

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFÍA

TESIS DE LICENCIATURA

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE  
MODELOS INSTITUCIONALES DE INTERVENCIÓN EN  
DESARROLLO RURAL EN LA  
PROVINCIA DE MISIONES**

**(el caso del Programa Social Agropecuario -PSA- y del Programa de  
Desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste Argentino -PRODERNEA)**

MARÍA ANDREA NARDI

Directora Mabel A. Manzanal

Buenos Aires  
Noviembre de 2002

## INDICE GENERAL

<b>Presentación y agradecimientos</b>	<b>4</b>
<b>Siglas</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo I: Contexto de análisis</b>	<b>12</b>
El desarrollo rural en América Latina	12
Las políticas de desarrollo rural en Argentina	18
La pequeña producción agropecuaria y el desarrollo rural en Misiones	24
<i>Estructura productiva misionera</i>	24
<i>Antecedentes en desarrollo rural: acciones desde la esfera pública y privada</i>	26
<b>Capítulo II: Perspectiva de análisis</b>	<b>31</b>
Introducción	31
Análisis institucional del desarrollo rural	32
<i>Instituciones y cambio institucional</i>	33
<i>Instituciones y organizaciones</i>	35
<i>Organizaciones, instituciones, y modelo institucional</i>	37
Participación y relaciones interinstitucionales en desarrollo rural	40
Introducción	40
<i>Participación, organización y control social</i>	42
<i>Participación, organización, eficiencia y equidad</i>	43
<i>Participación, control social y descentralización</i>	44
<i>Relaciones interinstitucionales, vinculación e interacción</i>	46
La pequeña producción familiar agropecuaria	47
<i>La pequeña producción familiar agropecuaria en Argentina</i>	47
<i>La pequeña producción familiar en Misiones</i>	51
<b>Capítulo III: El Programa Social Agropecuario (PSA)</b>	<b>54</b>
Aspectos generales	54
El modelo institucional	58
<i>El modelo de organización</i>	58
<i>El modelo de gestión</i>	67
Las relaciones interinstitucionales y la participación de organizaciones del medio rural	74
<i>Relaciones institucionales con organizaciones de alcance departamental</i>	75
<i>Relaciones institucionales con organizaciones de alcance local</i>	88
<i>Reflexiones Finales</i>	91
<b>Capítulo IV: El Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste Argentino (PRODERNEA)</b>	<b>93</b>
Aspectos generales	93
El modelo institucional	98
<i>El modelo organizativo</i>	98
<i>El modelo de gestión</i>	104
Las relaciones interinstitucionales y la participación de organizaciones del medio rural	108
<i>Relaciones institucionales con organizaciones de alcance departamental</i>	110
<i>Reflexiones finales</i>	119
<b>Capítulo V: Comparación de los modelos institucionales del PSA y PRODERNEA para las relaciones interinstitucionales</b>	<b>121</b>
Los modelos institucionales	121
<i>Aspectos generales</i>	121
<i>Los modelos organizativos</i>	130
<i>Los modelos de gestión</i>	139
Las relaciones interinstitucionales	149

<b>Capítulo VI: Conclusiones</b>	<b>156</b>
Reflexiones en torno a las fortalezas y debilidades de los modelos institucionales del PSA y PRODERNEA para las relaciones interinstitucionales	157
<i>El Programa Social Agropecuario</i>	157
<i>El Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste Argentino</i>	158
Reflexiones en torno a las relaciones interinstitucionales de los programas estudiados en la provincia de Misiones	160
<b>Bibliografía</b>	<b>163</b>
<b>Anexo I: El debate sobre el campesinado en América Latina</b>	<b>I</b>
<b>Anexo II: Aspectos Metodológicos</b>	<b>VIII</b>
Métodos y Plan de Trabajo	VIII
Fuentes primarias: las entrevistas semiestructuradas	XII
Trabajo de campo: diciembre de 2001	XVI
<b>Anexo III: Modelo de entrevista estructurada</b>	<b>XIX</b>
<b>Anexo IV: Cuadros y gráficos</b>	<b>XXXIII</b>

#### INDICE DE MAPAS

<b>Mapa 1:</b> Provincia de Misiones. División departamental y localidades con más de 1.000 habitantes (en 1991)	<b>24</b>
<b>Mapa 2:</b> Provincia de Misiones. PSA: Distribución de grupos de productores beneficiarios del programa (total acumulado al 04/02)	<b>67</b>
<b>Mapa 3:</b> Provincia de Misiones. PRODERNEA: departamentos con proyectos financiados por el programa (total acumulado al 12/01)	<b>107</b>

