

Pobreza, exclusión y desigualdad

Jorge Granda Aguilar

Pobreza, exclusión y desigualdad



Índice

Presentación	9
Pobreza, exclusión y desigualdad	11
Estudio Introdutorio <i>Jorge Granda Aguilar</i>	
POBREZA, DETERMINANTES E IMPACTOS	
Hogares, empleo y pobreza en Argentina: ¿estructuras persistentes?	33
<i>Rosalía Cortés, Fernando Groisman</i>	
Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política	49
<i>Luis Beccaria, Roxana Maurizio</i>	
Intergenerational transmission of education: gender and ethnicity in Guatemala	73
<i>Priscila Hermida</i>	
Erradicar el hambre como primer paso hacia la cohesión social en América Latina	99
<i>Jose Luis Vivero, Carmen Porras</i>	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-186-3
Cuidado de la edición: Bolívar Lucio N.
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: noviembre, 2008

Procesos de campesinización y reforma agraria: los ocupantes de tierras privadas en Misiones (Argentina).	121
<i>Denis Baranger</i>	
Las familias: su papel en la superación de la pobreza	139
<i>Luz María López Montaño</i>	
EXCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL	
Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina ¿Qué se necesita para la cohesión social?	161
<i>Daniel Sotsek, Leonor Margalef</i>	
Cohesión social: entre inclusión social y sentido de pertenencia	189
<i>Martín Hopenhayn</i>	
La cohesión social en Iberoamérica	205
<i>Tomás Mallo y Maribel Rodríguez</i>	
Envejecer en el siglo XXI en América Latina.	223
<i>Paulina Osorio</i>	
La exclusión social y el derecho del individuo y la familia: el caso del Programa de la Bolsa de la Familia en el Brasil	233
<i>Silvana Aparecida Mariano</i>	
Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino	249
<i>Clara Craviotti</i>	

POBREZA Y POLÍTICA PÚBLICA

Towards a new consensus poverty reduction strategies for Bolivia.	269
<i>Jorge Buzaglo and Alvaro Calzadilla</i>	
Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina	303
<i>Juan Ponce</i>	
Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos	317
<i>Valeria Llobet</i>	
Preferencias adaptativas: un desafío para el desarrollo de las políticas sociales.	335
<i>Gustavo Pereira</i>	

Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino*

Clara Craviotti**

Resumen

En Argentina, así como en otros países latinoamericanos, se verifica la conformación de agentes productivos agrarios sin antecedentes previos en la actividad agropecuaria; rasgo que da cuenta de una creciente interrelación rural-urbana, así como del incremento de la heterogeneidad social agraria. En efecto, este conjunto de “nuevos agentes” engloba situaciones de búsqueda de alternativas de inversión, o bien de revalorización de aspectos vinculados al “estilo de vida”, así como también orientadas a la generación de ingresos necesarios para el sustento familiar. La presente ponencia se centra en este último grupo de agentes: sujetos sociales vulnerables que, sobre la base del control de un capital relativamente reducido, encaran “microemprendimientos” de base agropecuaria orientados al mercado.

Teniendo en cuenta que este tipo de situaciones de ingreso a la actividad agraria puede darse de manera autónoma o bien favorecidas por apoyos institucionales, el análisis apunta a identificar los enfoques adoptados por distintos programas estatales vigentes actualmente en la Argentina.

* Esta ponencia se inscribe en el marco del PICT 38175 “La incorporación a la producción agropecuaria de sujetos en situación de vulnerabilidad social. Trayectorias y modalidades de inserción”, financiado por la ANPCyT.

** Investigadora del CONICET en el Centro de Estudios de Sociología del Trabajo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires y profesora de la Maestría de Estudios Sociales Agrarios (FLACSO-Argentina). Dirección postal: Av. Córdoba 2122, 2º Piso, Of. 211 (1120), Buenos Aires. Correo electrónico: ccraviotti@yahoo.com

Para ello se reflexiona acerca de las perspectivas sobre la vulnerabilidad social presentes en sus estrategias y sobre las redefiniciones que estas experimentaron en los últimos años. Luego se considera, específicamente, la medida en que dichos programas incorporan la problemática de sujetos sociales vulnerables que inician la actividad agraria.

Introducción

Distintos trabajos producidos recientemente en Argentina y en otros contextos sociales, dan cuenta de la creciente interrelación rural-urbana, fenómeno que se expresa en la diversificación del empleo en las áreas rurales, la pluriactividad de los productores agropecuarios y sus familias –la combinación de la actividad agropecuaria con otras actividades– y una mayor integración entre los mercados de trabajo urbanos y rurales, lo que deja de lado su tradicional fragmentación.

