



LUND UNIVERSITY

Dinámicas territoriales y desarrollo rural en la Argentina: el Programa Social Agropecuario y las ferias francas en la provincia de Misiones

Nardi, Maria Andrea; Pereira, Sandra

Published in:
Realidad Económica

2007

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Nardi, M. A., & Pereira, S. (2007). Dinámicas territoriales y desarrollo rural en la Argentina: el Programa Social Agropecuario y las ferias francas en la provincia de Misiones. *Realidad Económica*, (225), 115-135.
https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_225.pdf

Total number of authors:
2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

realidad económica

Revista de economía
editada por el Instituto
Argentino para el
Desarrollo Económico
(IADE) Aparece cada
45 días

225



*Juan Carlos I de España
Ilustración de Hermenegildo Sábat*

Impactos ambientales

UNA EVALUACIÓN REAL

**INSTITUTO
ARGENTINO
PARA EL
DESARROLLO
ECONÓMICO**

Presidente:

Salvador María Lozada

Vicepresidente:

Alfredo Eric Calcagno

Secretario:

Eliseo Giai

Prosecretario:

Salomón Fainstein

Tesorero:

José María Cardo

Protesorero:

Carlos Zaietz

Vocales Titulares:

Juan Carlos Amigo

Sergio Carpenter

Pedro Etchichury

Dante Falco

Alfredo T. García

Héctor A. García

Flora Losada

Eduardo Mari

Walter Pengué

Daniel Rascovschi

Alberto Rosenthal

Alberto Urthiague

Lucía Vera

Carlos M. Vilas

Guillermo Vitelli

Revisores de Cuentas titulares:

Ana Hawrylkowicz

Norma Penas

Dirección y administración:

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso
(C1086AAT) Buenos Aires, Argentina

Teléfonos y fax: 4 381-7380/9337

e-mail: iade@iade.org.ar

realidadeconomica@iade.org.ar

<http://www.iade.org.ar>

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 225

1º de enero al

15 de febrero de 2007

Editor responsable:

Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico (IADE)

Director:

Juan Carlos Amigo

Secretaría de Redacción:

Irene Brousse

Mónica Padlog

Comité Editorial:

Presidente

Horacio Giberti

Enrique O. Arceo

Eduardo Basualdo

Alfredo Eric Calcagno

Dina Foguelman

Roberto Gómez

Mabel Manzanal

Miguel Teubal

**Registro Nacional de la
Propiedad Intelectual Nº 133452**

Los artículos pueden ser libremente re-
producidos con sólo acreditar a Realidad
Económica como fuente de origen,
salvo indicación en contrario. La respon-
sabilidad de los artículos firmados recae
de manera exclusiva sobre sus autores
y su contenido no refleja, necesariamente,
el criterio de la dirección.

**Pedido de suscripción
Nacional**

Valor de la suscripción

8 números/1 año \$100

Exterior

Precio del ejemplar (vía aérea) U\$S18

Suscripción anual (vía aérea) U\$S130

Impreso en Inverprenta S.A., Osvaldo
Cruz 3091/93 - Cdad. de Buenos Aires.
tel. 4302-2054/9711

Correo
Central
Argentino
(B)

Franqueo Pagado
Concesión Nº 3806

Economías regionales

Dinámicas territoriales y desarrollo rural en la Argentina: el Programa Social Agropecuario y las ferias francas en la provincia de Misiones

María Andrea Nardi - Sandra G. Pereira

El objeto de este estudio es el Programa Social Agropecuario (PSA) y su interacción con diferentes actores locales en la conformación de las ferias francas en la provincia de Misiones. Estos espacios de comercialización de la pequeña producción agropecuaria comenzaron a organizarse a partir de 1995 y contaron con la participación no sólo del PSA, sino también del gobierno provincial, de las municipalidades y de varias organizaciones existentes en la provincia, como el Movimiento Agrario Misionero, el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, la Pastoral Social, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Cáritas y la Red de Agricultura Orgánica de Misiones, entre otras. El tejido institucional resultante de este complejo proceso de vinculación y articulación estaría permitiendo que las acciones realizadas en desarrollo rural en la provincia de Misiones generen una dinámica territorial particular que podría estar contribuyendo a un desarrollo local más participativo.



115

IADE

En resumidas cuentas

1° de enero / 15 de febrero 2007

134

Galera de corrección

El viraje del siglo XXI. Deudas y desafíos en la Argentina, América latina y el mundo

MARIO RAPOPORT

Noemí Brenta

156

IADE

Actividades 2007

159

Economías regionales

Dinámicas territoriales y desarrollo rural en la Argentina: el Programa Social Agropecuario y las Ferias Francas en la provincia de Misiones*

María Andrea Nardi **

*Sandra G. Pereira****

En la actualidad la articulación de distintos actores, en una estrategia de acción conjunta, es vista como una potencialidad para generar particularidades institucionales y una mayor dinámica territorial. La participación de la población en la organización, gestión y ejecución de proyectos de desarrollo rural tiene un rol central en la promoción y generación de esta dinámica, dando lugar a la posibilidad de un desarrollo local más participativo e incluyente.

Nuestro objeto de estudio es el Programa Social Agropecuario (PSA) y su interacción con diferentes actores locales en la conformación de las ferias francas en la provincia de Misiones. Estos espacios de comercialización de la pequeña producción agropecuaria comenzaron a organizarse a partir de 1995 y contaron con la participación no sólo del PSA, sino también del gobierno provincial, de las municipalidades y de varias organizaciones existentes en la provincia, como el Movimiento Agrario Misionero, el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, la Pastoral Social, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Cáritas y la Red de Agricultura Orgánica de Misiones, entre otras. El tejido institucional resultante de este complejo proceso de vinculación y articulación estaría permitiendo que las acciones realizadas en desarrollo rural en la provincia de Misiones generen una dinámica territorial particular que podría estar contribuyendo a un desarrollo local más participativo.