#### INDICE DE DIAGRAMAS

<b>Diagrama 1:</b> Estructura organizativa del PSA	<b>58</b>
<b>Diagrama 2:</b> Estructura organizativa del PSA en Misiones y actores participantes	<b>60</b>
<b>Diagrama 3:</b> Estructura organizativa del PRODERNEA	<b>99</b>
<b>Diagrama 4:</b> Estructura organizativa del PRODERNEA en Misiones y actores participantes	<b>100</b>

#### INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1:</b> Variables institucionales generales del PSA y PRODERNEA. Síntesis comparativa	<b>121</b>
<b>Cuadro 2:</b> Organización del PSA y PRODERNEA. Variables institucionales analizadas para la organización de los programas a nivel nacional y provincial. Síntesis comparativa	<b>130</b>
<b>Cuadro 3:</b> Gestión del PSA y PRODERNEA. Variables institucionales analizadas para la gestión de los programas a nivel provincial. Síntesis comparativa	<b>140</b>
<b>Cuadro 4:</b> Relaciones interinstitucionales del PSA y PRODERNEA. Tipo de vínculos e interacción con organizaciones del medio rural misionero. Síntesis comparativa a partir de las principales organizaciones	<b>153</b>

## Presentación y agradecimientos

El siguiente trabajo de investigación fue realizado en el marco del proyecto UBACyT (2001-2002) “Nueva Institucionalidad y Desarrollo Rural en la Argentina (estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones)” dirigido por la Dra. Mabel Manzanal con sede en el Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires. Por lo tanto esta tesis ha sido posible gracias al apoyo de la UBA y del Grupo de Economías y Desarrollo Rural.

Pero por todos estos años de trabajo continuo quiero agradecer a Dios y a mi familia: Julio, Doris, Matías, Alejandro, Fernando y Juan por haberme acompañado con paciencia durante mi carrera y apoyado y fortaleciendo en los momentos de crisis, al igual que mis amigas Carolina y Paula.

Quiero agradecer al Instituto de Geografía y a la Facultad de Filosofía y Letras por los recursos brindados en todos estos años de formación. Y por la beca de inicio a la investigación otorgada que me permitió comenzar a crecer académicamente. Si bien “ajustados”, valoro profundamente estos recursos que son imprescindibles para la formación de los todos ciudadanos argentinos.

Finalmente quiero agradecer a las siguientes personas: Mabel Manzanal, Sandra Pereira, Patricio Calonge, Pedro Tsakougmakos, Carlos Reboratti y Silvia Baudrón. Y a los investigadores de la Universidad Nacional de Misiones quienes nos han confiado sus trabajos.

Muy especialmente, a aquellas personas que hemos entrevistado tanto en Buenos Aires como en Misiones porque nos han otorgado un valioso tiempo: a funcionarios, técnicos, promotores rurales y a los productores misioneros por habernos abierto las puertas de sus casas.

Ma. Andrea Nardi  
anardi@filo.uba.ar

## Siglas

- **ACD:** Asociación Civil para el Desarrollo
- **AER:** Agencia de Extensión Rural del INTA
- **AFAMM:** Asociación de Familias Agroforestales Minifundistas de Misiones
- **APFFM:** Asociación Provincial de Ferias Francas de Misiones
- **APTM:** Asociación de Productores Tabacaleros de Misiones
- **BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- **BM:** Banco Mundial
- **CADIF:** Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación
- **CAMBIO RURAL:** Programa de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria
- **CAPPCA:** Proyecto Forestal de Desarrollo Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental
- **CNA:** Censo Nacional Agropecuario
- **CNPHyV:** Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda
- **CNPyV:** Censo Nacional de Población y Vivienda
- **DDA:** Dirección de Desarrollo Agropecuario de la SAGPyA
- **DR:** Desarrollo Rural
- **DRI:** Desarrollo Rural Integral
- **EAP's:** Explotaciones Agropecuarias
- **EEA:** Estación Experimental Agropecuaria
- **EFA's:** Escuelas Familiares Agrotécnicas
- **EPA's:** Emprendimientos Productivos Agropecuarios
- **ERNA:** Empleo Rural no Agrícola
- **ETA:** Equipo Técnico de Apoyo
- **FACA:** Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (del PRODERNEA)
- **FAO:** Organización Mundial de Agricultura y Alimentación (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
- **FET:** Fondo Especial del Tabaco

