

#### IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales

“Sociedad, Territorio y Sustentabilidad: Perspectivas desde el Desarrollo Regional y Local”,

Asociación de Universidades Grupo Montevideo – Universidad de la República,

Montevideo, Uruguay

21, 22 y 23 de agosto de 2002

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

Ma. Andrea Nardi\*

Sandra G. Pereira\*\*\*

Mesa Temática: Transformaciones agrarias, Sociedad Rural y Desarrollo Local/regional

#### **Resumen**

El siguiente trabajo es el avance de una investigación sobre desarrollo rural y local desde una perspectiva institucional. La articulación de distintos actores, confluyendo en una estrategia de acción conjunta genera particularidades institucionales que dan origen a dinámicas territoriales. Esto podría contribuir al desarrollo de los ámbitos locales en los que se generan y para ello, la participación de la población en la organización, gestión y ejecución de proyectos de desarrollo rural tiene un rol central.

Nuestro objeto de estudio es el Programa Social Agropecuario<sup>1</sup> y su interacción con diferentes actores locales en la conformación de espacios de comercialización de la pequeña producción

---

\* Este trabajo es un primer avance de un proyecto de investigación, dirigido por la Dra. Mabel Manzanal sobre *Instituciones, Gestión y Programas de Desarrollo Rural en la Argentina*. Dicho proyecto se realiza dentro del Grupo de Economías Regionales y Desarrollo Rural del Instituto de Geografía, de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires -UBA- y cuenta con apoyo financiero de UBACyT (F159A) y PICT 2000 (Nº 8811) de la ANPCyT. Puán 480, 4º piso (1406) Ciudad de Buenos Aires. Tel.: (54-11) 4432-0606 interno 169.

\*\* Tesista de Geografía -UBA-, adscripta a las cátedras de Teoría y Política Económica y Geografía Rural de la Facultad de Filosofía y Letras. Investigadora de apoyo del Grupo de Economías Regionales y Desarrollo Rural, Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. <geonardi@filo.uba.ar>

\*\*\* Licenciada en Geografía -UBA-, Investigadora en formación del Grupo de Economías Regionales y Desarrollo Rural, Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. sanper@filo.uba.ar

agropecuaria en la provincia de Misiones -noreste argentino-. Este programa lleva a cabo acciones en materia de organización y capacitación para la gestión de estos emprendimientos innovativos. Las ferias francas misioneras comenzaron a organizarse a partir de 1995 y contaron con la participación del PSA, el gobierno provincial, los municipales y varias organizaciones existentes en la provincia, como el Movimiento Agrario Misionero, el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, la Pastoral Social, Cáritas, la Red de Agricultura Orgánica de Misiones, entre otras.

El tejido institucional resultante de este complejo proceso de vinculación y articulación nos ha llevado a pensar que las acciones realizadas en desarrollo rural en la provincia de Misiones, han generado una dinámica territorial particular que podría estar contribuyendo a un desarrollo local participativo y a la autogestión.

## **Introducción**

Durante la década del '90 se concretó en Argentina el proceso de reestructuración económica que condujo a modificaciones y desestabilización del modelo institucional existente hasta ese momento. Conjuntamente 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, pero no de los recursos, desde la Nación a las provincias y desde éstas hacia los municipios. Esto posibilitó, entre otras cosas, la apertura de espacios de participación para los gobiernos provinciales y municipales, y para la población local.