* Una versión previa del presente trabajo ha sido presentada en el IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales, Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM), Universidad de la República, agosto de 2002, Montevideo, Uruguay. Dicho trabajo ha sido realizado en el marco de los proyectos de investigación del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales (PERT) del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Para ello se contó con apoyo financiero de UBACyT (F159A) y PICT 2000 (008811) de la ANPCyT.

** Licenciada en Geografía (UBA), becaria de doctorado del CONICET, doctoranda de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA (área de Geografía). Investigadora del PERT, Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. <anardi@filo.uba.ar>

*** Licenciada en Geografía (UBA). Investigadora del PERT, Instituto de Geografía, y docente del Departamento de Geografía ambos de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. <sanper@filo.uba.ar>

1. Introducción

Durante la década de 1990 se concretó en nuestro país el proceso de reestructuración económica que condujo a modificaciones y desestabilización del modelo institucional existente hasta ese momento. Juntamente con el plan de convertibilidad (1991), la desregulación de los mercados y las privatizaciones, comenzaron los procesos de descentralización del Estado. Se produjo el traslado de funciones, aunque no necesariamente de recursos, desde la Nación a las provincias y desde éstas hacia los municipios. Esto posibilitó, entre otras cuestiones, la apertura de espacios de participación política para los gobiernos provinciales y municipales, y para la población local.

En este contexto, distintos organismos del sector público fueron disueltos y/o reestructurados en el marco del ajuste general, que también alcanzó a organismos con injerencia en el sector agropecuario.

Particularmente, en materia de políticas de desarrollo rural durante la década de 1990, no se han generado cambios institucionales que viabilicen y consoliden alternativas para enfrentar la reestructuración socioeconómica (Manzana, 2002). En aquellos ámbitos

locales donde ha habido algunos resultados, éstos han sido producto de formas de gestión que priorizaron la articulación con las organizaciones existentes (de pequeños productores, cooperativas, ONG, etc.) y la promoción de la participación, la organización y la capacitación de la población en general y de los beneficiarios en particular. Esto ha implicado, concomitantemente, la generación de una dinámica territorial particular.

Nuestra preocupación se relaciona con los cambios institucionales vinculados con el desarrollo rural. Por ello nuestro interés es analizar las particularidades de las instituciones referidas al mismo, que en ciertos ámbitos territoriales podrían estar generando un desarrollo local participativo.

Tomamos como estudio de caso la experiencia del Programa Social Agropecuario (PSA) y las ferias francas en la provincia de Misiones, noreste argentino. El PSA ha logrado vincularse con actores locales en ámbitos territoriales donde se ha dado una movilización social importante, cadenas y redes de solidaridad que le permitieron aprovechar los espacios que surgieron con la descentralización para la conformación de emprendimientos innovativos de comercialización de la pequeña producción agropecuaria¹. En

¹ En el análisis particular de este caso entendemos a la innovación como una mejora de la situación existente y no como la creación de algo que no existía, proveniente principalmente del conocimiento tácito procedente de la experiencia empírica y que tiene

todo este proceso, la participación activa de diferentes organizaciones y otros actores sociales ha tenido un rol fundamental.

2. Una perspectiva de análisis institucional

El actual contexto institucional demanda la consideración de estrategias de desarrollo rural y local sustentadas sobre la interacción entre el accionar del Estado (organismos de gestión, de investigación, de salud, de educación), del sector empresario (grandes, pequeñas y medianas empresas, productores independientes) y de las organizaciones cooperativas y solidarias (ONG, iglesias, cooperativas, cooperadoras, gremios, sindicatos) (Manzanal, 2002).

En este trabajo, hacemos referencia al *desarrollo* en términos de la redistribución de los ingresos y el mejoramiento permanente de la calidad de vida de la sociedad en su conjunto. En este sentido, las dimensiones prioritarias del desarrollo rural son los objetivos o metas finales vinculados con garantizar, en mediano y largo plazos, mejoras efectivas en las condiciones de vida y en los ingresos de las familias rurales pobres. Nuestra perspectiva se basa sobre una visión integradora del

desarrollo rural y, por lo tanto, consideramos que en toda estrategia es necesario integrar:

1. El desarrollo local. Entendemos lo local no como un ámbito exclusivo y meta última de la participación de pequeños productores, sino como un punto de partida para trascender a ámbitos mayores de participación y organización de estos actores, superando no sólo lo local (en cuanto a ámbito de acción cotidiana) sino lo sectorial agropecuario. Se trata de considerar el desarrollo rural como una dimensión del desarrollo local y, al mismo tiempo, a ambos como parte de procesos y variables que operan en los ámbitos nacional, regional y mundial, que es necesario considerar.
2. El territorio. Una estrategia de desarrollo rural requiere visualizar el territorio con sus capacidades de aprovechamiento de recursos -humanos y naturales- y con la producción de conocimiento en el nivel local. El territorio se origina en las acciones y prácticas de los actores y las instituciones que enmarcan esas prácticas. De esta forma, el análisis territorial implica observar la trama de relaciones entre la dimensión productiva-

carácter básicamente incremental (Poma, 2000:72). La capacidad innovativa hace referencia a la potencialidad de los agentes para transformar conocimientos genéricos en específicos, en una acumulación dinámica que involucra aprendizajes formales e informales, a través de un proceso colectivo de intercambio y cooperación de los propios participantes y las instituciones que los contienen (Yoguel y Boscherini, 2001:38).

económica y la dimensión institucional. El territorio no es neutral y asume un nuevo rol.

3. El cambio institucional. La renovación institucional, con transparencia y descentralización, implica consenso social y articulación con otras organizaciones públicas y privadas, nacionales, locales e internacionales.

