrante de gran importancia en la contención del grupo familiar- y en lo que refiere a los jóvenes se orienta a la búsqueda de generación de empleo predial y extrapredial en distintos oficios y también se planifican actividades de recreación, deporte y cultura con la intención de mejorar el nivel de vida de ambos segmentos de actores.

Principales Problemas Identificados

A partir de la identificación de los principales referentes provinciales en los planes referidos se llevaron a cabo entrevistas abiertas con el fin de detectar las apreciaciones de la realidad del entorno rural, sus causas y los problemas percibidos. En particular, las referencias al diseño e implementación de las políticas para el desarrollo rural fueron el eje de las entrevistas. Entre los entrevistados se encuentran representantes del gobierno provincial, ex-funcionarios provinciales y nacionales⁴¹, productores

⁴¹ Se consideran como referentes en el área rural, dado el conocimiento que poseen debido a la vasta experiencia y trayectoria en trabajo de campo al respecto.

pequeños y medianos⁴², campesinos aborígenes⁴³, pequeños productores y minifundistas⁴⁴, cuyas opiniones fueron enriquecidas con los aportes surgidos en los *Cabildos Abiertos del Bicentenario* realizados en siete ciudades del interior provincial.

i. Referidos al diseño y la implementación de políticas públicas

La mayoría de los problemas detectados tienen como raíz común el proceso de diseño y, específicamente, la implementación de las acciones. Por tal motivo, y atendiendo a la necesidad de contribuir al rediseño de las políticas públicas futuras, se profundizó en las causas y consecuencias que tiene una deficiente planificación e intervención pública en el ámbito rural.

Las políticas públicas analizadas tienen una evidente dificultad para identificar a los beneficiarios y caracterizarlos de acuerdo a criterios apropiados que le permitan incrementar su capacidad de intervención. Esta falta de visibilidad de los beneficiarios es característica de la asistencia a pequeños productores rurales, pero también se aprecia en el direccionamiento de la asistencia de programas sociales.

Esto es a la vez causa y consecuencia de otro problema: la superposición de políticas de diferentes áreas y niveles gubernamentales y no gubernamentales que se elaboran y ejecutan de manera descoordinada. La multiplicidad de planes y programas vigentes genera un uso ineficiente de los recursos públicos y una elevada dependencia de los beneficiarios a la ayuda estatal que los empuja a una dinámica de constante búsqueda de asistencialismo. Así, muchas veces se originan dificultades al momento de definir prioridades y por ende, de líneas de acción estratégicas.

A la superposición y multiplicidad se suma la discontinuidad temporal de las medidas. La ausencia de una planificación adecuada hace que las medidas para resolver las urgencias rurales sean vistas como enmiendas temporarias a problemas estructurales que difícilmente tengan un impacto efectivo y duradero. Además, no está arraigada una cultura de evaluación y control permanentes en las instancias de planificación e intervención pública.

En algunos casos la ausencia de equipos técnicos apropiados para abordar las múltiples demandas y la implementación de nuevas metodologías de abordaje a la problemática rural en otros casos, explican las recurrentes fallas de diseño y ejecución. En particular,

⁴² Estos productores realizan actividad mixta en campos que promedian las 200has, situados en Villa Ángela y Santa Sylvina, poseen entre 50 y 200 madres. Fueron entrevistados en Santa Sylvina y en su mayoría pertenecen al Consejo de la Cooperativa CASSAL de dicha localidad.

⁴³ Principalmente provienen de las localidades de Pampa del Indio, Gral. San Martín, La Leonesa y Las Palmas, donde trabajan la tierra; en su mayoría están asociados en agrupaciones. Al momento de realizarse las entrevistas (agosto de 2009) estaban acampando en la Plaza 25 de Mayo, en la ciudad de Resistencia, como forma de reclamo ante los incumplimientos de los compromisos asumidos por el Gobierno provincial en cuanto a sus pedidos.

⁴⁴ En su mayoría pertenecientes a agrupaciones y organizaciones de pequeños productores, de diferentes puntos de la provincia. Las entrevistas fueron logradas en el marco de una reunión en Sáenz Peña, organizada para debatir la propuesta de ley para la creación de los Consorcios Agrarios (octubre 2009).

muchos de los programas provenientes del gobierno nacional encuentran el rechazo o disconformidad en los ejecutores locales por cuanto no son articulados con instancias intermedias, y cuando lo son se caracterizan por su inflexibilidad al momento de ser “bajados” al territorio.

ii. Referidos a temas productivos

Por el tamaño de las explotaciones, por las tecnologías empleadas y la carga de una historia de endeudamiento y descapitalización, los pequeños productores enfrentan un escenario adverso para mejorar las condiciones de vida en el medio en que viven.

La producción de los pequeños productores, históricamente sustentada en el cultivo del algodón, enfrenta en la actualidad un punto de inflexión ante los cambios tecnológicos, principalmente, y ante la necesidad de la asistencia estatal. La dificultad de diversificación de su producción también proviene del desconocimiento o dificultad de acceso a técnicas productivas que le permitan incorporarse y mantenerse en mercados cada vez más estrictos en cuanto al abastecimiento y calidad de la producción. Un modelo “socialmente sustentable” basado en la diversificación de actividades agropecuarias es un reclamo como medida de apoyo al sostenimiento del productor en el medio rural.

De todos modos la comercialización continúa siendo un obstáculo para mejorar los ingresos de los productores rurales. Si bien algunos programas cuentan con componentes específicos de comercialización, la informalidad en que se encuentran y la ausencia de espacios de promoción de su producción constituyen dos de las principales problemáticas demandadas por los productores rurales.

El manejo de la información acerca de las condiciones de mercados potenciales y de las estrategias comerciales posibles para satisfacerlos son dos aspectos que los productores solicitan potenciar para mejorar sus posibilidades.

Del mismo modo, los inconvenientes asociados a la tenencia de la tierra y al financiamiento aparecen en casi todos los planteos realizados como frenos para independizar a los pequeños productores de los gobiernos de turno. En este esquema, el fortalecimiento de las cooperativas agropecuarias constituye una demanda indispensable.