Un aspecto que también da cuenta de la interrelación rural-urbana y comparativamente menos abordado por los investigadores, es la conformación de nuevos agentes productivos agrarios, situación que se enraíza en los cambios de las condiciones macro-económicas y en los procesos de reestructuración experimentados por los mercados de trabajo, así como en factores de índole micro, tales como el ciclo de vida de las familias y las expectativas y motivaciones de sus miembros¹.

En Argentina, este fenómeno se produce en un contexto en el que la producción agroalimentaria ha experimentado fuertes procesos de reestructuración durante la década de los 90; con cambio tecnológico, aumento de escalas productivas y recrudescimiento de la competencia interempresaria, lo que provoca una marcada disminución de las explotaciones agropecuarias y de la población ocupada en actividades agrarias. Sin

1 La heterogeneidad de situaciones que abarca esta categoría de “nuevos agentes”, obedece a que engloba inversionistas que buscan diversificar su cartera de inversiones y sujetos que incursionan en la actividad agraria a partir de consideraciones ligadas al *hobby* o al estilo de vida, así como a sujetos expulsados del mercado laboral que la visualizan como mecanismo de sustentación de sus familias. (Craviotti, 2006).

embargo, mirado desde el ángulo del mercado de trabajo, las persistentes tasas de desempleo urbano “empujaron” la búsqueda de otras alternativas ocupacionales, incluyendo la producción agropecuaria con vistas al autoconsumo, generando situaciones de “refugio” en el sector (Radonich y Steimbregger, 1997).

Dadas ciertas barreras al acceso para el inicio de la actividad agropecuaria, particularmente en el caso de sujetos sociales vulnerables –nos referimos entre otras, a la necesidad de contar con alguna forma de acceso a la tierra– es posible pensar que el desarrollo de esta actividad resulta de un conjunto de elementos favorecedores, entre los que destaca la red de relaciones establecidas, ya sea tipo formal como informal. Estas pueden viabilizar el acceso a recursos tangibles –bienes, instalaciones, lugares– como intangibles –información, conocimientos, avales– En este sentido se menciona la importancia de la vinculación con programas sociales como condición para la viabilidad de las iniciativas de autoempleo (Merlinsky, 1997).

Se justifica así el análisis de la estrategia de estos programas para entender en qué medida los parámetros establecidos (en tanto “reglas de juego”), condicionan las alternativas potencialmente disponibles por estos sujetos². Para ello se reflexiona acerca de las diferentes perspectivas sobre la vulnerabilidad social, presentes en dichas estrategias y sobre las redefiniciones que estas experimentaron en los últimos años. Luego se considera específicamente la medida en que dichos programas incorporan la problemática de los “nuevos agentes” en la actividad agraria, a partir del análisis de material secundario y entrevistas en profundidad a técnicos de programas representativos, realizadas en el marco de la investigación.

Enfoques teóricos sobre la vulnerabilidad social

Desde las Ciencias Sociales, la noción de vulnerabilidad surge no solo en función de preocupaciones teóricas, sino íntimamente conectada con la

2 Esto independientemente que su aplicación concreta, a partir de las visiones de los técnicos y su interfase con los requerimientos de los beneficiarios, sin duda generan redefiniciones de estos parámetros.

idea de poder identificar los mecanismos adecuados para paliarla. En los países capitalistas avanzados, particularmente los europeos, la noción es planteada en el contexto del debate en torno a la exclusión social y se manifiesta con singular fuerza en los noventa, a partir de la toma de conciencia de los efectos adversos en los mercados de trabajo, producidos por las medidas adoptadas para asegurar la competitividad en un contexto cada vez más globalizado. Mientras, inicialmente, el concepto de exclusión surge con un uso restringido, refiriendo a aquellos que eran considerados “inadaptados sociales” (Saith, 2001: 3), luego se amplía para denotar situaciones abarcativas de vastos segmentos poblacionales, que daban lugar a un nuevo planteamiento de la “cuestión social”.

A diferencia de los estudios sobre pobreza, por lo general centrados en aspectos *distributivos* –la carencia de determinados recursos a nivel del individuo o el hogar, como unidades independientes unas de otras–, aquellos preocupados por la exclusión social privilegian aspectos *relacionales*. Ello es atribuido a las diferentes tradiciones intelectuales que influyen en ambos tipos de estudios: la anglosajona, más inclinada a una visión liberal de la sociedad, está presente en los aportes clásicos sobre pobreza, mientras que los centrados en la exclusión se enmarcan en la tradición francesa, que enfatiza los derechos y obligaciones recíprocas que vinculan a los individuos entre sí y son el sustrato de todo orden social (Saith, 2001: 11).