Para que la interacción entre el accionar público y privado posibilite el desarrollo es necesario promover una transformación de las *instituciones* en todos los ámbitos. En este sentido consideramos las *instituciones* en términos de comportamientos regulares o de normas y reglas. Es decir, “el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales” (Espino, 1999: 63). Las instituciones pueden generar condiciones que propicien la coordinación de decisiones colectivas. Esto no depende sólo de los objetivos y de su aceptación social, sino de la capacidad que poseen para estimular un comportamiento más cooperativo entre los individuos. Las instituciones proveen las señales para organizar la vida diaria, es decir, sirven como guía para la interacción humana (Espino, 1999: 74-75).

Desde esta perspectiva las *organizaciones* son los “grupos de individuos unidos por un propósito común, para alcanzar sus objetivos”² (North, 1995: 23), “las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como ‘actores colectivos’ (...), por supuesto, de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes” (Espino, 1999: 65).

4. La participación, organización y capacitación de los beneficiarios. En especial, de las familias de pequeños productores agropecuarios a través de procesos continuos que conduzcan a grados incrementales de participación en la gestión del desarrollo rural.

Existe cierto consenso en que la participación es “un proceso por el cual las personas, especialmente los individuos en desventaja, influyen sobre las decisiones que los afectan”³ (Brett, 1999: 4). Desde nuestra perspectiva entendemos la participación no como una mera forma declamativa, sino como un proceso paulatino de fortalecimiento de involucramiento en la toma de decisiones. Concordamos con una de las afirmaciones realizadas por Brett según la cual la participación

² En inglés en el original. Traducción de las autoras.

³ En inglés en el original. Traducción de las autoras.

implica un proceso de educación y capacitación en el cual las personas, asociadas y organizadas entre sí y con otros actores, identifican problemas y necesidades, movilizan recursos y asumen responsabilidades para planificar, administrar, controlar y evaluar las acciones individuales y colectivas sobre las cuales ellos deciden. Suponemos también que el punto clave de la participación es compartir el poder, lo cual permite recrear o modificar las relaciones de dependencia (Kliksberg, 2000: 15).

En este sentido, también creemos que es importante la capacitación y la organización permanentes ya que la relación entre participación, organización y capacitación se retroalimenta en la interrelación mutua. Para gestionar procesos de capacitación y para profundizar la participación, se necesita de la organización social representativa de distintos tipos de intereses particulares. Entonces, consideramos la participación, organización y capacitación como partes de una misma unidad, cuyo accio-

nar interrelacionado alimenta los procesos de democratización y conduce a una gestión participativa del desarrollo local.

A partir de este marco interpretativo podemos reconocer la existencia de una dinámica territorial particular en ciertos ámbitos de la provincia de Misiones. Es así, que nos centramos sobre los espacios de participación que estaría construyendo el PSA, juntamente con las distintas organizaciones locales que hemos identificado, para la conformación de las ferias francas en tanto emprendimientos innovativos de comercialización.

3. El Programa Social Agropecuario (PSA) en Misiones

El PSA es un programa de desarrollo rural creado en el ámbito del gobierno nacional (específicamente en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Economía - SAGPyA-) para ser ejecutado en todas las provincias del país, a excepción de Santa Cruz y Tierra del Fuego⁴. Este programa comenzó a funcionar en

⁴ "La política de desarrollo rural de la SAGPyA está orientada a favorecer la inserción de los pequeños y medianos productores en el agro y en la economía nacional y, por esta vía, contribuir al alivio de la pobreza en las áreas rurales. Los programas que constituyen el instrumento de ejecución de esta política apuntan a la consolidación y expansión económico-productiva del sector, su desarrollo organizativo y una mayor vinculación con organizaciones públicas y privadas, diferenciándose en sus acciones, en función de la heterogeneidad que caracteriza a la pequeña y mediana producción agropecuaria." Dirección de Desarrollo Rural de la SAGPyA, 2002, Buenos Aires.

abril de 1993 y continúa hasta el presente, con financiamiento del gobierno nacional⁵. Su administración se encuentra descentralizada en cada una de las provincias en las cuales se ejecuta. La SAPGPYA, a través de la Unidad Técnica de Coordinación Nacional (UTCN), es la responsable de la dirección, administración y control financiero, programación y seguimiento y asesoría general del programa. En el nivel provincial la ejecución es responsabilidad de las Unidades Técnicas de Coordinación Provincial (UTCP).

En términos generales, el programa es una propuesta de promoción dirigida a los pequeños productores familiares de todo el país. Para ello, busca superar las restricciones financieras, productivas y sociales que enfrentan dichos actores y lograr, a través de la organización grupal, una inserción social y económica más equitativa de éstos. Los objetivos del programa son: (i) contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas; (ii) generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a efectos de que puedan asumir su propia representación y desarrollen su capacidad de gestión; (iii) promover la participación organizada de los pequeños pro-

ductores en las decisiones de políticas, programas y proyectos en los niveles local, provincial y nacional (PSA, 1998a). Los componentes que desarrolla son: asistencia financiera (bajo forma de créditos no bancarios), asistencia técnica, capacitación y apoyo al mercadeo.

El perfil de productor que atiende el programa se caracteriza por la escasa disponibilidad de tierra y capital, bajos ingresos, trabajo directo en la explotación sobre la base de la mano de obra familiar, con amplios períodos de desocupación - subocupación combinados con sobreocupación.

La estrategia del programa es favorecer la descentralización de las decisiones mediante la designación de un representante en las distintas provincias, quien cuenta con la colaboración de delegados del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), del gobierno provincial, de ONG de desarrollo rural, de las organizaciones de pequeños productores y de los productores beneficiarios, conformando la UTCP. Esta Unidad tiene la misión de coordinar la acción del programa en el ámbito de la provincia, incluyendo entre sus funciones la identificación de las áreas de pequeños productores a atender, el apoyo a la formación de grupos y la elaboración de propuestas productivas,

⁵ Hasta marzo de 2002 se han desembolsado alrededor de \$33 millones desde su comienzo en 1993. En 2005, según Manzanal (2005) los fondos totales nacionales para ese año fueron casi \$10 millones.

la evaluación y aprobación de los proyectos a apoyar y la determinación de las necesidades de capacitación. Las Unidades Técnicas de Coordinación (nacional y provincial) realizan en forma periódica la evaluación de la marcha de los proyectos, su seguimiento y control.