En este contexto, distintos Ministerios, Secretarías, Institutos, Fondos Especiales, Cooperativas, entre otros, fueron disueltos y/o reestructurados en el marco del ajuste general, que alcanzó también a lo agrícola institucional. A pesar de esto, no ha habido prácticamente ninguna respuesta de adecuación de las instituciones públicas y/o privadas persistentes en el nuevo contexto socioeconómico. Particularmente, en materia de políticas de desarrollo rural consideramos que, durante la década del '90, no se han generado cambios institucionales que viabilicen y consoliden alternativas institucionales para enfrentar la reestructuración socioeconómica. Y que, en aquellos ámbitos locales donde han habido algunos resultados al respecto, han sido producto de formas de gestión que priorizaron la articulación con las organizaciones existentes (de pequeños productores, cooperativas, ONG's, etc.) y la promoción de la participación, la organización y la capacitación de la población en general y de los

---

<sup>1</sup>El PSA es un programa nacional de desarrollo rural cuya administración se encuentra descentralizada en las provincias. El ámbito de acción del programa son todas las provincias argentinas, excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego.

beneficiarios en particular. Esto ha implicado, concomitantemente, la generación de una dinámica territorial particular.

Nuestras preocupaciones se relacionan con los cambios institucionales vinculados al desarrollo rural. Por ello nuestro interés es analizar las particularidades en 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 y las ferias francas en la provincia de Misiones - noreste argentino -. Este programa nacional de desarrollo rural ha logrado vincularse con actores locales en ámbitos territoriales donde se ha dado una movilización social importante, cadenas y redes de solidaridad. De esta forma, se pudieron aprovechar los espacios que aparecieron con la descentralización para la conformación de emprendimientos innovativos de comercialización de la pequeña producción agropecuaria<sup>2</sup>. En este proceso, la participación activa de diferentes organizaciones y otros actores sociales ha tenido un rol fundamental.

### **Una perspectiva de análisis institucional**

En el actual contexto de crisis institucional, se requiere visualizar al desarrollo como resultado de la interacción continua y permanente entre el accionar del Estado (organismos de gestión, de investigación, de salud, de educación), del sector empresario (grandes y pequeñas y medianas empresas, productores independientes) y de las organizaciones cooperativas y solidarias (ONG's, iglesias, cooperativas, cooperadoras, gremios, sindicatos) (Manzanal, 2002).

Hacemos referencia al *desarrollo* en términos de la redistribución de los ingresos y el mejoramiento permanente de la calidad de vida de la sociedad, lo que suele denominarse desarrollo humano o a escala humana. En este sentido, las dimensiones prioritarias del *desarrollo rural -DR-* son los *objetivos o metas finales vinculadas con garantizar, en el mediano y largo plazo, mejoras efectivas en las condiciones de vida y en los ingresos de las familias rurales*

---

<sup>2</sup> 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 carácter básicamente incremental (pfr. 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 (prf. Yoguel y Boscherini, 2001:38).

*pobres*. Nuestra perspectiva se basa en una visión integradora del DR, y por lo tanto, consideramos que en toda estrategia de DR es necesario contemplar e 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 sino lo sectorial agropecuario. Se trata de considerar al desarrollo rural como una dimensión del desarrollo local y al mismo tiempo, ambos como parte de procesos y variables que operan en el ámbito nacional, regional y mundial, que es necesario considerar.
2. El territorio. Una estrategia de DR requiere visualizar el territorio con sus capacidades de aprovechamiento de sus recursos, humanos, físicos y sociales y con la producción de conocimiento a nivel local. El territorio se origina en las acciones y prácticas de los agentes y las instituciones que enmarcan esas prácticas. De esta forma, el análisis territorial implica observar la trama de relaciones entre la dimensión productiva-económica y la dimensión institucional. Para el cual los actores y las instituciones se convierten en agentes directos del proceso competitivo, no en una externalidad (Boscherini y Poma, 2000). 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 a las instituciones en términos de comportamientos regulares o de normas y reglas, que pueden ser tanto del sector público o privado, de organizaciones como de actores individuales (Manzanal, 2001: 5). 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 son *eficientes* si permiten generar condiciones para que los individuos realicen elecciones económicas estables y propicien la coordinación de decisiones colectivas. Esto no depende sólo de los objetivos y la aceptación social de las mismas, 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, que sirven como guía para la interacción humana (prf. Espino, 1999: 74-75).