Además de los planteos referidos a la etapa primaria, otro requerimiento es la promoción de agroindustrias hacia el interior provincial no solamente desde un punto de vista económico (por la generación de valor y empleo) sino también desde su relevancia social para contener a la población y evitar el inexorable éxodo hacia la capital provincial u otras ciudades grandes del país.

iii. Referidos a las migraciones rurales y condiciones de vida

Las motivaciones del éxodo rural involucran un conjunto de aspectos que exceden al meramente productivo. Especialmente se cita la brecha existente cuando se comparan los servicios del ámbito rural con los de las ciudades. Las diferencias básicas están relacionadas con la disponibilidad, la calidad y el costo de los servicios como producto de inversiones insuficientes tanto para mejorar las condiciones de producción en general como para mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Una preocupación de la población rural es la necesidad de igualar oportunidades en cuanto al acceso a educación, especialmente primaria y terciaria. Para las escuelas primarias se demanda una mayor dotación de infraestructura y servicios básicos como energía eléctrica. Para el caso de la educación terciaria, el interés está puesto en la formación para la producción y el trabajo, requiriendo el acceso a estudios universitarios en las regiones menos favorecidas y alejadas de los centros urbanos.

En otro orden, pero contribuyendo a tal proceso, los problemas sucesorios implican la subdivisión de parcelas que inevitablemente obligan a la migración de -al menos- parte de la familia por falta de medios de subsistencia. Muchas veces el predio heredado ya no es una unidad económica rentable, y se aprecia un proceso que termina en la venta de las tierras y por consiguiente, el despoblamiento rural. La irrupción de agentes económicos de otras provincias incorpora un modelo de organización empresarial distinto donde la incorporación de mano de obra local es baja, así como la reinserción local de los recursos generados.

Cuando la población se ve empujada a salir del medio rural y emigra a la ciudad ya no regresa al campo. Esto sucede a pesar de que la mayoría de las veces el progreso logrado es aparente porque la mayor valoración subjetiva de ciertos bienes o servicios (esparcimiento y recreación, por ejemplo), y el propio estatus social de vivir en la ciudad se ven contrarrestados por condiciones reales de vida que empeoran, por el hacinamiento, la falta de alimentos por insuficiencia de ingresos, mayor exposición a la violencia y marginalidad. Además, en la ciudad la desocupación se hace explícita debido a que las habilidades previas de los emigrados para desarrollar trabajos “urbanos” son distintas a la que los caracterizaba en sus puestos rurales.

iv. Problemas referidos al financiamiento

La única fuente de financiamiento que tienen actualmente la mayoría de los productores es la obtención de subsidios estatales. El acceso a otras fuentes se ve imposibilitado por el nivel de endeudamiento, las dificultades de formalizarse en términos impositivos y la falta de garantías reales que pueden ofrecer.

El problema radica en que ante la inexistencia de un plan integral de apoyo al sector, la aplicación de fondos se desvirtúa ocupándolos en la mejor alternativa productiva, desde el punto de vista del productor, o para cubrir necesidades primarias (como alimentación).

Una de las fallas a las que pueden atribuirse estos resultados es que la mayoría de los programas no incorporan ni asistencia técnica, ni capacitación ni seguimiento en el uso de los fondos- o al menos no lo incorporan en la manera adecuada; por ese motivo, los proyectos actuales se formulan teniendo en cuenta estos componentes, buscando que realmente se desarrollen en la práctica, para poder obtener resultados que perduren en el tiempo y sirvan de pilar para ir construyendo sobre él avances específicos.

v. Problemas referidos al fortalecimiento institucional

Los múltiples programas que existen actualmente para atender a las necesidades del sector rural no están coordinados de la manera deseable como para alcanzar resultados satisfactorios. Esto genera dos consecuencias: en primer lugar, el solapamiento de acciones sobre el mismo territorio; en segundo lugar, conlleva a la falta de colaboración entre participantes.

Una cuestión relacionada es la existencia de múltiples espacios de discusión que están surgiendo en torno al desarrollo rural, pero con escasa coordinación y planificación. Además, se suma la falta de continuidad de estos programas en el tiempo tanto por parte de técnicos como de beneficiarios. Esto pone de manifiesto la carencia de políticas de largo plazo y las dificultades del ámbito rural que exceden la mera formulación e implementación de las medidas.

Ante la necesidad de abarcar temáticas extra productivas, aparece nuevamente la carencia de equipos técnicos interdisciplinarios como ejes de fortalecimiento de los agentes, ya que no se cubre el vacío de capacitación existente. La mayoría de los programas instruyen sobre aspectos productivos, dejando de lado cuestiones concernientes, por ejemplo, a trabajo grupal, formación de líderes, etc.

Una raíz probable de estos problemas seguramente la constituye un presupuesto insuficiente. Ello impacta no sólo en la calidad sino también en la cantidad de los cuadros técnicos que se conforman y que resultan limitados al momento de cubrir el territorio que abarca el programa.

No puede soslayarse el rol que tienen que asumir los municipios en el proceso de desarrollo del espacio rural. Si bien en la práctica su rol es indispensable porque en ellos recaen las principales demandas, aún no han acompañado su papel con un fortalecimiento de las instancias de abordaje territorial que le permita mejorar su intervención, que se acota a la implementación de las políticas provinciales y/o nacionales.

5. Conclusiones

Sin dudas que los nuevos paradigmas acerca del desarrollo rural requieren cambios considerables en cómo las políticas públicas son concebidas e implementadas. La experiencia apreciable en nuestra provincia deja algunas cuestiones sumamente relevantes, muchas veces conocidas pero ignoradas, respecto a la implementación y el diseño de las medidas de intervención en el ámbito rural; entre las más evidentes se encuentran:

1. falta de criterios convenientes para definir a los beneficiarios, identificar correctamente a la población asistida y luego asignar los programas correspondientes;
2. carencia de coordinación en la aplicación de políticas, ya sea entre diferentes áreas como entre distintos niveles del gobierno;
3. ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados en casi la totalidad de los programas que se ejecutan;
4. discontinuidad de las políticas aplicadas, que muchas veces tienen un horizonte de corto plazo y donde se pretende dar solución a los conflictos (que son generalmente estables y de larga data) con medidas provisorias y de corto alcance;
5. inconsistencia entre los tiempos de concreción de las políticas y los del ciclo productivo, y como consecuencia los beneficios otorgados se vuelven innecesarios o inútiles.

Teniendo en cuenta el retraso relativo en todas las esferas en el ámbito rural, una fuerte dependencia de la acción estatal y las innumerables deficiencias de los modelos de intervención aplicados, resulta evidente la necesidad de revisar profundamente las bases sobre las cuales se formulan y llevan a cabo las estrategias de abordaje de los espacios rurales. No solamente cabe responsabilidad a la instancia provincial sino también a los gobiernos locales que si bien cumplen un rol de hecho, su participación en las políticas se mantiene al margen.

Los mismos problemas que aparecen en otras áreas del sector público para el diseño y gestión de políticas públicas son aplicables a este caso: no existen equipos de trabajo multidisciplinarios formados, la cantidad de técnicos es insuficiente, tampoco existen mecanismos de seguimiento y control.