En ese marco, el concepto de exclusión se ha constituido en la llave para reexaminar diversas dimensiones de la sociedad contemporánea (Saraví, 2006). Tal como señala Estivill (2003), permitió relanzar un debate que, en las últimas tres décadas, parecía relativamente estancado. Sin embargo, se trata de una categoría que parece dotada de una capacidad omniexplicativa; por ese motivo sus críticos la consideran desprovista de rigor conceptual (Karsz, 2004).

Diversos trabajos alertan sobre los riesgos de un enfoque que fácilmente puede derivar en visiones dualistas, en las que “todo se presenta como si no hubiera ningún principio activo, ningún generador” (Karsz, 2004: 176). En realidad, la exclusión atañe a personas que están fuera de una sociedad de la que, al mismo tiempo, forman necesariamente parte: intentan vivir o por lo menos sobrevivir en las condiciones de esa sociedad,

movilizar recursos existentes, desarrollar estrategias diversas. Estrictamente hablando están, no fuera de la sociedad, sino fuera de ciertos circuitos, de ciertas prácticas, ya no son de la incumbencia de ciertas instituciones por lo mismo que incumben a otras.

Teniendo en cuenta las trampas de la noción de exclusión, Castel (2004) propone reservarla para ciertas categorías específicas: para denotar situaciones en las que se verifica un alejamiento completo de la comunidad (por deportación, destierro o matanza) o bien en la que se construyen espacios cerrados en el seno de la comunidad, pero separados de esta. Una tercera modalidad sería aquella en la que las personas gozan de un estatus especial que les permite coexistir en comunidad, pero que las priva de ciertos derechos y de la participación en determinadas actividades sociales. Si se admiten estos criterios, ello significa que la mayoría de las situaciones calificadas hoy como exclusión corresponden a una lógica completamente distinta, la de la vulnerabilidad, generada por la degradación de las relaciones de trabajo y de las protecciones asignadas al trabajo.

La premisa de este autor es que existe una fuerte correlación entre el lugar ocupado en la división social del trabajo y la participación en redes de sociabilidad y sistemas de protección social. Es conocida su identificación de diferentes “zonas” (la de la integración, la de la exclusión o “desafiliación”, como prefiere llamarla, y la de la vulnerabilidad, como zona intermedia, inestable). Hablar de desafiliación significa, desde su punto de vista, trazar un recorrido, buscar las relaciones entre la situación en la que se está y aquella de la que se viene, vincular lo que sucede en las periferias y lo que llega al centro. La zona de vulnerabilidad ocupa una situación estratégica: reducida o controlada, permite la estabilidad de la estructura social abierta que, en general, alimenta turbulencias. Es en las zonas grises y difusas de la vulnerabilidad donde deben concentrarse los esfuerzos de investigación de los sociólogos (Castel, 1997).

Se trata entonces de profundizar el análisis en aquellas situaciones de vulnerabilidad que pueden desencadenar procesos de acumulación de desventajas. Las implicaciones para la política pública son relevantes, en la medida que llama a poner el foco de atención sobre situaciones de riesgo antes que en los resultados y a desarrollar un abordaje multidimensional y preventivo (Saraví, 2006).

La génesis del enfoque en los países desarrollados, junto con su énfasis en el trabajo asalariado formal como principal mecanismo de integración social, ha llevado a que sea considerado de difícil aplicación en los países en desarrollo, dada la importancia de las ocupaciones informales y precarias. En este sentido, los estudios sobre la marginalidad que florecieron en los años sesenta y setenta en la región, destacaban en su versión histórico-estructural que la presencia de un volumen significativo de mano de obra con inserción marginal no se correspondía con un estadio de desarrollo del capitalismo dependiente sino que, por el contrario, era “característica de la forma en que este se establece y mantiene” (Murmis, 1969: 414)³. Surge entonces la necesidad de considerar la peculiar situación de estas sociedades en términos de su evolución y de los dispositivos de integración diseñados. Como señala Saraví (2006), el desafío consiste en poder diferenciar la figura del fondo, es decir, las especificidades de la exclusión social en un escenario que tradicionalmente se ha caracterizado por una marcada pobreza y desigualdad, la extendida precariedad laboral, y una ciudadanía limitada.

Si para Saith el beneficio principal del concepto de exclusión en los países en desarrollo fue que permitió reabrir viejos debates y discusiones sobre la pobreza al introducir la preocupación por sus causas, para Saraví en el caso latinoamericano se trata no ya de una nueva forma de enfocar los problemas sino de un “endurecimiento” de la estructura social, en el que la pobreza es asumida por los propios pobres y también por el Estado. Este diseña y aplica políticas no para superar la pobreza, sino para convivir con ella, por lo que esta se ha “institucionalizado”: las diferencias generadas desde las propias instituciones estatales para acceder a distinto tipo de apoyos dan lugar a una especie de “ciudadanía de segunda clase” (Roberts, 2006).