Desde esta perspectiva las *organizaciones* son los “grupos de individuos unidos por un propósito común, para alcanzar sus objetivos”<sup>3</sup> (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 los pequeños productores agropecuarios a través de procesos continuos que conduzcan a grados incrementales de participación de los mismos en la gestión del DR.

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"<sup>4</sup> (Brett, 1999:4). Desde nuestra perspectiva entendemos a la participación, no como una mera forma declamativa, sino como un proceso paulatino de fortalecimiento de participación en la toma de decisiones. Concordamos con una de las definiciones realizada por Brett (en su trabajo ya citado) según la cual la participación 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/modificar las relaciones de dependencia (prf. Kliksberg, 2000: 15).

Por todo lo anterior, también creemos que es importante la capacitación y la organización permanente. Ya que la relación entre participación, organización y capacitación es dialéctica y 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. Para que efectivamente sea posible un proceso de autogestión local, la

---

<sup>3</sup> Traducción de las autoras.

<sup>4</sup> Traducción de las autoras.

población tiene que avanzar en su capacitación, en diversas áreas y temáticas, en forma permanente. Entonces, consideramos a la participación, organización y capacitación como partes correlacionadas de una misma unidad, cuyo accionar interrelacionado alimenta los procesos de democratización y conllevan a la autogestión 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 en los espacios de participación que estaría construyendo el Programa Social Agropecuario - como programa de desarrollo rural que atiende a pequeños productores - conjuntamente con las distintas organizaciones que hemos identificado, para la conformación de emprendimientos de comercialización.

### **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 del Ministerio de Economía - SAGPyA-) para ser ejecutado en las provincias<sup>5</sup>. Ha iniciado sus acciones en abril 1993, que continúan hasta el presente, con financiamiento totalmente del Estado nacional<sup>6</sup>. Dicha Secretaría, 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. A nivel provincial la ejecución es responsabilidad de las Unidades Técnicas de Coordinación Provincial (UTCP's).

En términos generales, el programa es una propuesta de promoción dirigida a los pequeños productores minifundistas 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 los mismos. Los objetivos del programa son:

a) contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los

---

<sup>5</sup> “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 instituciones 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.

<sup>6</sup> Hasta marzo de 2002 se han desembolsado alrededor de \$ 33 millones en 9 años.

productores minifundistas, b) generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a los efectos que puedan asumir su propia representación y desarrollen su capacidad de gestión, c) promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional (PSA, 1998 a). Los componentes que desarrolla son: asistencia financiera (bajo forma de créditos), 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 en base a 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 del mismo en las distintas provincias, que cuenta con la colaboración de delegados del INTA, del gobierno provincial, de ONG's de desarrollo rural, de las organizaciones de pequeños productores y de los productores beneficiarios. Esta UTCP 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, 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.

Podemos decir que esto hace que el PSA tenga un modelo institucional en donde 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 la realidad 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 límites. Y por último, la participación activa de sus beneficiarios y representantes 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. Las empresas tabacaleras habían dejado fuera del circuito del tabaco a 5.000 familias aproximadamente (PSA, 1999:14).

En este marco, las principales líneas de trabajo que determinó la UTCP para la provincia fueron: a) aumentar y diversificar el autoconsumo, b) promover y construir una propuesta de desarrollo agroecológico, c) articular con organizaciones que trabajan con pequeños productores, d) favorecer las organizaciones de productores, promoviendo que la mujer rural tenga iguales oportunidades, e) promover el acceso al mercado local favoreciendo el desarrollo local y, f) apoyar con créditos, capacitación y asistencia técnica las actividades productivas que los colonos venían haciendo y g) 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 una aproximación 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 las acciones tendientes a los logros obtenidos en materia de comercialización de la pequeña producción y desarrollo local, ya que evidencian la conformación de una institucionalidad particular en donde la autogestión tiene un rol central.

### ***Participación y organización de los productores beneficiarios***

Existen mecanismos formales para la *participación* de los productores beneficiarios en la gestión del programa, tanto a nivel provincial como nacional. Los ámbitos concretos donde 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 en cada provincia.