En este sentido, podemos afirmar que el PSA tiene un modelo institucional en el cual su ejecución y operación se encuentran descentralizadas, la gestión es flexible y la presencia y participación de los pequeños productores es activa. Lo primero permite adecuar las decisiones operativas a las realidades local y regional. Lo segundo significa que hay un amplio margen para planificar, modificar e incorporar nuevas acciones, para lo cual es necesario que los actores participantes tengan claros sus roles y objetivos. Por último, la participación activa de sus beneficiarios y representantes de organizaciones del sector permite una gestión transparente.

En Misiones, el programa comenzó en el mes de noviembre de 1993 en un contexto crítico para la situación del pequeño productor familiar. Las principales líneas de trabajo que determinó la UTCP para la provincia fueron: (i) aumentar y diversificar el autoconsumo; (ii) promover y construir una propuesta de desarrollo agroecológico; (iii) articular con organizaciones que trabajan con peque-

ños productores; (iv) favorecer las organizaciones de productores, promoviendo que la mujer rural tenga iguales oportunidades; (v) promover el acceso al mercado local favoreciendo el desarrollo del lugar; (vi) apoyar con créditos, capacitación y asistencia técnica las actividades productivas que los colonos venían haciendo y (vii) abrir nuevas zonas de atención para la pequeña producción en el norte de la provincia.

A continuación profundizamos en aquellas líneas de trabajo que nos permiten aproximarnos a la comprensión de las particularidades institucionales y de las dinámicas territoriales resultantes: la promoción de la participación de los pequeños productores en la gestión del programa, el incentivo a la organización grupal de estos actores, la participación e interacción con organizaciones y finalmente el apoyo al mercado local. Debemos destacar que estas líneas no se trabajan en forma paralela sino que se articulan y refuerzan mutuamente. Enfatizamos en aquellas acciones que han permitido importantes logros en materia de comercialización de la pequeña producción, ya que evidencian la formación de una nueva institucionalidad en la cual la participación de diversos actores ha desempeñado un papel fundamental.

3.1. *Participación y organización de los productores beneficiarios*

Existen mecanismos formales para la *participación* de los productores beneficiarios en la gestión del programa, tanto en el nivel provincial como en el nacional. Los ámbitos en los cuales estos actores pueden opinar y tomar decisiones son la UTCN y la UTCP. En Misiones, al igual que en otras provincias, los pequeños productores participan a través de sus representantes, a quienes ellos mismos eligen en asambleas locales y zonales.

Respecto de la participación nacional (en la UTCN) para la elección de los representantes se realizan en cada región definida por el programa (Centro - Cuyo, Patagonia, NEA y NOA)⁶, encuentros locales, provinciales y regionales, integrando un proceso selectivo que permite la designación de delegados representativos de los productores beneficiarios. En algunas provincias el contexto organizativo en el cual se lleva a cabo esto es aún débil e incipiente. En la UTCN los productores participan teniendo voz para opinar sobre la conducción y los lineamientos generales del programa.

En Misiones, en los niveles local

y provincial los beneficiarios participan en la formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos y en la realización de encuentros y asambleas. Esta dinámica ha permitido que la representación de productores en la UTCP se haya ido modificando y adquiriendo creciente legitimidad, a la par de institucionalizarse. Al incrementarse el número de beneficiarios y acciones, la renovación de los representantes ha implicado mayor representatividad. Todo esto les ha permitido tener nuevos conocimientos y habilidades para acceder y conocer el sistema de normas y reglas del programa y otros organismos y forjar las nuevas instituciones basadas sobre la cooperación y solidaridad para la organización conjunta, como beneficiarios del PSA (Nardi, 2002).

La *organización* de los pequeños productores es parte central de la estrategia del programa. Para poder ser beneficiarios, los productores deben estar organizados en grupos de entre seis y ocho familias. Los mismos son definidos por los propios productores y constituyen un ámbito formal básico de encuentro. Sus integrantes pueden aprovecharlo en mayor o menor medida para desarrollar

⁶ La división realizada por el PSA responde a su esquema de trabajo, que organiza el país en 4 regiones: región Centro - Cuyo conformada por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, San Juan y San Luis; Patagonia integrada por Chubut, La Pampa, Neuquén y Río Negro; Noreste formada por Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe; y la región del Noroeste constituida por Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

procesos organizativos mayores, como la formación de consorcios, cooperativas, etcétera.

La organización incremental de los productores es considerada por el PSA como un factor fundamental para formar y consolidar, entre otras cuestiones, nuevos canales de comercialización adecuados a la realidad local e institucional. Además el programa sostiene que para que exista una vinculación exitosa con el mercado se necesita de emprendimientos grupales e intergrupales con formas organizativas innovadoras que sepan responder al contexto local - institucional en el cual se generan.

En la provincia de Misiones, el acompañamiento (mediante la capacitación y asistencia técnica) que viene desarrollando el PSA en aspectos socio-organizativos y de gestión comercial asociativa ha logrado una mejor vinculación de los productores con el mercado local, como podremos observar a continuación.