Katzman y otros (1999) refiriéndose a las posibilidades de extender el concepto de exclusión, formulado en el contexto europeo, al ámbito latinoamericano, consideran que la integración social puede describirse como un proceso multifiliatorio; en el que ningún lazo social tiene la fuer-

3 No nos detendremos aquí en otras interpretaciones, de índole culturalista de la marginalidad, como es el caso de la “cultura de la pobreza”

za que en otros contextos adquiere la relación salarial, los derechos sociales, o incluso la participación en el mercado, pero existen otros muchos lazos sociales más débiles que brindan un sentido de pertenencia. Retomando estas ideas, Pizarro (2001: 12) indica que las políticas aperturistas, de privatización y desregulación adoptadas en los noventa, conformaron un “evento económico-social traumático” que impactó profundamente sobre distintas dimensiones de los hogares. El concepto de vulnerabilidad parece ser el más apropiado para captar esa mayor exposición a riesgos, experimentada por una gran masa de habitantes en América Latina.

Esta visión, presente en una corriente de estudios vinculados a organismos internacionales, se apoya fuertemente en el trabajo de Moser (1998), que conecta vulnerabilidad con “activos”, introduciendo así un giro en el abordaje de la cuestión. Esta perspectiva subraya que la mayor debilidad objetiva de los hogares pobres para enfrentar las crisis económicas, puede ser contrarrestada con una adecuada gestión de los recursos internos y externos a los que acceden (fundamentalmente los vinculados a redes sociales). De allí surge una clara implicancia en términos de políticas: la necesidad de un diagnóstico abarcativo de los activos –más que de los pasivos– y de diseñar medidas que permitan un uso adecuado de los mismos.

A pesar de las evidentes similitudes de la terminología, creemos que este enfoque se distancia de la tradición francesa de análisis de la exclusión, con su énfasis en los aspectos derivados del funcionamiento del sistema social. Probablemente el interés por esta aproximación radique en que ofrece ideas acerca de cómo abordar la vulnerabilidad desde programas ad-hoc, sin forzar transformaciones de mayor alcance. Varios autores, a pesar de adoptarlo, indican que los recursos que poseen las familias dependen de las estructuras de oportunidades provistas por el Estado, el mercado y la sociedad (Katzman y otros, 1999; Pizarro, 2001). Una vez identificada la problemática de la vulnerabilidad, la respuesta no puede detenerse meramente en identificar los “activos” y sus usos, sino que debe abordar las lógicas de producción y distribución de dichos activos.

Con estas precisiones, creemos que la noción de vulnerabilidad presenta potencialidades respecto de la pobreza, en tanto invita a un abordaje multidimensional y procesual, en el que se evalúen los factores de dis-

tinta índole (micro, meso y macro) que conducen a ella. Asimismo, permite incorporar sectores no necesariamente pobres, pero expuestos a procesos de desintegración y exclusión.

Vulnerabilidad, programas sociales y de desarrollo rural en Argentina

Como señala Roberts (2006) en referencia a América Latina en su conjunto, en el período de industrialización por sustitución de importaciones, que también se caracterizó por una rápida urbanización, la pobreza fue percibida como un problema que podía ser resuelto, fundamentalmente a través de la creación del empleo formal y de la expansión universal de los programas de seguridad social. El modelo logró distintos niveles de desarrollo según los países. Argentina, al ser un país de industrialización temprana y con escasez de mano de obra, mostró una situación diferente a la mayoría de los países latinoamericanos, por su mercado de trabajo fuertemente institucionalizado y apoyado en una legislación laboral protectora.⁴

Las políticas neoliberales adoptadas a partir de mediados de los 70 y fundamentalmente en los 90; afectaron, sin embargo, las bases mismas del sistema integrador, al alterar las características del mercado de trabajo y el edificio de participación y protección social construido sobre este. En ese marco, los programas focalizados pasaron a ser el principal mecanismo para enfrentar la pobreza, no obstante, algunos de sus ejecutores remarcaban la necesidad de combinar estos programas con políticas de alcance universal (Carpio y Novacovsky, 1997). Una característica de esta etapa es la multiplicación de los instrumentos de atención, enmarcados en programas ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, pero también por la SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos), en el caso de los sujetos sociales agrarios.