Con respecto a la participación a nivel 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<sup>7</sup>) encuentros locales, provinciales y regionales, integrando un proceso selectivo que permite la designación de delegados representativos de los productores beneficiarios. El contexto

---

<sup>7</sup> La división realizada por el PSA responde a su esquema de trabajo. La región Centro - Cuyo está conformada por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, San Juan y San Luis. Patagonia por Chubut, La Pampa, Neuquén y Río Negro. La región del Noreste argentino está conformada por Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, mientras que la región NOA por Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.



organizativo en el cual se lleva a cabo esto es aún débil e incipiente (PSA, 1998 a). En la UTCN los productores tienen voz para opinar sobre la conducción y los lineamientos generales a seguir, pero no es un ámbito donde se tomen decisiones mayores.

En Misiones, a nivel 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 actual representación de productores en la UTCP se haya ido modificando y adquiriendo creciente legitimidad. 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 al sistema de normas y reglas del programa y otros organismos, y forjar las nuevas instituciones basadas en la cooperación y solidaridad para la organización conjunta, como beneficiarios del PSA.

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, de reunión. Sus integrantes pueden aprovecharlo en mayor o menor medida para desarrollar procesos organizativo mayores, como la conformación de consorcios, cooperativas, etc.

La organización incremental de los productores es necesaria para conformar y consolidar, entre otras cuestiones, nuevos canales de comercialización adecuados a la realidad local e institucional. Conjuntamente con el acompañamiento (mediante la capacitación) y apoyo que hace el PSA en aspectos socio-organizativos y de gestión comercial asociativa, se logra una mejor vinculación de los productores con el mercado. Un desempeño exitoso de esta articulación, que logre mejoras en la calidad de vida, depende de emprendimientos grupales e intergrupales con formas organizativas innovadoras que respondan al contexto local - institucional en el cual se generan, como veremos luego.

### ***La participación de organizaciones y las relaciones institucionales del PSA***

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).

Desde sus inicios, la UTCP ha convocado a aquellas organizaciones que venían trabajando previamente con los pequeños productores en el medio rural. Dichas organizaciones reconocieron la importancia del trabajo conjunto y aceptaron formar parte del programa. Es así que actualmente este espacio de coordinación está conformado por representantes del: a) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), b) Ministerio del Agro y la Producción de la provincia (MAPyA), ambos del sector público nacional y provincial respectivamente, del c) Instituto Nacional de Desarrollo y Promoción Humana (INDES) como Organización No Gubernamental, del d) Movimiento Agrario Misionero (MAM), en representación de las organizaciones de pequeños productores y por e) dos representantes de los productores beneficiarios del programa.

En la práctica, otras organizaciones - que son representativas del sector y 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 institucionalizado ya que tienen un rol activo en la organización y gestión del mismo. Estos actores son: a) la Asociación de Ferias Francas de Misiones (AFFM), b) el Grupo 'Unión y Progreso' de mujeres de Colonia Paraíso (San Pedro), c) la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM), d) la Pastoral Social y e) 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”.

Más allá de la participación en la gestión del programa, estas organizaciones se encuentran presentes por medio del trabajo en campo de sus técnicos. Cabe agregar, que algunos de los grupos de productores conformados por aquellas organizaciones han recibido apoyo del PSA (a través de créditos, asistencia técnica y capacitación). De acuerdo a la UTCP, “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 a la asistencia del mismo, sino que, por el 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. Tiene un equipo de trabajo integrado por pocos miembros, sin embargo su accionar continuo desde hace mucho tiempo en el municipio de San Vicente (departamento de Guaraní), Bernardo de Yrigoyen y recientemente en Santa Ana (departamento de Candelaria) y San Ignacio, hace que sea una organización representativa en el campo del desarrollo rural.
- El INTA a través de su programa de extensión para pequeños productores ‘Unidad de Minifundio’ tiene cinco grupos de trabajo en la provincia: en San Vicente, y en los departamentos de San Javier, Bernardo de Yrigoyen y Leandro N. Alem. Además el INTA ejecuta el programa ‘Pro Huerta’. Su ámbito de acción es toda la provincia trabajando a nivel municipal con población periurbana y rural.
- El Movimiento Agrario Misionero tiene una fuerte presencia en los departamentos del centro de la provincia (Oberá, Cainguás, principalmente). Es un movimiento gremial cuyo accionar con los pequeños productores se remonta a los años '70 con las Ligas Agrarias.
- La Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú tienen gran influencia en los departamentos de Eldorado, Montecarlo, San Pedro y Guaraní, en la zona norte de Misiones.
- El Ministerio del Agro y la Producción del gobierno de la provincia tiene injerencia en toda la provincia.