La integridad y estabilidad, rasgos fundamentales de las nuevas políticas de desarrollo rural, difícilmente puedan lograrse sin antes resolver: la falta de estrategias propias adaptadas a los territorios, que sean técnicamente planificadas; la inexistencia de una escala de objetivos prioritarios, que surja de un consenso lo suficientemente amplio como para mantenerse en el tiempo, atravesando los cambios de gobierno y que exhorte a los representantes a su cumplimiento; la ausencia de consenso que logre mantener, ya sea basado en fundamentos técnicos o sociales, alguno de los planes propuestos; la falta de grupos de poder que presionen hacia el mantenimiento de estas

políticas (generalmente quienes resultan perjudicados son pequeños productores, atomizados, grupos con baja visibilidad); la dependencia partidaria que implican ciertos “fondos para el desarrollo rural”, o en su defecto, la inexistencia de algún fondo de financiamiento permanente, estable y apolítico; la inexistencia de un criterio útil de identificación y tipificación de las áreas rurales y sus habitantes que permita atenciones diferenciadas pero específicas.

Sobrepasar estos problemas requiere de un compromiso político para poner en la agenda los temas rurales, pero también para diseñar las estructuras necesarias y suficientes para atacar la raíz de los problemas descritos. Tanto para gestionar las políticas desde el gobierno nacional como para coordinarlas hacia las instancias municipales. A modo de ejemplo, las Unidades de Desarrollo Territorial (UDT) pueden constituirse en un paso fundamental para integrar a la agenda local las preocupaciones del sector rural, para integrar acciones nuevas o existentes entre municipios, en definitiva, para organizar las iniciativas locales.

Al mismo tiempo, y aún cuando las estructuras sean creadas y funcionen adecuadamente, la generación de información fehaciente y sistemática de los espacios rurales es un desafío impostergable. Promover investigaciones asociadas a los problemas rurales, sus diferentes enfoques y estrategias de abordaje, generar indicadores cuantitativos y cualitativos que capturen el impacto de las políticas implementadas, entre otras acciones permitirá generar un cambio en la manera de diseñar y gestionar las políticas.

Referencias Bibliográficas

- Alfonso, E. y Torrente, D (2008). *Causas y consecuencias de la explosión demográfica en el Gran Resistencia*. Facultad de Ciencias Económicas-UNNE. Resistencia, Chaco.
- Artículos periodísticos diarios Norte, El Diario, La Voz del Chaco y Primera Línea, 2009 y 2010.
- Castro, H. y Reboratti, C. (2008). *Revisión del concepto de ruralidad en la Argentina y alternativas posibles para su redefinición*. Serie estudios e investigaciones Nº 15. Buenos Aires.
- Cattaneo, C. (2008). *Criterios para solucionar problemas de Comercialización de productos agropecuarios en pequeña escala*. Serie de documentos de capacitación Nº 3. Buenos Aires.
- CEPAL. División de Desarrollo Productivo y Empresarial (2007). *Cinco piezas de política de desarrollo productivo*. Santiago de Chile.
- Cisterna Cabrera, F. (2005). *Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa*. Universidad del Bío-Bío. Chile.
- Codutti, R. (2003). Consultoría: "Asistencia técnica para la elaboración del diagnóstico agrario y rural de la provincia del Chaco". PROINDER.
- Comisión de Comunidades Europeas (2006). *El empleo en zonas rurales: colmar el déficit de puestos de trabajo*. Bruselas.
- Comisión Europea. Dirección General De Agricultura (2004). *Indicadores comunes para el seguimiento de la Programación del Desarrollo Rural 2000-2006*.
- Craviotti, C. y Soverna, S. (1999). *Sistematización de estudios de casos de pobreza rural*. Buenos Aires.
- Crosta, N. (2006). *Reinventing Rural Policy*. OCDE
- De Ferranti, D.; Perry, G. y otros (2005). *Beyond the city. The Rural Contribution to Development*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC.
- Di Filippo, M. (2008). *Los indicadores sociales en la formulación de proyectos de desarrollo con enfoque territorial*. Documento de trabajo Nº 2. INTA. Buenos Aires.
- Dirección de Estadísticas Sanitarias (2009). Provincia del Chaco.
- División de Desarrollo Productivo y Empresarial (2003). *La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas*. Santiago de Chile.
- *Documento Base del FoNAF (Foro Nacional de Agricultura Familiar) para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar*. Compilación de los respectivos documentos aprobados en cada uno de los 3 Plenarios Nacionales realizados durante 2006 y 2007. Mendoza y Buenos Aires.
- European Commission Directorate- General for Agriculture and Rural Development (2006). *Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information*.
- Forclaz, M.; Mazza, S. y Gimenez, L. (2006). *Clasificación de los sistemas de Producción algodonera en la Provincia del chaco, mediante el uso de análisis de conglomerados*. INTA.

- Foschiatti, A. M. (2004). *Variaciones demográficas del nordeste argentino a partir de 1960*. Revista Geográfica.
- Foschiatti, A. M. (2008). *El contexto de vulnerabilidad de los procesos demográficos en el Chaco*. KAIROS. Revista de Temas Sociales. Año 12. Nº 21. Publicación de la Universidad Nacional de San Luis.
- Gobierno del Chaco (2007). *Programa de Desarrollo Rural y Apoyo a la agricultura familiar*. Cuadernillo de trabajo.
- Gómez Ortega, G. (2004). *Instrumental para la evaluación de la calidad de vida en asentamientos rurales de Santiago de Cuba*. CUBA.
- Gómez, C. (2009). *Conflictos por el acceso a la tierra en la provincia del Chaco. Nuevas territorialidades derivadas de la reestructuración productiva*. VI Jornadas de Investigación y debate "Territorio, poder e identidad en el Agro argentino". Resistencia, Chaco.
- INDEC. Censo Nacional Agropecuario 1988, 2002.
- INDEC. Censo Nacional Agropecuario 2008 -datos provisorios.
- INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 1991, 2001.
- INDEC. Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a información derivada de los Censos Nacionales de Población 1980, 1991 y 2001.
- Instituto Alexander Von Humboldt (2002). *Metodología poblacional*. Programa de Política y Legislación. Bogotá.
- Instituto de Colonización (2008). *Marco Lógico de la Estructura Programática*. Gobierno del Chaco.
- INTA (2007). *Enfoque de Desarrollo Territorial: Promoción y fortalecimiento de Proyectos de apoyo al Desarrollo Territorial para la mejora de la competitividad sistémica regional*. Documento de Trabajo Nº 1.
- Lares, B. (2008). *Developing local and regional markets to promote employment and growth*. Crans Montana.
- Lazzarini, A. (2004). *Avances en el análisis del CNA 2002 y su comparación con el CNA 1988*. Instituto de Economía y Sociología (INTA). Buenos Aires.
- Leva, G. (2005). *Indicadores de calidad de vida urbana. Teoría y metodología*. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal, Buenos Aires.
- LEY Nº 4088. Fija áreas de influencia de los municipios de la provincia. Provincia del Chaco. Departamento de procesamiento y computación de datos legislativos. Septiembre de 1994.
- LEY Nº 4233. Ley Orgánica Municipal. Provincia del Chaco. Departamento de procesamiento y computación de datos legislativos. 1995.
- Ley Nº 6547. Régimen de consorcios productivos de servicios rurales. Legislatura de la Provincia del Chaco. 2010.
- Mathey, D. (2007). *Métodos e Indicadores para la Estimación de la Pobreza Rural en la Argentina*. Documento de trabajo Nº 35. Instituto de Economía y Sociología. INTA.
- Melgar Ceballos, M. (2004). *Metodología Caracterización Socioeconómica Rápida (CSR). Ordenamiento Territorial de la Cuenca Alta del Río Yaque del Norte y del Municipio de Jarabacoa*. GITEC / SERCITEC en cooperación con GTZ. República Dominicana.