- **FIDA:** Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
- **FUNDAPAZ:** Fundación para el Desarrollo en Paz
- **IFAI:** Instituto de Fomento Agrícola e Industrial
- **IFONA:** Instituto Nacional Forestal
- **IICA:** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
- **INCUPO:** Instituto Nacional de Cultura Popular
- **INDEC:** Instituto Nacional de Estadística y Censos
- **INDES:** Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana
- **INTA:** Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- **MAM:** Movimiento Agrario Misionero
- **MAyP:** Ministerio del Agro y la Producción del gobierno de la provincia de Misiones (anteriormente **MAA:** Ministerio de Asuntos Agrarios)
- **MTSS:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación
- **NBI:** Necesidades Básicas Insatisfechas
- **NEA:** Provincias del Nordeste argentino
- **ODHAT:** Organización para el Desarrollo Humano y Tecnológico (ONG de Misiones)
- **OEA:** Organización de los Estados Americanos
- **ONG's:** Organizaciones no Gubernamentales
- **PBG:** Producto Bruto Geográfico
- **PBI:** Producto Bruto Interno
- **POA:** Plan Operativo Anual
- **PPNEA:** Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Nordeste Argentino
- **PRAT:** Programa de Reconversión de áreas tabacaleras
- **PRODERNEA:** Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste argentino
- **PROINDER:** Proyecto de Desarrollo de pequeños productores agropecuarios
- **PSA:** Programa Social Agropecuario

- **RAOM:** Red de Agricultura Orgánica de Misiones
- **RPPF:** Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales
- **SAGPyA:** Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (denominada SAGyP, SAPyA, según cambios en su conducción)
- **SENASA:** Servicio Nacional de Sanidad Alimentaria
- **SIEMPRO:** Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales
- **UCN:** Unidad de Coordinación Nacional (del PRODERNEA)
- **UNaM:** Universidad Nacional de Misiones
- **UNIDAD DE MINIFUNDIO:** Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas del INTA
- **UPE:** Unidad Provincial de Ejecución (del PRODERNEA)
- **UTCN:** Unidad Técnica de Coordinación Nacional (del PSA)
- **UTCP:** Unidad Técnica de Coordinación Provincial (del PSA)

## Introducción

En el actual contexto de crisis institucional por la que pasa nuestro país, algunos autores consideran que el desarrollo -en tanto redistribución de los ingresos y mejoramiento de la calidad de vida- debe ser comprendido como resultado de la interacción continua y permanente entre el accionar del Estado (organismos de gestión, de investigación, de salud, de educación), el sector empresario (grandes y pequeñas y medianas empresas, productores independientes) y las organizaciones cooperativas y solidarias (ONG's, iglesias, cooperativas, cooperadoras, gremios, sindicatos).

Una estrategia de desarrollo y fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales entre el sector público y el privado requiere al menos considerar un cambio institucional, una transformación del funcionamiento de la organización y gestión pública. Este proceso supone la consolidación de nuevas normas y reglas de interacción para la conformación de mecanismos de gestión transparente.

En la actualidad existen numerosas instancias de convergencia entre organismos del Estado y organizaciones sociales en el diseño, implementación y evaluación de políticas de desarrollo. En este sentido, los programas nacionales de desarrollo rural consideran algún tipo de vinculación con ONG's, organizaciones de productores, programas provinciales, etc. Pero la exigencia de un mayor control de los gastos públicos y la gran heterogeneidad de la pobreza rural ha planteado la cuestión sobre cuales serían los modelos institucionales más adecuados para la implementación de los mismos.

Esto ha requerido que las nuevas estructuras institucionales diseñadas para la intervención en medio rural hayan creados mecanismos horizontales de coordinación y formas de organización flexibles. De tal modo, se han intentado adaptar por un lado, a las realidades locales y por otro, al control social. Las estructuras conformadas han permitido la diferenciación de situaciones para la gestión y la integración de decisiones, articulando diversos actores, niveles y ámbitos.

Todo lo cual nos ha llevado a pensar en las distintas instancias de vinculación o interacción que promueven los programas de desarrollo rural con las organizaciones presentes en aquellos ámbitos territoriales donde se implementan. Consideramos que los modelos de organización y gestión que presentan los mismos condicionan el tipo de relación y vínculo que realizan.

Nuestro tema de estudio es el análisis comparativo de dos modelos institucionales de intervención en el medio rural: el Programa Social Agropecuario (PSA) y el Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste Argentino (PRODERNEA) en cuanto a las vinculaciones interinstitucionales que propician para su accionar en la provincia de Misiones.

Estos programas forman parte de un conjunto más amplio de políticas públicas de atención a los pequeños productores rurales. Todas implementadas desde el Gobierno Nacional a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Y si bien se encuentran insertos dentro de la política económica y social del Estado Nacional, las condiciones institucionales de cada provincia en donde se ejecutan, así como las medidas específicas al interior de ellas, implican divergencias en el desempeño de cada programa.