Al sumarse nuevas zonas de trabajo, se fueron incorporando al trabajo conjunto de campo otras organizaciones como la Iglesia Evangélica del Río de la Plata, las Escuelas Familiares Agrotécnicas (EFA's), las Municipalidades y la Fundación Vida Silvestre, entre otras. Su accionar en el medio rural es más localizado que 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 tener una idea de los principales actores participantes en la gestión de las ferias francas que se van creando en las diferentes zonas de la provincia.

En síntesis, creemos que la integración en la UTCP de los representantes de productores, de sus organizaciones, de los gobiernos provinciales, de los organismos públicos y privados vinculados en la provincia al desarrollo rural y la responsabilidad que asumen en conjunto al gestionar el trabajo del programa, es una muestra de la conformación de una estructura institucional

participativa y democrática. Este espacio de participación permite la conformación de un ámbito institucional propicio para la conformación de nuevas reglas y normas de convivencia, cooperación, solidaridad, organización y de aprendizaje.

### **La dinámica territorial y sus evidencias <sup>8</sup>**

En respuesta a la agudización de la crisis de precios y producción de bs cultivos tradicionales de la provincia (tabaco, yerba mate, té 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 que se estaban empezando a desarrollar en el ámbito rural.

La interacción y articulación continua 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 que definió el marco institucional. Alcanzar escalas de producción adecuadas les permitió repartir los costos de la gestión administrativa y acceder así a nuevos mercados.

Entendemos a las ferias francas como organizaciones que persiguen un objetivo común de acuerdo a las instituciones (conjunto de normas y reglas) existentes y las que van creando. Las mismas se constituyen en una forma alternativa de inserción del productor que le posibilita una salida económica, al reemplazar la producción tradicional por la producción de consumo familiar. Los productores llevan semanalmente a la feria los excedentes de su autoconsumo. Esta inserción en el mercado local les ha permitido perfeccionar los aspectos productivos y de comercialización (en cuanto a la cantidad, calidad, aspecto de la producción, envasado, presentación, continuidad del abastecimiento, etc.), contribuyendo también a la alimentación familiar.

En cada feria los productores eligen una comisión directiva, que decide la organización y funcionamiento interno de la misma, empezando por la formulación del reglamento. Este se define en forma democrática y establece quiénes pueden participar, qué días debe funcionar la feria, los precios de los productos y su presentación, la forma de producción en las chacras, etc. Al mismo tiempo todas las ferias forman parte y tienen su propio representante en la Asociación

---

<sup>8</sup> Ver mapa *Provincia de Misiones. Distribución departamental de grupos de productores beneficiarios del PSA y localidades con más de 400 hab. con y sin Ferias Francas*, en la página 15.

de Ferias Francas de Misiones (AFFM) que se reúne mensualmente para discutir todo lo referente a las distintas ferias. Las autoridades de esta Asociación son elegidas entre los representantes de cada una de las ferias y las mismas se renuevan anualmente. Es decir que esta organización, posee su propio reglamento y se basa en prácticas democráticas, desde los primeros pasos de su conformación.

Observamos que las instituciones (como 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 conformadas a partir de las ferias son eficientes porque generan condiciones para que los individuos realicen elecciones económicas estables y propicien la coordinación de decisiones colectivas, y porque estimulan 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 y han creado instituciones que han definido 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.