3.2. Las relaciones institucionales del PSA en Misiones

Según un trabajo de monitoreo realizado en 1998 en Misiones, el PSA ha coordinado acciones con la mayoría de las organizaciones que trabajan en el medio rural en esta provincia (PSA, 1999: 20). Schiavoni (2005: 441-442) señala que “recién a partir del Programa

Social Agropecuario, mediante la articulación del Estado con las ONGs y las organizaciones de pequeños productores, se diversifica la oferta de desarrollo rural, promoviendo la organización local, a través de un estilo organizativo. En tanto accionar estatal el programa resulta novedoso, concitando el interés incluso de las asociaciones más combativas”. La autora reconoce, sin embargo, que experiencias de este estilo habían sido previamente llevadas a cabo desde fines de 1970 entre ONGs y el Programa Minifundio del INTA. Pero “la acción del PSA sistematiza las acciones, extendiéndolas a la totalidad de la provincia (más de 6.000 familias beneficiarias)” (ibidem: 442)

Schiavoni sostiene que “al legitimar las estrategias de las ONGs, el PSA crea un espacio de competencia entre diferentes estilos de desarrollo rural en Misiones, actividad dominada hasta ese momento por el accionar convencional del Estado” (...) y “al crear instancias de coordinación inter-institucional y propuestas basadas sobre las prácticas de los agricultores, el PSA intervino activamente en la organización del desarrollo rural en Misiones” (ibidem: 448).

Desde sus inicios, la UTCP ha convocado a aquellas organizaciones que venían trabajando previamente con los pequeños productores en el medio rural. Las mismas reconocieron la importan-

cia del trabajo conjunto y aceptaron formar parte del accionar del programa. Es así que este espacio de coordinación está conformado por representantes del INTA, Ministerio del Agro y la Producción (MAyP), del sector público nacional y provincial respectivamente; del Instituto Nacional de Desarrollo y Promoción Humana (INDES) como Organización No Gubernamental, el Movimiento Agrario Misionero (MAM), en representación de las organizaciones de pequeños productores y por dos representantes de los productores beneficiarios del programa.

En la práctica, otras organizaciones con una experiencia ya consolidada y representantes de beneficiarios han sido incorporados en la UTCP. Si bien esta participación es informal, su trabajo con el programa se ha ido institucionalizando ya que tienen un rol activo en su organización y gestión. Estos actores son la Asociación de Ferias Francas de Misiones (AFFM); el Grupo 'Unión y Progreso' de mujeres de Colonia Paraíso (San Pedro); la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM); la Pastoral Social y dos representantes más de los productores beneficiarios. La UTCP denomina a este espacio de incorporación informal de nuevos actores "Unidad Técnica de Coordinación Provincial Ampliada" (Nardi, 2002).

Más allá de la participación en la

gestión del programa, estas organizaciones se vinculan con él a través del accionar de sus técnicos de campo. Cabe agregar que algunos de los grupos de productores que se habían formado a partir del trabajo desarrollado por estas organizaciones (MAM, INDES, Pastoral Social) han recibido apoyo del PSA (a través de créditos, asistencia técnica y capacitación). Según un informe de la UTPC de Misiones, "el programa no trató de generar espacios propios, sino de acompañar y potenciar las iniciativas, acciones y espacios impulsados por otros, (...) esta estrategia resulta muy eficaz en un programa del Estado, de modo que no se genere una dependencia respecto de su asistencia, sino que, por lo contrario, el Estado cumpla simplemente su rol de promoción y fomento de actividades cuyas características deben ir definiendo los propios beneficiarios" (PSA, 1999: 20).

Cada organización (ya sea gubernamental, no gubernamental o gremial) tiene un área de influencia directa dentro de la provincia. Así por ejemplo:

- El INDES es una ONG con muchos años de experiencia en la provincia, con un accionar continuo desde principios de 1980 en el municipio de San Pedro, Bernardo de Irigoyen y a partir de 2001 en Santa Ana (departamento de Candelaria) y San Ignacio. Esto hace que sea una organi-

zación representativa en el campo del desarrollo rural.

- El INTA a través de su programa de extensión para pequeños productores 'Minifundio' tiene algunos grupos de trabajo en la provincia, en los departamentos de San Vicente, San Javier, Bernardo de Irigoyen y Leandro N. Alem. Además el Instituto ejecuta el programa 'Pro Huerta', cuyo ámbito de acción es toda la provincia, trabajando en el nivel municipal con población periurbana y rural. Con la ejecución del Programa de Fortalecimiento para Productores Familiares (PROFAM) en el marco del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) nuevas áreas se han ido incorporando o reincorporando a partir de 2004.
- El MAM es un gremio cuyo accionar con los pequeños productores se remonta a 1970 con las Ligas Agrarias, actualmente con una fuerte presencia en los departamentos del centro de la provincia (Oberá, Cainguás y el municipio de El Soberbio).
- La Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú tiene gran influencia en los departamentos de Eldorado, Montecarlo, San Pedro y Guaraní, en la zona norte de Misiones.
- El MArP tiene injerencia en todo el territorio misionero,

pero con una mayor presencia en los municipios localizados en el centro y sur.

Al sumarse nuevas zonas de intervención, se fueron incorporando al trabajo conjunto de campo otras organizaciones como la Iglesia Evangélica del Río de la Plata, las Escuelas Familiares Agrotécnicas (EFA), las Municipalidades y la Fundación Vida Silvestre, entre otras. Su accionar en el medio rural es más localizado que el de las organizaciones comentadas anteriormente.

Esta breve referencia a las relaciones y articulaciones organizacionales e institucionales que se llevan a cabo en el seno del PSA, nos permite aproximarnos a los principales actores participantes en la gestión de las ferias francas que se han ido creando en las diferentes zonas de Misiones. Este proceso se va dando en un contexto particular de intervención en desarrollo rural.

4. La dinámica territorial y sus evidencias

En respuesta a la crisis de precios y producción de los cultivos tradicionales de la provincia (yerba mate, té, tabaco y tung) algunos de los productores familiares de Misiones se organizaron para buscar alternativas a esta situación. De este modo, comenzaron a participar en los programas y proyectos (públicos y priva-

dos) que se estaban empezando a desarrollar en el ámbito rural.

La interacción y articulación continuada de las organizaciones mencionadas anteriormente y de los propios productores permitió la concreción de un proyecto de comercialización local. La cooperación de los distintos actores se visualizó en la práctica como una mayor posibilidad de éxito ante la situación crítica, aprovechando las oportunidades y beneficios definidos por el marco institucional existente y creado por las ferias francas.