En este último caso, los primeros instrumentos cobraron forma con

⁴ Esta es una aproximación general que debe matizarse, considerando que ciertas actividades –como la construcción, el servicio doméstico y la actividad agraria– tradicionalmente se han caracterizado por relaciones laborales precarias y menor presencia relativa de instituciones regulatorias.

la restauración democrática (fines de 1983) y más definidamente en los noventa. Se pusieron en marcha distintos programas de desarrollo rural orientados a diferentes tipos de productores; no solo pequeños productores en situación de pobreza, sino también productores medianos descapitalizados. La mayoría de ellos están vigentes actualmente; algunos se centran en la asistencia técnica y la promoción de la organización, mientras que otros se plantean una estrategia más abarcativa, que incorpora el financiamiento de inversiones y/o capital operativo a través de créditos o subsidios.

Una característica de las políticas hacia la pobreza rural es que han sido pensadas más en función del sector agropecuario como tal que desde las políticas sociales (Forni, 2002). La estrategia adoptada por estos programas en los noventa enfatizó la transferencia de recursos destinados a la producción, sea con vistas al mercado o al autoconsumo, como mecanismo que en el mediano plazo permitiría una mejora de los ingresos percibidos, procurando así diferenciarse de la estrategia adoptada por los programas de Desarrollo Social, centrados en paliar necesidades inmediatas de las familias, a través de la provisión de bienes básicos o la transferencia de aportes monetarios.

Estos programas procuran potenciar el recurso comparativamente más abundante en estos hogares: el trabajo de sus integrantes, así como las relaciones sociales construidas. En estos puntos son de alguna manera coherentes con el enfoque de vulnerabilidad y activos desarrollado anteriormente. También son tributarios de las nociones de empoderamiento de categorías sociales desfavorecidas, al fomentar su asociatividad y organización. En el caso de los estratos más pobres, el énfasis en el desarrollo del autoconsumo con vistas a lograr la seguridad alimentaria supone, desde otro ángulo, una desmercantilización; al sustraer la satisfacción de ciertas necesidades de los intercambios mercantiles, procurando disminuir la dependencia de estos agentes respecto de los ingresos monetarios y del trabajo asalariado extrapredial como mecanismo para su obtención.

Para algunos analistas, la puesta en marcha de programas de desarrollo rural resultaba contradictoria con la política económica implementada en los noventa, caracterizada por la desregulación, la apertura y una virtual ausencia de políticas sectoriales. No solo no conducían a transfor-

maciones estructurales (Manzanal, 2000), sino que en la práctica operaban como un instrumento de exclusión antes que de inclusión; porque frente a situaciones de carencias generalizadas, eran más los potenciales beneficiarios que quedaban fuera de su alcance que los que efectivamente lograban responder a los criterios de focalización establecidos (De Dios, 1996). Otros autores en cambio, destacaban la ambigüedad de programas que si bien estaban focalizados en capas en desintegración o en riesgo de llegar a ella, incluían elementos paliativos y otros desarrollistas (Murmis, 1998). Los propios instrumentos empleados, admiten una doble lectura y pueden servir a objetivos distintos, particularmente en ausencia de una estrategia general que los contenga.

A partir de la profunda crisis que acompañó la salida de la política de convertibilidad monetaria a principios del 2002, varios de estos programas se mantienen, aunque introdujeron cambios operativos. Al apoyo a proyectos “productivos” sumaron nuevos instrumentos orientados a la mejora de la calidad de vida en el medio rural⁵. Al mismo tiempo, programas iniciados en esta etapa desde el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo procuran superar el “asistencialismo”, a menudo criticado por sus detractores, fomentando el autoempleo de los sujetos sociales vulnerables a través del financiamiento de proyectos productivos y de servicios y su acompañamiento técnico. Comparativamente con los grandes centros urbanos, estos programas encuentran mayor facilidad para desarrollar iniciativas de esta índole en las pequeñas localidades, ya que al coincidir el lugar de trabajo con el de residencia, resulta más fácil vincular a los beneficiarios entre sí. Es por ello que en la práctica se constata la extensión de su cobertura a estos ámbitos.

En la etapa de la posconvertibilidad puede hablarse de un proceso de “desdiferenciación” o convergencia entre los programas estatales, que no solo se constata en los instrumentos empleados, sino también en las estrategias que los sustentan. Las ideas-fuerza son las nociones de territorio y desarrollo local, en algunos casos articuladas con la de economía social. Este abordaje es presentado como una visión superadora, aunque existen rasgos que indican una solución de continuidad con elementos propios de

5 A través del equipamiento del hogar rural y el acceso a fuentes de energía, entre otros.

los programas iniciados en los noventa —sería el caso de la descentralización y la participación, que no siempre lograron difundirse en la práctica—⁶. El cuestionamiento de otros rasgos, como la focalización, no ha dado lugar aún a iniciativas diferenciales.