Entendiendo a las ferias como un emprendimiento innovativo de comercialización de la pequeña producción, las mismas han permitido crear ventajas competitivas dinámicas para que este sector de la producción primaria pudiera organizarse de otra forma y vincularse de un modo diferente al mercado local. 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 en 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 nueva forma de producción y una nueva forma de 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, 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, colaborando en el desarrollo territorial, que también ayudan a generar a partir de sus interacciones con otras organizaciones (PSA, 1999; Carballo González, 2000; Cametti, s/f).

La primer 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, ya que está constituida por unos 100 feriantes, que se dan cita dos veces por semana en tres puntos diferentes de la ciudad para ofrecer sus productos.

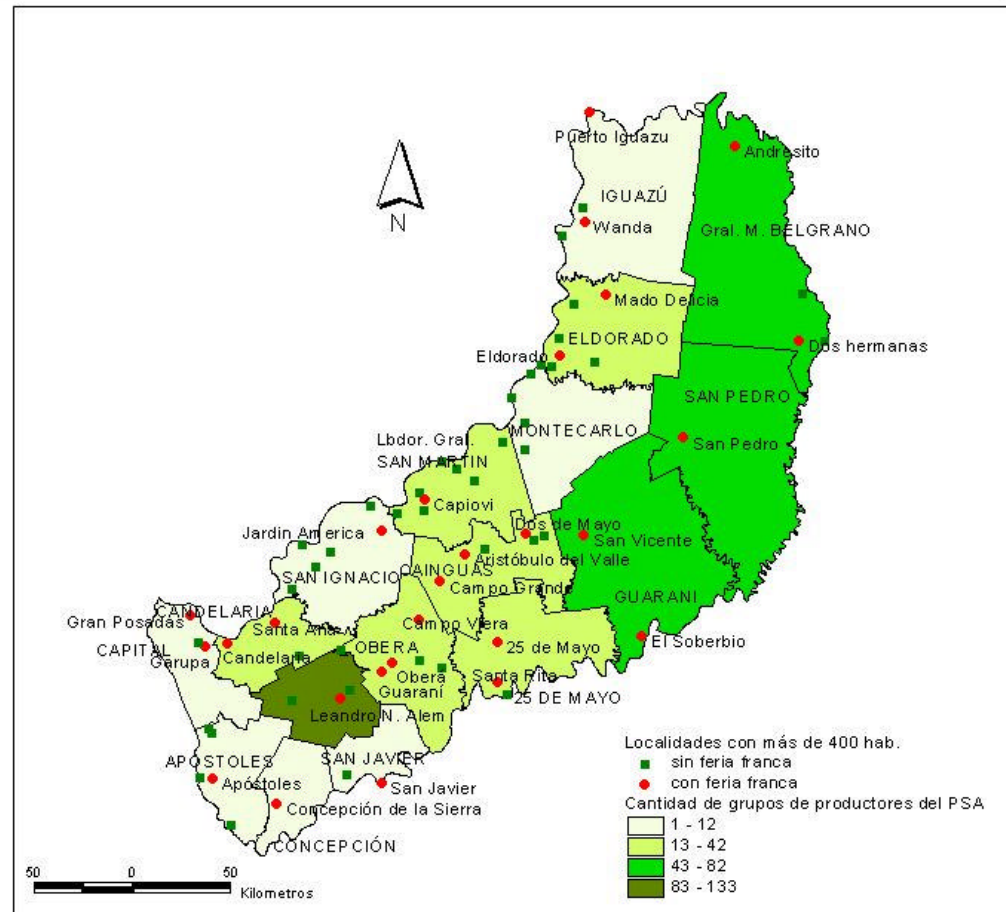
Partiendo de esta experiencia positiva, se organizaron en toda la provincia hasta el año 2000, más de treinta ferias. En cada localidad las mismas contaron con el apoyo de las organizaciones allí existentes: por ejemplo, en la feria de San Vicente la capacitación y el asesoramiento estuvo a cargo del INTA, del PROHUERTA y del PSA; en feria 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 el origen de la misma. Todas estas organizaciones llevan adelante una estrategia común de desarrollo rural participando activamente en un ámbito institucional ya consolidado (UTCP).