Las ferias francas son espacios de comercialización directa del pequeño productor. Cada una está integrada por puestos móviles que se disponen en espacios públicos para la venta de productos de granja y huerta. Las mismas cuentan con un permiso municipal que dispone los días y horarios de funcionamiento. Los feriantes venden su producción con una exención impositiva, razón por la cual se denominan "ferias francas" (Nardi y Pereira, 2005).

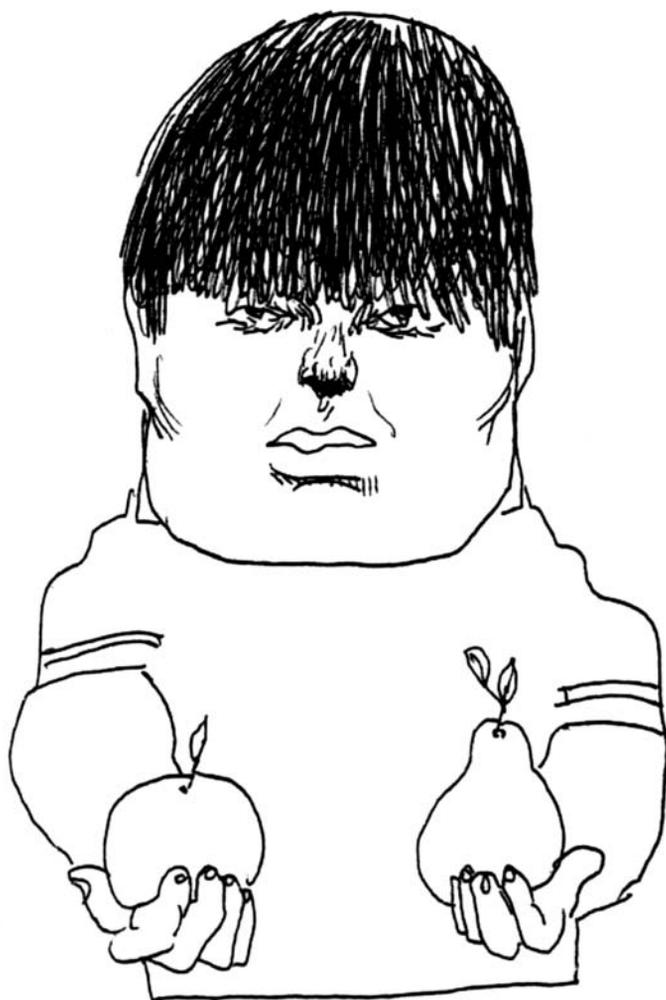
Entendemos estas ferias como organizaciones que persiguen un objetivo común de acuerdo con las instituciones existentes. Las mismas se constituyen como una forma alternativa de inserción del productor que le posibilita una salida económica al intensificar la

producción de consumo familiar y lograr un excedente que llevan semanalmente a la feria local⁷. Esta inserción en el mercado les ha permitido perfeccionar los aspectos productivos y de comercialización (en cuanto a la cantidad, calidad, envasado, presentación, continuidad del abastecimiento, etc.), contribuyendo también a la alimentación familiar.

Cada feria misionera se rige por lo general por tres conjuntos de normas: una que establece la estructura, organización y funciones dentro de la misma (Estatuto de la Asociación de Feriantes); otra que define su relación con otras organizaciones públicas y privadas y con el resto de la sociedad (Reglamento de Funcionamiento Interno); y la tercera que organiza a todas las ferias de la provincia en su relación entre sí y con la comunidad (Estatuto de la Asociación de Ferias Francas de la provincia de Misiones).

En el Reglamento se enuncian las pautas que definen las relaciones de la feria con la comunidad, estableciéndose qué días funcionará, qué se puede comercializar allí, bajo qué normas de calidad, cómo se otorga la habilitación de los puestos, cómo deben ser los mismos, etc. Con la aplicación de este cuerpo normativo se establecen los controles externos que promueven un funcionamiento

7 Esto se realiza en el marco de una diversificación productiva ya que los productores no abandonan los cultivos tradicionales (yerba, té, tabaco).



ordenado de la feria, que en la mayoría de los casos están a cargo de la Municipalidad. Por su parte el Estatuto de la Asociación de Feriantes permite la creación de una Asociación Civil y establece todo aquello que hace a la organización y funcionamiento interno de la feria. Allí se define con claridad quiénes pueden ser feriantes, cuáles son sus derechos y sus obligaciones, quiénes pueden ser las autoridades de la Asociación, cómo se eligen, cuánto tiempo pueden estar en sus cargos, cuáles son las sanciones al incumplimiento de alguno de los artículos de este estatuto, tanto para los feriantes como para las autoridades, etc. En definitiva, se establece la división de tareas, los derechos y las obligaciones de los integrantes, los canales de participación y control, las sanciones y su forma de aplicación. Se enuncian y desarrollan aquellos límites que, llevados a la práctica concreta, garantizan un funcionamiento democrático y transparente de la Asociación. Es decir, que se establecen las bases para la igualdad entre los socios (Pereira, 2006).

La Asociación provincial está conformada por la mayoría de las ferias francas misioneras. Está regulada por el Estatuto que establece las pautas de funcionamiento interno y las normas de vinculación entre las diferentes ferias y entre éstas y la comunidad, determinando las bases para la continuidad del funcionamiento demo-

crático y la representación y reconocimiento social en el nivel provincial e incluso el nacional.

Las instituciones (por ejemplo el reglamento que dictan o las normas tácitas relacionadas con la convivencia) que poseen las ferias de Misiones han promovido un comportamiento cooperativo. En este sentido podemos afirmar que las instituciones existentes y las formadas a partir de las ferias permitieron la coordinación de decisiones colectivas y promovieron un comportamiento más solidario entre los individuos. Además, han desempeñado un papel crucial en la dinámica y desarrollo de las ferias francas permitiendo explicar el éxito o el crecimiento de este espacio de comercialización de la pequeña producción agropecuaria en la provincia de Misiones.