- Mingarro, J. (2008) *La Migración en la Provincia del Chubut según el Censo 2001*. Sistema Estadístico Provincial. Informe producido por el Equipo Interdisciplinario del SEP.
- NACIONES UNIDAS. CEPAL. (1987). *Despoblamiento rural y cambios recientes en los procesos de urbanización regional*. Documento de trabajo N° 25. Buenos Aires.
- OCDE (2006). *The New Rural Paradigm. Policies and Governance*.
- Paz, R. (2006). *¿Desaparición o permanencia de los campesinos ocupantes en el noroeste argentino? Evolución y crecimiento en la última década*. Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies.
- *Pequeñas donaciones de la Feria Británica de las Aves y BirdLife para la Conservación de las Áreas Importantes para la Conservación de las Aves (IBAs) y las Especies Mundialmente Amenazadas del Noroeste del Perú. Guía para el Análisis de Actores*. (2006)
- PROINDER (2000). *Proyecto de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural*. Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación. Resistencia, Chaco.
- Proyecto UNFPA, Cuadernos de capacitación (2003) Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires.
- Quintar, A. y Gatto, F. (1987). *Despoblamiento rural y cambios recientes en los procesos de urbanización regional*. Documento de Trabajo N° 25. Área de Desarrollo Regional de la Oficina de la CEPAL. Buenos Aires.
- Rodrigues, M. (2008) *Agricultural employment trends in Latin America: Are there new requirements for statistics*". ECLAC, United Nations, Agricultural Development Unit. Santiago, Chile.
- Rofman, A. (2005). *Acceso de los pequeños productores al crédito formal e informal: Diagnóstico y propuestas*. Buenos Aires.
- Rosell, J. y Viladomiu, L. (1999) *Creación de Empleo no Agrario en Provincias de baja densidad demográfica. Zamora Vs. Albacete*. Dpto. Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Roura, H y Cepeda, H. (1999). *Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural*. ILPES. Dirección de Proyectos y Programación de Inversiones. CEPAL. Santiago de Chile.
- Sáez Pérez, L. A.; Pinilla Navarro, V. y Ayuda Bosque, M. I. (2001). *Políticas ante la despoblación en el medio rural: un enfoque desde la demanda*. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural. Págs. 211-232. Universidad de Zaragoza.
- Sarraceno, E. (2006). *La experiencia europea de desarrollo rural y su utilidad para el contexto latinoamericano*. En Seminario Internacional Sobre Desarrollo Rural y Sector Agroalimentario: Estrategias de Futuro Hacienda Galindo. Querétaro, México.
- Scheinkerman de Obschatko, E. Foti, M. y Román M. (2007) *Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. PROINDER. Buenos Aires.
- Schetjman, A. y Barsky, O. (2008). *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires.
- Sitio de internet de REDAR. Boletín REDAR (2003). En <http://www.ceil-piette.gov.ar/areasinv/rural/redar0803.html>

- Soverna, S. (2008). *El Desarrollo Rural en Argentina: Situación de las Políticas Provinciales*. Serie Estudios e Investigaciones N° 18. Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Buenos Aires.
- Soverna, S.; Tsakoumagkos, P. y Paz, R. (2008). *Revisando la definición de Agricultura familiar*. Serie documentos de capacitación N° 7. Buenos Aires.
- Suárez, C. *Procesos Políticos: Actores que Suscitaron el Procesos de Cambio del Sistema de Salud*.
- Subirats, J. (2006). *¿Es el Territorio urbano una variable significativa en los procesos de Exclusión e Inclusión Social?* Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid.
- Tsakoumagkos, P. (2008). *Estudio sobre los pequeños productores agropecuarios y el desarrollo rural en la Argentina*. Serie estudios e investigaciones N° 20. Buenos Aires.
- Tsakoumagkos, P.; González, M. y Román, M. (2008). *Resumen ejecutivo: Caracterización productiva y tecnológica de los pequeños productores agropecuarios de la Argentina*. Serie estudios e investigaciones N° 17. Buenos Aires.
- Valenzuela, C. (2007). *Los Desafíos para el Desarrollo de Áreas Rurales Marginales. Una propuesta de Inclusión Productiva para los Sectores Agrícolas Tradicionales del Nordeste Argentino*. IIGHI-CONICET-UNNE. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Vol. XI, núm. 245 (55).
- Valenzuela, C. (2006). *Transformación agraria y desarrollo regional en el Nordeste argentino: una visión geográfica del siglo XX*. Editorial La Colmena. Buenos Aires, Argentina.
- Valenzuela, C. (2005). *Transformaciones y conflictos en el agro chaqueño durante los '90. Articulaciones territoriales de una nueva racionalidad productiva*. Instituto de Investigaciones Geohistóricas-CONICET. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.