Algunos ejemplos permitirán ilustrar los nuevos planteamientos adoptados por los programas⁷. El Programa Social Agropecuario fue iniciado en 1993 por la SAGPyA y tenía como objetivos contribuir al incremento de los ingresos en los hogares de los pequeños productores y promover su participación y organización. Para ello, los beneficiarios debían conformarse en grupos y formular proyectos, con el requerimiento de un número mínimo de miembros. A su vez, el establecimiento de montos máximos de financiamiento por grupo, en la práctica funcionaba como tope a la cantidad de integrantes.

Diez años después, en el marco de una nueva gestión, el discurso del programa alude a la adopción de un enfoque socioterritorial que

apuesta a la conformación y fortalecimiento de organizaciones campesinas, indígenas y de trabajadores rurales como las unidades básicas de trabajo, procurando sujetos con capacidad para ejercer plenamente de sus derechos, es decir, apuntando a la sociedad civil organizada como motor de las transformaciones necesarias para mejorar la calidad de vida de las personas (...) El socioterritorio tiene tres características fundamentales: la democracia interna como mecanismo de toma de decisiones, la conformación de cadenas productivas protagonizadas por el sector y la generación de acciones que tiendan a abarcar problemáticas estructurales (tierra, agua, soberanía alimentaria, comercialización, salud, educación). (Noticias PSA N.º 1).

Junto a ello, el Programa incorpora nuevas modalidades de asistencia técnica a través de equipos interdisciplinarios, con áreas de influencia delimitadas geográficamente. Se redireccionan algunos instrumentos de

6 Enfatizando los elementos de continuidad antes que de ruptura, el Banco Mundial (De Ferranti y otros, 2005) indica que el enfoque territorial puede ser visto como un esfuerzo por expandir el enfoque de los fondos sociales para involucrar a un rango más amplio de actores.

7 Debido a la extensión de la ponencia, necesariamente se abordan aspectos generales de los programas.

apoyo con vistas a fortalecer las organizaciones de pequeños productores y se eliminan los topes para el financiamiento de los grupos para posibilitar proyectos de mayor alcance, si bien se mantienen –con montos actualizados– los topes por familia.

La evolución del Programa Prohuerta registra puntos en común. Ejecutado por el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social, fue formulado a principios de 1990; en momentos en que Argentina atravesaba una crisis hiperinflacionaria, apoyando la autoproducción de alimentos frescos y la diversificación de la alimentación de sectores socialmente vulnerables. Los instrumentos previstos eran la asistencia técnica, capacitación, acompañamiento y provisión de insumos biológicos, tanto a familias como a grupos comunitarios y escuelas en áreas críticas, ubicados en áreas urbanas y rurales.

En su etapa más reciente, el Programa se plantea

la necesidad de apoyar e impulsar las experiencias que integran el nivel de base centrado en el autoconsumo con un segundo nivel que promueva experiencias productivas, que apunten a generar un excedente y a organizar un circuito de comercialización alternativo, basados en una agricultura de proximidad que conecte de manera directa al productor y al consumidor, ofreciendo una mercadería de calidad, sustentada en los principios de la producción orgánica y de la economía social⁸.

Se promueve no solo el aumento de la cantidad y la calidad de la producción, sino también la consolidación de procesos de organización social y consenso, a fin de mejorar el desarrollo de las comunidades. En ese marco, la consideración de los ámbitos locales cobra un lugar central.

El Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, puesto en marcha en 2004 por el Ministerio de Desarrollo Social, es, desde el punto de vista cronológico el más reciente de los programas analizados. El programa se plantea “promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local [y] fortalecer a or-

8 Discurso del Coordinador Nacional del Programa. Fuente: www.inta.gov.ar, consulta del 2/07/07.

ganizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes” (Resolución 1375/04 del Ministerio de Desarrollo Social). En la base de este enfoque encontramos la recuperación del trabajo como mecanismo más genuino para mejorar la situación social y el reconocimiento de la importancia económica del sector informal, redefinido como sector de la economía social. Asimismo, sobre la base de consideraciones críticas a los programas sociales focalizados, se propone un modelo de intervención pública orientado hacia la promoción del desarrollo local (Merlinsky y Rofman, 2004).

El enfoque más reciente del programa apunta a trascender la etapa de apoyo a emprendimientos aislados, a través de la priorización de proyectos integrales de desarrollo territorial definidos a partir de la articulación de los actores locales y que apunten al encadenamiento de los emprendimientos. A esta estrategia corresponde la descentralización de la operatoria, transfiriéndose los fondos a organizaciones administradoras locales (Resol. 192/06 del Ministerio de Desarrollo Social).