En síntesis, las ferias francas se han gestado en un marco institucional que ha contribuido a su buen desempeño económico. Han logrado replicar el modelo de convivencia, cooperación, solidaridad, participación democrática, organización y capacitación continua en el cual se han conformado.

Las ferias, como un emprendimiento innovativo de comercialización, han permitido crear ventajas competitivas dinámicas para que una parte importante de este sector de la producción primaria pudiera organizarse y vincularse de un modo diferente con el mercado y las organizaciones locales.

Por medio de una producción frutihortícola y de granja, con pautas ecológicas, orientada directamente del productor al consumidor, a precios más bajos, los feriantes han logrado una diversificación de su producción basada sobre sus tradiciones y, al mismo tiempo, una diferenciación de la misma. Esta diferenciación les ha permitido crear un ámbito propicio para competir con los comercios locales. Así, comenzaron a desarrollar una forma de producción y una diferente relación con el resto de la sociedad. Creemos que todo este proceso contribuyó a aumentar la capacidad innovativa de los mismos feriantes.

Además, las ferias han logrado una mejora en el nivel de vida de quienes participan en ellas, han significado un aumento de los ingresos y la ocupación de la mano de obra familiar. Todo lo cual ha desembocado en un aporte muy positivo para la economía local. Los recursos económicos que obtienen con la venta de sus productos de huerta, granja y alimentos elaborados vuelven al ámbito local en la compra de todo lo que no pueden producir ellos mismos (PSA, 1999; Carballo González, 2000; Cametti, s/f).

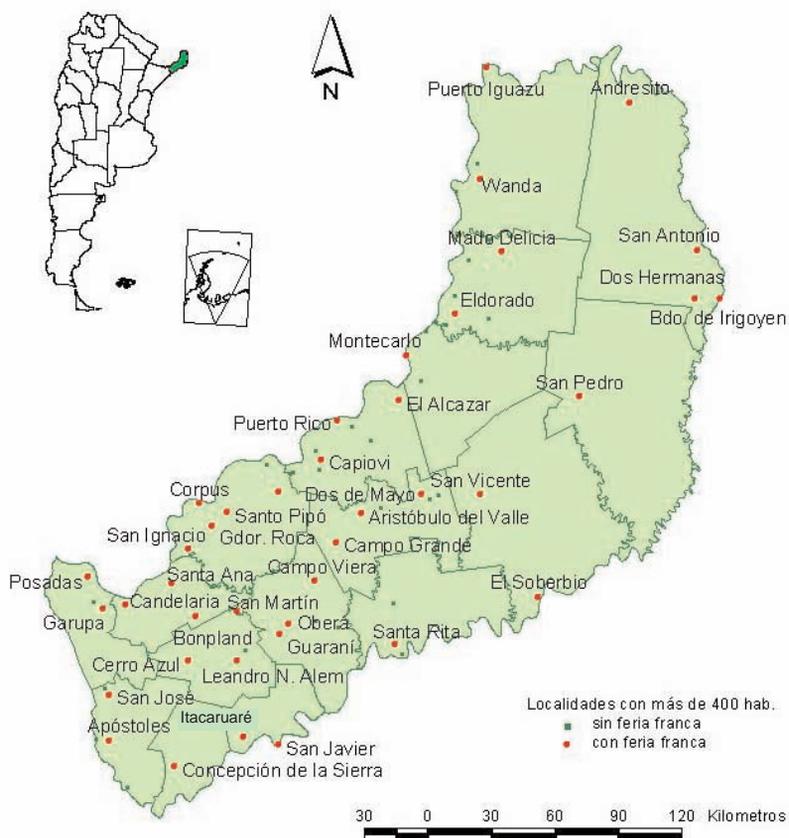
En este sentido, es preciso destacar la importancia otorgada a las ferias por parte de los productores participantes, aun en la actualidad. Si bien ha habido una mejora en los precios de los cultivos tradicionales de la provincia, a partir de 2002 luego del régimen de

convertibilidad y con la creación del INYM (Instituto Nacional de la Yerba Mate), las ferias francas no han dejado de funcionar, sino por lo contrario, la participación de los feriantes y los consumidores se ha ido incrementando y fortaleciendo.

La primera feria franca de Misiones se inauguró en agosto de 1995 en la localidad de Oberá. Esta feria es una de las más grandes de la provincia, luego de la de Villa Cabello en Posadas, ya que está constituida por alrededor de 80 feriantes, que se dan cita dos veces por semana en dos puntos diferentes de la ciudad para ofrecer sus productos.

A partir de esta experiencia positiva, se organizaron en todo el territorio misionero hasta el año 2005, más de cuarenta ferias (**mapa Nº 1**). En cada localidad contaron con el apoyo de las organizaciones allí existentes: como ejemplo, en la feria de San Vicente la capacitación y el asesoramiento estuvo a cargo del INTA, del PROHUERTA y del PSA; en la de San Pedro colaboraron técnicos de la Pastoral Social, del INDES, del PSA y acompañaron las mujeres del grupo Unión y Progreso de Colonia Paraíso; en la feria de Alem la municipalidad ha jugado un papel fundamental desde su origen. Como hemos mencionado en párrafos anteriores, en su mayoría estas organizaciones participan activamente en un ámbito institucional ya consolidado como la UTCP y llevan

Mapa Nº 1. Provincia de Misiones. Localización de las ferias francas.
Año 2005



Fuente: Elaboración propia

adelante diferentes estrategias de promoción de desarrollo de la pequeña producción familiar de la provincia.

Todos estos logros, promovidos y llevados adelante por los propios actores, se hicieron escuchar en instancias de gobierno local y provincial. En el año 2000, el gobierno de la provincia decidió

crear una nueva dirección dentro del Ministerio del Agro, denominada 'Dirección General de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas'.