Entrevistas

- Andión, Carlos. PROGANO. Resistencia, 29 de Septiembre de 2009.
- Arévalo, Diego. Ministerio de Economía y Producción del Chaco. Resistencia, 29 de Octubre de 2009.
- Bartra, Luis. INDES. Resistencia, 9 de Octubre de 2009.
- Barúa, Américo. Desarrollo Rural, Instituto de Colonización, Gobierno del Chaco. Resistencia, 20 de mayo de 2009 y 13 de Octubre de 2009.
- Cabildos Abiertos. Opiniones de participantes. Realizados en las ciudades de Machagai, Villa Ángela, Puerto Tirol, Charata, Gral. San Martín, J. J. Castelli, Sáenz Peña- Chaco. Entre 09 de marzo y 30 de abril de 2010.
- Campesinos aborígenes, provenientes de Pampa del Indio, General San Martín, La Leonesa y Las Palmas. Acampe en Plaza 25 de Mayo, Resistencia, 21 de agosto de 2009.
- Carbajal, Marcelo. PROGANO. Resistencia.
- Cesáreo, José. Dirección de Agricultura, Subsecretaría de Producción Agropecuaria, Gobierno del Chaco. Resistencia, 22 de Septiembre de 2009.

- Córdoba, Juan. Referente Responsable Censo Agropecuario, IPEC (Santa Fe). Vía telefónica y correo electrónico. Agosto-Septiembre de 2009.
- Delcegio, Evelin. INTA. Villa Ángela, 18 de mayo de 2009.
- Fernández Pello, Teodoro. Gerente de planeamiento. Instituto de Colonización. Resistencia, 12 de diciembre de 2009.
- Fernández, Nilda. PRO HUERTA, INTA. Resistencia, 23 de Octubre de 2009.
- Kees, María Angélica. Centro de Formación Rural "Juan Penco". Resistencia, 11 de mayo de 2009.
- Martignago, Juan. INTA. Santa Sylvina, 10 de Junio de 2009.
- Martínez, Duilio. Área de Educación Rural. Ministerio de Educación, Gobierno del Chaco. Resistencia, 15 de mayo de 2009.
- Migueles, Jorge. Coordinación Desarrollo Rural, Instituto de Colonización, Gobierno del Chaco. Resistencia, 19 de mayo de 2009.
- Nicora, Ana. SSDRyAF. Resistencia, 20 de Octubre de 2009.
- Olivero, Mario. Ex funcionario del Área de Desarrollo Rural del Chaco. Resistencia, 21 de Mayo de 2009.
- Orbes, Osvaldo. Dirección de Agricultura, Subsecretaría de Producción Agropecuaria, Gobierno del Chaco. Resistencia, 22 de Septiembre de 2009.
- Pereira, Mirta. Planificación y Seguimiento, PRODERNEA. Resistencia, 21 de Octubre de 2009.
- Plenario de Organizaciones de Pequeño Productores. Productores asistentes. Sáenz Peña, Chaco. 28 de octubre de 2009.
- Plenario de Organizaciones de Pequeños Productores. Reunión de delegados de Instituto de Colonización. Sáenz Peña, Chaco. 28 de octubre de 2009.
- Programa Algodonero. Productores de Santa Sylvina. Santa Sylvina, Chaco, 10 de Junio de 2009.
- Programa algodónero. Productores de Villa Ángela. Villa Ángela, Chaco, 18 de mayo de 2009.
- Sartor, Jorge. Delegado provincial de la Subsecretaría Nacional de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Resistencia, 29 de Mayo de 2009.
- Vagabulov, Javier. Agente de Proyecto Cambio Rural, INTA. Resistencia, 16 de Septiembre de 2009.

Anexo

Anexo 1: Zonificación según predominancia urbana o rural

Una condición indispensable para poner en práctica nuevos enfoques de abordaje socio-territorial es la adopción de metodologías que contemplen sus postulados sobre el territorio. Para ello, una primera diferenciación que resulta particularmente significativa es definir lo que se considera como **rural o urbano**, debido a que delimita el ámbito de pertinencia de las acciones sobre dimensiones que coexisten en ambos espacios pero con importantes divergencias (educación, ingresos, ocupaciones, necesidades básicas insatisfechas, condiciones de salud, sexo y composición étnica de la población, entre otras).

Las nuevas teorías ya no entienden a lo rural como un sector, y menos como un espacio aislado y atrasado, sino más bien lo asimilan a una situación concreta sobre un determinado territorio donde existe una gama de posibilidades para la gestión y el aprovechamiento de sus especificidades, atenuando así las diferencias que lo alejaban del “dinamismo urbano”.

Así entendido el concepto, el diseño de políticas públicas ya no puede estar solamente sujeto a la dualidad urbano-rural, sino que deberá contemplar realidades más difusas y complejas, que por tener necesidades diferentes requerirán también disímiles soluciones. Asimismo constituye un aporte a reducir las disparidades entre las regiones.

Por ese motivo, intentando facilitar las comparaciones entre distintas situaciones dentro de un mismo nivel territorial, se plantea una “zonificación” del territorio siguiendo el criterio mundialmente reconocido y establecido por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).⁴⁵ Así, se busca agrupar al territorio según ciertas características similares que no sean simplemente las referidas a la ubicación geográfica, logrando establecer un marco útil para el diseño de políticas regionales que sean más abarcativas de las realidades dispares de cada región.

Previamente caben dos aclaraciones: por un lado, debido a la forma en que están disponibles los datos censales para nuestra provincia (en base a información del INDEC), dicha metodología debió ser adaptada para poder aplicarse; y por el otro, dadas las diferencias propias de cada país, los parámetros elegidos para determinar los

⁴⁵ La Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) considera como Comunidad Rural a los territorios con una densidad de población inferior a 150 habitantes por km² (500 habitantes por km² para el caso de Japón, considerando que la densidad media de la población total del país es de 300 hab/km²). A partir de esta definición básica, construyó una tipología de regiones según su grado de urbanización-ruralidad:

- * Región con predominancia rural: Corresponde a todos aquellos territorios donde más del 50% de la población vive en una Comunidad Rural.
- * Región intermedia (o con significancia rural): Corresponde a todos aquellos territorios donde entre el 15% y 49% de la población habita en una Comunidad Rural.
- * Región con predominancia urbana: Corresponde a todos aquellos territorios donde menos del 15% de la población habita en una Comunidad Rural.

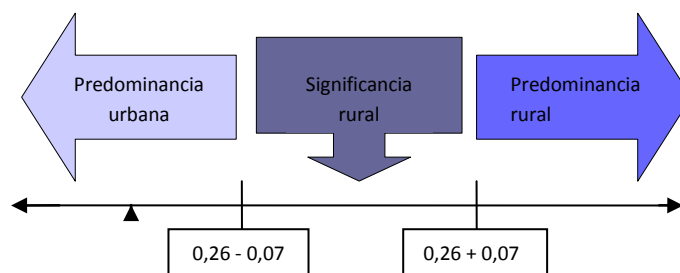
intervalos incluyentes de cada zona no son los empleados en los países desarrollados. Considerando estas salvedades, la división o zonificación en Zonas predominantemente rurales (ZPR), significativamente rurales (ZSR) y predominantemente urbanas (ZPU) será la unidad geográfica utilizada.