Hoy en día, todos estos logros que han sido autogestados por los propios actores, se hicieron escuchar en instancias de gobierno local y provincial. Actualmente, las nuevas ferias son promovidas por los intendentes como una muestra de interés por canalizar los reclamos de gran parte de la población rural misionera. En el año 2000, el gobierno de la provincia decidió crear una nueva dirección dentro del Ministerio de Agricultura denominada ‘Dirección General de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas’.

Como vemos, el caso de las ferias francas en Misiones, es una experiencia que aporta señales e indicadores dignos de tener en cuenta 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 participantes y beneficiarios. Todo esto implicaría, al mismo tiempo, la generación de una dinámica territorial particular que favorece y potencia nuevas acciones para un desarrollo local autogestionado.

**Provincia de Misiones. Distribución departamental de grupos de productores beneficiarios del PSA (total histórico acumulado al 03/02) y localidades con más de 400 hab. con y sin ferias francas (total al 12/01)**

Principales organizaciones participantes en las ferias francas



Fuente: Nardi, Ma. Andrea (2002) "Informe Final de Beca UBACyT Cat. Estímulo", Instituto de Geografía - UBA -, elaborado con datos del Soft de Crédito del PSA - SAGPyA e información de prensa de la Dirección de Huertas y FF del MAyP del Gobierno de Misiones

## 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*, paper, Development Studies Institute, London School of Economics. Londres.
- Cametti, Roberto (s/f), *Estudio del impacto de las ferias francas en la provincia de Misiones*, Unidad Provincial Misiones, Argentina.
- Caravaca I. y G. González (2001) "La innovación en los sistemas productivos locales de Andalucía", *IV Seminario de la Red Internacional de Investigadores en Globalización y Territorio*, Rosario, mayo, 30pp.
- 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, septiembre.
- Espino, José Ayala (1999), *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Gilly J. y A.Torre (2000), "Proximidad y dinámicas territoriales", en: Boscherini, F. y Poma L., *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, p. 259-294.
- Kliksberg, B. (2000) "Seis tesis no concencionales sobre participación", en: Kliksberg, B., Tomassini, L. (comp), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID - Fundación F. Herrera - Universidad de Mariland - FCE-, Buenos Aires.
- Manzanal, M. (2002) "Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina", en *Economía, Sociedad y Territorio*, El Colegio Mexiquense, A.C., 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, Ma. A. (2000) *Identificación y caracterización de los beneficiarios de políticas nacionales de desarrollo rural en Argentina durante la década de 1990*. Informe Final de Beca de Estímulo UBACyT, 2000-2001. Mimeo, Instituto de Geografía, UBA. Buenos Aires.
- Nardi, Ma. A. y Pereira, S. G. (2001) *Nueva institucionalidad para un modelo alternativo de desarrollo rural: las Ferias Francas de Misiones*. Mimeo, Instituto de Geografía, UBA. Buenos Aires.
- 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.
- Poma, L. (2000) "La pro-ducción 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, p. 373-422.
- PSA -Programa Social Agropecuario- (1998 a) *El Programa Social Agropecuario: cinco años de política social con pequeños productores minifundistas*. SAGPyA, Buenos Aires.



- PSA -Programa Social Agropecuario- (1998 b) *Boletín del Programa Social Agropecuario - Misiones*. N° 13. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación. Eldorado, Misiones.
- PSA -Programa Social Agropecuario- (1999) *Boletín del Programa Social Agropecuario - Misiones*. N° 14. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación. Eldorado, Misiones.
- Yoguel G. y F. Boscherini (2001) "El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial", en *Desarrollo Económico*, vol. 41, N° 161, (abril-junio) IDES, Buenos Aires, Argentina.