5. A modo de conclusión

Como vemos, el caso de las ferias francas en Misiones es una

experiencia que aporta señales e indicadores interesantes y necesarios en un análisis institucional y territorial. Se trata de ámbitos locales donde existen formas de gestión que priorizan la promoción de la participación, organización y capacitación de los actores locales y beneficiarios de las políticas públicas y privadas de desarrollo. Todo esto parece haber derivado, al mismo tiempo, en la generación de una dinámica territorial particular que favorece y potencia nuevas acciones para un desarrollo local participativo.

Nuestro análisis en torno del PSA en Misiones, en tanto política pública de apoyo al sector pequeño productor, nos permite concluir que la integración en la UTCP de los representantes de sus beneficiarios, de las organizaciones de productores, del gobierno provincial, de los organismos públicos y privados vinculados con el desarrollo rural en la provincia; y la responsabilidad que asumen en conjunto al gestionar el trabajo del programa, es una muestra de una institucionalidad participativa y democrática. Este espacio de participación ha permitido un ámbito institucional propicio para la creación de nuevas reglas y normas

de convivencia, cooperación, solidaridad, organización y aprendizaje.

En este proceso de creación de estrategias interinstitucionales de desarrollo rural es de destacar el rol del sector público a través de la ejecución de políticas (programas de desarrollo rural) diferenciales con recursos e instrumentos dirigidos no sólo a la atención de la población más vulnerable sino también a la construcción de ámbitos locales de participación. En Misiones la convergencia de este sector con distintas organizaciones locales y provinciales, relacionadas directa o indirectamente con la problemática del pequeño productor agropecuario, ha permitido la creación conjunta de estrategias alternativas, como las ferias francas. En esas estrategias el PSA, entre otros programas, ha desempeñado un papel preponderante, propiciando la conformación de una dinámica territorial en continua evolución que al mismo tiempo genera espacios de desarrollo rural en ámbitos locales definidos particular y fundamentalmente por la promoción permanente y ampliada de la participación.

Bibliografía

- Boscherini, F. y Poma, L. (2000), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Brett, E.A. (1999) "Participation and Accountability in Development Management", mimeo, Development Studies Institute, London School of Economics. Londres.

- Cametti, R. (s/f) "Estudio del impacto de las ferias francas en la provincia de Misiones", mimeo, Programa Social Agropecuario - SAGPyA, Eldorado, Misiones, Argentina.
- Caravaca I. y González, G. (2001) "La innovación en los sistemas productivos locales de Andalucía", trabajo presentado en el *IV Seminario de la Red Internacional de Investigadores en Globalización y Territorio*, Rosario, Argentina.
- Carballo González, C. (2000) "Las ferias francas de Misiones. Actores y desafíos de un proceso de desarrollo local", Documento de Trabajo N° 9, Centro de Estudios y Promoción Agraria (CEPA), Buenos Aires.
- Espino Ayala, J. (1999) *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Gilly J. y Torre, A. (2000) "Proximidad y dinámicas territoriales", en Boscherini, F. y Poma L., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Kliksberg, B. (2000) "Seis tesis no convencionales sobre participación", en Kliksberg, B., Tomassini, L. (comp) *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID - Fundación F. Herrera - Universidad de Maryland - FCE-, Buenos Aires.
- Manzanal, M. (con la colaboración de María Andrea Nardi) (2005) "Modelos de Intervención de los Proyectos de Desarrollo Rural en Argentina a partir de 1995". Informe final de Consultoría preparado en el marco de la preparación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural para la Argentina. RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 2005, Buenos Aires. Publicado en <http://www.rimisp.org/seccion.php?seccion=477>
- Manzanal, M. (2002) "Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina", en *Economía, Sociedad y Territorio* N° 13, El Colegio Mexiquense, México.
- Manzanal, M. (2001), *Problemática Institucional y Desarrollo Rural: el caso de las provincias de Salta y Misiones*. Proyecto de investigación, ANPCyT - FONCyT, Buenos Aires.
- Nardi, M. A. (2002) "Análisis comparativo de modelos institucionales de intervención en desarrollo rural en la provincia de Misiones", mimeo. Tesis de licenciatura, Departamento de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras, Buenos Aires.
- Nardi, M. A. y Pereira, S. (2005) "Proximidad territorial para el desarrollo local-rural: iniciativas en el noreste argentino", en *Anales del 10º Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Universidad de San

- Pablo, San Pablo, Brasil. 20 al 25 de marzo de 2005.
- North, D. (1995) "The new institutional economics and third world development", en J. Harris and others, *The new institutional economics and third world development*, Routledge.
- Pereira, S. G. (2006) "La feria franca de Oberá. Una organización de productores familiares, sus instituciones y su proximidad territorial", Tesis de Maestría en Sistemas de Producción Agrícola para Areas de Subsistencias, UBA.
- Poma, L. (2000) "La producción de conocimiento. Nuevas dinámicas competitivas para el territorio", en Boscherini, F. y Poma L., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- PSA (1998 a) *El Programa Social Agropecuario: cinco años de política social con pequeños productores minifundistas*. Programa Social Agropecuario - SAGPyA, Buenos Aires.
- PSA (1998 b) *Boletín del Programa Social Agropecuario - Misiones* N° 13. Programa Social Agropecuario - SAGPyA, Eldorado, Misiones, Argentina.
- PSA (1999) *Boletín del Programa Social Agropecuario - Misiones*. N° 14. Programa Social Agropecuario -SAGPyA, Eldorado, Misiones, Argentina.
- Schiavoni, G. (2005) "El experto y el pueblo: La organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina)", en *Desarrollo Económico*, vol. 45, N° 179, IDES, Buenos Aires.
- Yoguel G. y Boscherini, F. (2001) "El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial", en *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 161, IDES, Buenos Aires.