Estrictamente, la metodología aplicada implica dos etapas:

- **Identificación:** para lo cual es necesario fijar algún criterio que permita determinar cuáles territorios se consideran “rurales”; el criterio adoptado fue el considerado por el INDEC que define como rural “la población agrupada en localidades de menos de 2.000 habitantes y a la población dispersa en campo abierto”;⁴⁶

- **Agrupación-zonificación:** para lo cual se deben agrupar los territorios de acuerdo a un criterio que permita determinar los límites de las zonas; en este caso se utilizó “proporción de población rural” como variable para delimitar las tres zonas previamente mencionadas, considerando el promedio y desvío promedio de la misma las zonas se definieron de acuerdo al siguiente esquema:

Gráfico Nº 4: Esquema de Zonificación - Chaco



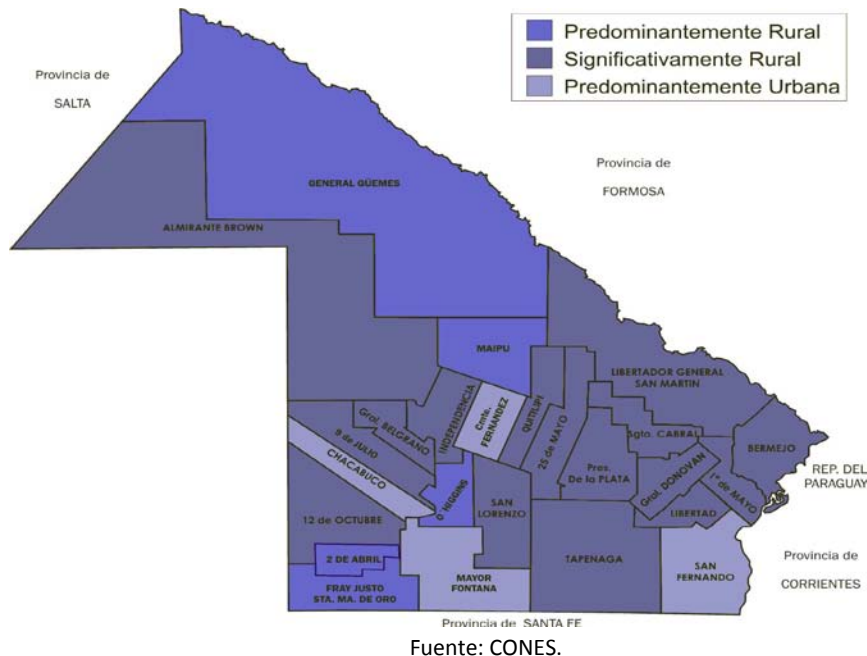
Hay que tener en claro que, dada la dinámica propia de los parámetros que la definen, esta zonificación está sujeta a transformaciones de acuerdo a los cambios demográficos que se vayan sucediendo; especialmente deberían esperarse modificaciones en la ZSR, cuyos componentes “periféricos” pueden entenderse como zonas de transición. La zonificación adquiere así una dinámica propia, diferente de otros esquemas de regiones estáticas.

Aunque para los fines de una intervención efectiva en las regiones esta zonificación no es suficiente. Información adicional respecto al estado de la economía local (producción primaria, mercado laboral, desarrollo industrial, etc.), infraestructura (de salud, educativa, productiva, vial), servicios públicos, asistencia social, medio ambiente, entre otros.

⁴⁶ Este criterio difiere del adoptado por la OCDE, que utiliza uno más amplio para definir a la población rural (considerando densidad, distancia a centros urbanos, entre otras) mientras que INDEC adopta un criterio puramente demográfico. La razón subyace en la disponibilidad de información del sistema estadístico argentino. Complementar este criterio con variables adicionales resultaría de suma utilidad para ampliar la comprensión de los espacios rurales.

Aplicando esta metodología de clasificación de los espacios rurales-urbanos a nivel país, la provincia del Chaco queda incluida dentro de la Zona Significativamente Rural⁴⁷, mientras que su zonificación interna puede apreciarse en la figura siguiente:

Gráfico Nº 5: Zonificación - Chaco



Del resultado de la zonificación surgen algunas apreciaciones a considerar. Los departamentos que aparecen como predominantemente rurales tienen como característica su lejanía al mayor centro urbano de la provincia (exceptuando O'Higgins). Por su parte, los cuatro departamentos clasificados como predominantemente urbanos son los que aglutinan a las tres ciudades más pobladas del Chaco, incluyendo al Dpto. Chacabuco (Charata).

Anexo 2: Clasificación de productores

En virtud de que es fundamental reflejar con la mayor precisión posible las realidades de quienes viven en el campo, diferenciando entre diversas realidades, nuestra unidad de análisis será desagregada en dos tipos: los “grandes” productores y los “pequeños o medianos” productores, grupos con rasgos particulares y que enfrentan también problemáticas propias.

⁴⁷ La zonificación a nivel nacional se calculó considerando una población rural media de 14,8 y desvío promedio de 6,8 quedando conformada de la siguiente manera:

- ZPU: Buenos Aires, Santa Cruz y Tierra del Fuego.
- ZPR: Catamarca, Formosa, Misiones y Santiago del Estero.
- ZSR: todas las restantes provincias.

En nuestra provincia, como en el país, la mayoría pertenece al estrato de pequeños productores, que si bien ocupan una menor superficie total (relativa) son los que viven y trabajan en el campo, y que por sus características aparecen como el grupo más vulnerable en este escenario de creciente urbanización.