Las tres iniciativas ponen de manifiesto el intento de superar los pequeños proyectos, con vistas a potenciar el impacto de las acciones encarriladas e incidir sobre el sistema productivo territorial que las condiciona. En algunos casos se plantea lograr un redireccionamiento de los procesos económicos –cuya dinámica es cuestionada por excluyente– si bien los recursos con que cuentan estos programas les plantean limitaciones para actuar sobre dimensiones que hacen no solo a los sujetos directamente apoyados, sino al conjunto de los actores económicos e institucionales que operan en determinado territorio.

Desde el punto de vista operativo, los cambios se traducen en el requerimiento de que se formulen planes de desarrollo consensuados entre los diferentes actores locales; aunque no es explícita la necesidad de integrar los instrumentos de apoyo provenientes de distintos programas y jurisdicciones. Es más, en ausencia de una efectiva coordinación, el mismo requisito de abordaje territorial puede traducirse en diferentes “recortes” del espacio, en función del programa con el cual estos se vinculan y hasta diferentes intencionalidades, según la amplitud y diversidad de actores participantes en la formulación e implementación.

En cuanto a la incorporación de sujetos sociales vulnerables que inician la producción agropecuaria, su problemática es apenas considerada por estos programas; ya sea porque el foco está puesto en apoyar a los productores pre-existentes y frenar su migración a áreas urbanas (sería éste el objetivo predominante en los programas de desarrollo rural) o porque se identifica un conjunto de obstáculos para el inicio de actividades agropecuarias, difíciles de superar con los instrumentos disponibles (el caso de los programas sociales)⁹. En este sentido se mencionan: el elevado nivel de inversión requerido por puesto de trabajo en comparación con actividades no agropecuarias, particularmente las de comercio o servicios; la necesidad de saberes específicos y difíciles de transmitir; el tiempo que transcurre hasta obtener la primera producción; la estacionalidad de los ingresos vinculada al ciclo biológico de las producciones agropecuarias, y la valorización de la tierra en el marco de un modelo que incentiva la exportación de *commodities*.

Sin embargo, está claro que la opción por un abordaje territorial supone la incorporación de sectores rurales y urbanos, viabilizando los vínculos entre diferentes ámbitos de actividad. Quienes inician la actividad agropecuaria a partir de trayectorias previas no agropecuarias expresan estas vinculaciones. Su inclusión se vuelve importante en el marco de estrategias que apunten a la revitalización de los espacios rurales y la ocupación del territorio, tal como lo indican antecedentes de otros países.

Reflexiones finales

En esta ponencia se partió de la hipótesis que enfatiza la importancia de la red de relaciones, en el caso de sujetos sociales vulnerables que encaran la producción agropecuaria como mecanismo de sustentación de sus familias. Esta red de relaciones incluye el acceso a recursos institucionales,

9 No obstante el Prohuerta, en tanto programa orientado a la seguridad alimentaria, considera que su clientela principal es la población urbana que por lo general carece de antecedentes en la actividad agropecuaria. En el caso del Profam, un programa de apoyo a la producción familiar también ejecutado por el INTA “le cayó esa demanda y se la atendió (...) no a través de algo específico, sino adaptando las herramientas que tenía”. (Entrevistas, 2007)

entre los que destacan aquellos que provienen de programas estatales cobran un lugar central.

En el caso argentino se pusieron en marcha una multiplicidad de programas sociales y de desarrollo rural en el contexto de las políticas de desregulación y apertura que caracterizó a la década del noventa, con sus consecuencias en términos de incremento del desempleo y los niveles de pobreza. Estos programas continuaron en la etapa que siguió a la crisis de fines de 2001 y los consiguientes cambios introducidos en la política macroeconómica, si bien algunos de ellos han sido redefinidos y se crearon nuevos instrumentos de atención.

En líneas generales estos programas adoptan, aunque no de manera explícita, el enfoque de vulnerabilidad y activos, una de las corrientes presentes en el debate sobre la vulnerabilidad social. Esto se evidencia en la estrategia de potenciar el recurso comparativamente más abundante en estos hogares, el trabajo de sus integrantes, así como las relaciones sociales a las que estos acceden; si bien, desde otra perspectiva, suponen la recuperación y defensa de estos recursos. En sus versiones más recientes no abandonan esta visión, pero enfatizan las nociones de desarrollo local, territorio y economía social, que se sustentan en el apoyo a la descentralización, la participación y la concertación multiactoral, percibiéndose una confluencia de enfoques entre programas ejecutados por diferentes jurisdicciones estatales, que facilitaría una mayor coordinación de acciones.