La definición de pequeño productor debe constituir un indicador que represente su especificidad, condición que no cumple el criterio de clasificación que emplea solamente el tamaño del predio como variable distintiva. Por eso, en la búsqueda de una mejor aproximación a tal identificación, y dado que la disponibilidad de datos lo permite, se seguirá la caracterización aprobada por el PROINDER que define al pequeño productor como *“aquel que dirige una explotación agropecuaria (EAP) en la que el productor o socio trabaja directamente en la explotación y no posee trabajadores no familiares remunerados permanentes”*. Este criterio, es más abarcativo dado que incluye una serie de parámetros representativos de explotaciones pequeñas, a saber:

- a. En primer lugar, existe un límite físico (que varía según las regiones) para la explotación productiva que puede ser realizada por el pequeño productor con su trabajo directo, el de su familia y el de personal contratado transitoriamente. Para nuestra provincia los topes para estar incluido dentro de ese grupo son los que siguen:
 1. La superficie total de la explotación no debe superar las 1.000 has.
 2. La superficie cultivada no debe superar las 500 has.
 3. Las explotaciones no debe poseer más de 500 unidades ganaderas.
- b. En segundo lugar, el criterio adoptado distingue -a su vez- tres tipos de pequeños productores:

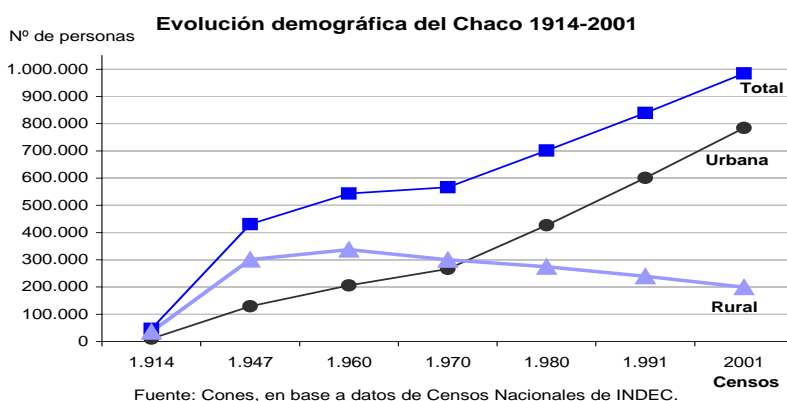
Clasificación de Pequeños productores

PP - Tipo 1	PP - Tipo 2	PP - Tipo 3
Estrato superior de PP familiar capitalizado.	Estrato intermedio de PP familiar (llamados campesinos o pequeños productores “transicionales”).	Estrato inferior de PP familiar.
A pesar de la escasez relativa de recursos productivos con los que cuenta en relación al nivel medio de la actividad, <u>puede evolucionar</u> (realizar una reproducción ampliada de su sistema de producción).	Posee una escasez de recursos tal que no le permite la reproducción ampliada o la evolución de su explotación, sino solamente la <u>reproducción simple</u> (es decir, mantenerse en la actividad).	Su dotación de recursos no le permite vivir exclusivamente de su explotación y mantenerse en la actividad (es "inviabile" en las condiciones actuales trabajando sólo como productor), por lo que debe recurrir a otras estrategias de <u>supervivencia</u> (trabajo fuera de la explotación).
No presenta en general rasgos de pobreza y sus principales carencias se refieren a servicios de apoyo a la producción (financiamiento y crédito, asistencia técnica, comercialización, etc.).	Presenta algunos rasgos de pobreza por falta de acceso a servicios sociales básicos.	Posee acentuadas condiciones de pobreza, y su mantenimiento en el campo se explica, en una gran mayoría de casos, por el aporte que recibe de programas públicos de asistencia social y por otros ingresos eventuales.

- c. En tercer lugar, desde el punto de vista operativo, para la selección de los indicadores que identifican a los distintos tipos de productores el criterio a implementar es el “*nivel de capitalización*”, ya que es éste el factor principal que determina las alternativas productivas y, con ello, las posibilidades de subsistencia, de ganancias y de mantenimiento o crecimiento de la explotación.

Anexo 3: Información estadística complementaria

Gráfico 1: Evolución demográfica del Chaco 1914-2001.



Cuadro 2: Población urbana por provincia

Porcentaje de población urbana por provincia. Total del país. Años 1970, 1980, 1991 y 2001					
Provincia	% Población urbana				Variación (%) 2001-1970
	1970	1980	1991	2001	
Total del país	79,0	83,0	87,2	89,4	13,2%
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0%
Buenos Aires	91,3	93,2	95,2	96,4	5,5%
Partidos del Gran Buenos Aires	99,3	99,2	99,7	99,7	0,4%
Resto de Buenos Aires	78,7	82,9	87,3	90,7	15,2%
Catamarca	52,9	57,5	69,8	74,0	39,9%
Chaco	47,0	60,9	68,6	79,7	69,5%
Chubut	69,6	81,4	87,8	89,5	28,6%
Córdoba	74,8	80,7	86,0	88,7	18,5%
Corrientes	57,2	64,4	74,1	79,4	38,7%
Entre Ríos	60,8	68,8	77,6	82,5	35,7%
Formosa	40,3	55,7	67,8	77,7	92,8%
Jujuy	64,9	73,6	81,6	85,0	30,9%
La Pampa	49,8	64,9	74,2	81,3	63,3%
La Rioja	51,5	61,7	75,7	83,1	61,4%
Mendoza	65,9	68,9	77,8	79,3	20,4%

Misiones	37,5	50,4	62,5	70,4	88,0%
Neuquén	66,0	76,1	86,3	88,6	34,2%
Río Negro	59,6	71,8	79,9	84,4	41,6%
Salta	62,8	71,8	79,0	83,4	32,8%
San Juan	62,4	72,0	80,3	86,0	37,9%
San Luis	57,3	70,0	81,1	87,1	52,1%
Santa Cruz	76,3	86,8	91,4	96,1	26,0%
Santa Fe	77,7	82,0	86,8	89,2	14,7%
Santiago del Estero	43,0	51,9	60,7	66,1	53,6%
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	73,8	88,6	97,0	97,1	31,4%
Tucumán	64,7	70,9	76,6	79,5	22,8%

Fuente: Elaborado en base a información de los Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1970, 1980, 1991 y 2001, INDEC.

CUADRO 3: Variaciones poblacionales por departamentos. Chaco 1991-2001.

Tasas de Variación poblacional por departamento. Chaco 1991-2001		
Departamento	Variación poblacional rural	Variación población total
Almirante Brown	-0,35	0,41
Bermejo	-0,21	0,05
Comandante Fernández	-0,21	0,14
Chacabuco	-0,27	0,21
Doce de Octubre	-0,41	0,28
Dos de Abril	-0,49	-0,08
F. J. Santa María de Oro	-0,42	-0,10
General Belgrano	-0,57	0,04
General Donovan	-0,15	0,17
General Güemes	-0,04	0,42
Independencia	-0,45	0,12
Libertad	0,08	0,23
Libertador Gral. San Martín	-0,28	0,14
Maipú	-0,36	-0,01
Mayor Luis J. Fontana	-0,46	0,10
Nueve de Julio	-0,30	0,09
O'Higgins	-0,48	-0,07
Presidencia de la Plaza	-0,26	0,13
Primero de Mayo	-0,49	0,31
Quitilipi	-0,33	0,07
San Fernando	-0,31	0,22
San Lorenzo	-0,37	0,06
Sargento Cabral	-0,43	0,17
Tapenagá	-0,35	0,16
Veinticinco de Mayo	-0,29	0,16
Total	-0,31	0,17