Desvinculados de otros instrumentos de política macroeconómica y sectorial, corren, sin embargo, el riesgo de no modificar en lo sustancial la dinámica excluyente de procesos que se dan en el nivel local. Una participación en los espacios de concertación que, en varios casos, se limita a los actores beneficiados por estos programas y/o responsables de su ejecución opera en el mismo sentido, revelando la dificultad para conectar los emprendimientos cuyo objetivo principal es asegurar la sustentación de las familias, con el subsistema de la economía empresarial.

Los desafíos que supone poner en práctica el abordaje territorial, se ponen de manifiesto, no solo en el plano de lograr la vinculación de distintos actores económicos e institucionales, sino también en el de posibilitar mayores interrelaciones entre diferentes sectores de actividad y los espacios rurales y urbanos. Los sujetos sociales vulnerables que encaran ac-

tividades agropecuarias a partir de trayectorias previas no agropecuarias son un ejemplo, si bien particular, de esta situación pero no son por lo general considerados. Por distintos motivos quedan en los márgenes de los diferentes programas, aunque su situación de vulnerabilidad ameritaría su atención en el marco de estrategias de desarrollo local que apunten a la revitalización de los espacios rurales.

Bibliografía:

- Carpio, Jorge e Irene Novacovsky (1997). “La cuestión social de los 90 en la Argentina. Nueva institucionalidad para las políticas sociales públicas”, *Congreso de pobres y pobreza en la sociedad argentina*, Universidad Nacional de Quilmes.
- Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (2004). “Encuadre de la exclusión”, en Saúl Karsz coord.; *La exclusión: bordeando sus fronteras*, Barcelona: Gedisa.
- De Dios, Rubén (1999) “Políticas activas de desarrollo sustentable para la pequeña producción agropecuaria en Argentina”, *Trabajo y sociedad*, Vol. I, N.º 1.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, William Foster, Daniel Lederman y Alberto Valdés (2005). *Beyond the city. The Rural Contribution to Development*. Washington: The World Bank.
- Estivill, Jordi (2003). *Panorama social de la lucha contra la exclusión social: conceptos y estrategias*. Ginebra: Oficina internacional del Trabajo.
- Forni, Floreal (2002). Caracterización dinámica de situaciones de pobreza en la Argentina, Ricardo Murtagh coord.; *Pobreza urbana en la Argentina*, Universidad Católica Argentina, Departamento de Investigación Institucional.
- Karsz, Saúl (2004). “La exclusión: concepto falso, problema verdadero”, en Saúl Karsz coord.
- Kaztman, Rubén, Fernando Filgueira, Gabriel Kessler, Laura Golbert y Luis Beccaria (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

- Manzanal, Mabel (2000). “Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)”, *EURE* Vol. 26 N.º 78, setiembre.
- Moser, Caroline (1998). “The Asset Vulnerability Framework. Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies”, *World Development* 26 (1): 1-19.
- Merlinsky, Gabriela (1997). “Pobreza y estrategias de generación de empleo: el caso de los microemprendimientos en el conurbano bonaerense”, presentado en el Congreso de Latin American Sociological Association.
- Merlinsky, Gabriela y Adriana Rofman (2004) “Los programas de promoción de la economía social: ¿Una nueva agenda para las políticas sociales?”, en Floreal Forni comp.; *Caminos solidarios de la economía argentina*. Buenos Aires: Ciccus.
- Murmis, Miguel (1969). “Tipos de marginalidad y posición en el proceso productivo”, *Revista Latinoamericana de Sociología* 5 (2): 413-421.
- Murmis, Miguel (1998). *Cuestión social y programas sociales para el agro*. Universidad de General Sarmiento. Instituto del Conurbano.
- Pizarro, Roberto (2001). *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. CEPAL. Serie Estudios estadísticos y prospectivos N.º 6.
- Radonich, Marta y Norma Steimbregger (1997). “La migración hacia áreas rurales como estrategia de sobrevivencia de familias urbanas empobrecidas en el sector Occidental del Alto Valle de Río Negro y Neuquén”, *Congreso Nacional sobre Pobres y Pobreza en la Sociedad Argentina*, op.cit.
- Roberts, Bryan (2006). “La estructuración de la pobreza”, en Gonzalo Saraví ed.; *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Saith, Ruhi (2001) *Social Exclusion: the Concept and Application to Developing Countries*, Queen Elizabeth House, University of Oxford, Working Paper N.º 72.
- Saraví, Gonzalo (2006). “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”, México: CIESAS.