Fuente: Cones, en base a CNPyV 1991,2001

CUADRO 4: Variaciones poblacionales por localidad, en el Chaco (cantidad de personas)

Variaciones de población 1991-2001			
	Urbana	Rural	Total
Almirante Brown	11.710	-3.269	8.441
Taco Pozo	3.089	-780	2.309
Pampa del Infierno	3.391	-800	2.591
Concepción del Bermejo	1.659	-325	1.334
Los Frentones	3.571	-1.364	2.207
Bermejo	2.447	-1.278	1.169
La Leonesa	619	-244	375
Las Palmas	181	-232	-51
General Vedia	527	-442	85
Puerto Bermejo	230	-308	-78
Isla del Cerrito	536	-72	464
Puerto Eva Perón	354	20	374
Comandante Fernández	13.659	-3.114	10.545
Pcia. R. Sáenz Peña	13.659	-3.114	10.545
Chacabuco	6.737	-1.939	4.798
Charata	6.737	-1.939	4.798
Doce de Octubre	7.427	-3.004	4.423
General Pinedo	4.611	-1.916	2.695
Gancedo	2.322	-1.005	1.317
General Capdevilla	494	-83	411
Dos de Abril	1.832	-2.514	-682
Hermoso Campo	1.832	-2.514	-682
F.J. Sta. Ma. de Oro	1.671	-2.855	-1.184
Santa Sylvina	1.361	-2.179	-818
Chorotis	310	-676	-366
General Belgrano	3.608	-3.168	440
Corzuela	3.608	-3.168	440
General Donovan	2.464	-535	1.929
Makalle	1.352	-394	958
La Escondida	431	-154	277
La Verde	324	57	381
Lapachito	357	-44	313
General Güemes	19.529	-1.064	18.465
Juan Jose Castelli	13.231	-3.859	9.372
Miraflores	1.578	59	1.637
El Sauzalito	2.546	225	2.771
Villa Río Bermejito	449	1.240	1.689
Misión Nueva Pompeya	968	838	1.806
Fuerte Esperanza	757	433	1.190
Independencia	6.398	-4.181	2.217
Campo Largo	3.336	-2.215	1.121
Avia Terai	1.941	-1.359	582
Napenay	1.121	-607	514
Libertad	1.850	172	2.022
Puerto Tirol	1.513	348	1.861
Colonia Popular	103	-18	85

Laguna Blanca	234	-158	76
Ldor. Gral. San Martín	12.693	-6.140	6.553
Gral. San Martín	6.538	-3.217	3.321
Pampa del Indio	2.525	-127	2.398
Presidencia Roca	1.515	-869	646
La Eduvigis	558	-525	33
Pampa Almirón	571	-321	250
Laguna Limpia	753	-827	-74
Ciervo Petiso	233	-254	-21
Maipú	5.778	-5.964	-186
Tres Isletas	5.778	-5.964	-186
My. L. J. Fontana	11.634	-6.988	4.646
Villa Ángela	9.241	-3.928	5.313
Coronel Du Graty	2.194	-2.886	-692
Enrique Urien	199	-174	25
Nueve de Julio	5.428	-3.127	2.301
Las Breñas	5.428	-3.127	2.301
O'Higgins	4.710	-6.140	-1.430
San Bernardo	2.793	-3.906	-1.113
La Tigra	1.082	-836	246
La Clotilde	835	-1.398	-563
Pcia. de la Plaza	2.773	-1.370	1.403
Pcia. de la Plaza	2.773	-1.370	1.403
Primero de Mayo	4.058	-1.902	2.156
Margarita Belén	2.203	-1.067	1.136
Colonia Benítez	1.855	-835	1.020
Quitilipi	7.476	-5.288	2.188
Quitilipi	7.476	-5.288	2.188
San Fernando	68.746	-1.681	67.065
Resistencia	45.669	279	45.948
Barranqueras	8.166	85	8.251
Fontana	12.309	-1.705	10.604
Puerto Vilelas	1.550	521	2.071
Basail	1.052	-861	191
San Lorenzo	3.408	-2.550	858
Villa Berthet	3.253	-2.279	974
Samuhu	155	-271	-116
Sargento Cabral	4.926	-2.724	2.202
Colonia Elisa	1.617	-1.105	512
Las Garcitas	1.627	-827	800
Colonias Unidas	709	-160	549
Capitán Solari	973	-632	341
Tapenagá	1.171	-588	583
Charadai	687	-345	342
Cote Lai	484	-243	241
Veinticinco de Mayo	7.452	-3.605	3.847
Machagai	7.452	-3.605	3.847
Fuente: Cones, en base a CNPyV 1991,2001			

CUADRO 5: Tasa de actividad del Chaco, por zonas urbano- rural. 1980-2001.

Tasa de actividad. Provincia del Chaco.			
PEA/Pobl. mayor a 10 años			
Área	1980	2001	Var.
Total	50,0%	64,0%	28,14%
Urbana	49,9%	66,2%	32,69%
Rural	49,9%	54,7%	9,65%

Fuente: Cones Chaco, en base a datos de CNPyV.

Cuadro 6: Relación Desocupados/PEA en Chaco, 2001

Desocupados / PEA - 2001		
	Varón	Mujer
Total	36%	52%
Urbana	40%	51%
Rural	24%	58%

Fuente: Cones, en base a datos de CNPyV.

Cuadro 7: Participación de Mujeres en la PEA, provincia del Chaco. Comparación intercensal.

Mujeres en la PEA			
	1980	2001	Var.
Total	21%	40%	86%
Urbana	29%	43%	50%
Rural	9%	24%	165%

Fuente: Cones, en base a datos de CNPyV.

Cuadro 8: PEA por grupos quinquenales de edad, provincia del Chaco, 2001

Edad	PEA		Desocupados / PEA	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
10-24 años	78%	58%	77%	60%
25-39 años	73%	57%	28%	21%
40-54 años	70%	58%	22%	16%
55-69 años	40%	48%	25%	12%
70 y más	9%	24%	31%	10%
Total	66%	55%	45%	32%

Fuente: Cones, en base a datos de CNPyV 2001.

Nota: El cálculo considera la proporción de PEA en determinado intervalo de edad sobre el total de población de ese mismo rango de edad, ambos para un mismo sector. Por ejemplo: PEA urbana (10-24 años)/ PT urbana (10-24 años) = 78%.