Creemos que las similitudes y diferencias en sus resultados, están fuertemente influenciados por el modelo institucional con el que cuentan y las estrategias de articulación e interacción con otros actores. A pesar de que el PSA y el PRODERNEA se califican como descentralizados, su estructura institucional no es la misma ni la participación de los gobiernos provinciales y organizaciones sociales.

Por lo tanto, nos formulamos las siguientes preguntas: ¿cómo son los modelos de organización de los programas? ¿cómo son los modelos de gestión? ¿qué tipo de participación promueven los programas para el trabajo conjunto con organizaciones sociales? ¿a través de que medios implementan esta participación y vinculación? ¿qué funciones o roles tienen estas organizaciones dentro del modelo institucional de los programas? ¿con qué tipo de organizaciones se vinculan? ¿cómo se reglamenta y norma la articulación con las mismas? ¿cuales y como son los criterios y valoraciones construidas para la interacción? -entre otras cuestiones-.

Nuestro objetivo general es realizar un diagnóstico comparativo de ambos programas a partir de sus modelos institucionales para la organización y gestión de sus acciones en materia de desarrollo rural (DR).

Nuestros objetivos particulares son: a) describir y analizar el modelo de gestión y el modelo de organización del PSA y PRODERNEA y b) describir y analizar los vínculos que establecen ambos programas con otras organizaciones de trabajo en el medio rural (entendidas éstas en un sentido amplio: ONG's, gremios, agroindustrias, cooperativas, organismos del estado, etc.) para su accionar conjunto en el sector pequeño productor misionero.

Nuestro interés se centra en las relaciones interinstitucionales y específicamente en las normas, reglas y criterios que las guían porque consideramos que a través de ellos se pueden lograr mecanismos de apertura institucional y participación transparente en la gestión de los recursos públicos, creando espacios de consenso y control social conjuntamente con la población involucrada.

Además, las tramas institucionales conformadas suponen en general la creación de “nuevas reglas del juego” conocidas y aceptadas por los actores. Estas permiten fijar acuerdos a largo plazo, creando espacios de certidumbre para las futuras relaciones económicas y políticas.

El siguiente trabajo de investigación está estructurado de la siguiente forma: en el Capítulo I nos ocupamos del contexto general en el que se enmarca nuestra problemática de estudio. En tal sentido, nos referimos al desarrollo rural en América Latina, a las políticas de DR en Argentina y finalmente los antecedentes de DR en la provincia de Misiones, centrándonos en el papel de la participación y las vinculaciones interinstitucionales.

En el Capítulo II desarrollamos nuestra perspectiva de estudio centrada en el análisis institucional. Definimos las categorías y términos empleados para el análisis de las relaciones interinstitucionales: modelo de organización, modelo de gestión, instituciones, organizaciones, vinculaciones interinstitucionales.

En el Capítulo III y Capítulo IV hacemos una aproximación a los modelos de gestión y organización del PSA y del PRODERNEA a partir de la descripción de

su estructura de funcionamiento, sus estrategias de acción y los actores intervinientes. En el Capítulo V realizamos una síntesis comparativa de las variables institucionales consideradas en los capítulos anteriores tratando de aportar elementos críticos que nos permitan comprender como las modalidades institucionales de ambos programas han condicionado las relaciones que estos fueron construyendo en el medio rural misionero con otras organizaciones.

Finalmente, mediante las conclusiones del trabajo de investigación, en el Capítulo VI, esperamos contribuir al análisis institucional del desarrollo rural y sus particularidades en la provincia de Misiones.

## **Capítulo I: Contexto de análisis**

En este capítulo nos ocupamos del contexto general en el que se enmarca nuestra problemática de estudio: el desarrollo rural, la participación y el agromisionero. Para ello hemos considerado trabajar con los siguientes temas: el desarrollo rural en América Latina, las políticas de DR en Argentina y finalmente la producción agropecuaria misionera y los antecedentes de DR en la provincia de Misiones. Todos estos desde una óptica de la participación y vinculación interinstitucional.

### **El desarrollo rural en América Latina**

Si tomamos en consideración los grandes proyectos de intervención en el medio rural desde la esfera estatal (ya sean nacionales como internacionales) podemos considerar que en el ámbito de América Latina han existido dos grandes propuestas de DR. En su trabajo sobre políticas para pequeños productores en América Latina, Barsky (1990: 107) señala que:

“Tanto a nivel continental como en el contexto latinoamericano, las dos grandes propuestas sobre desarrollo rural fueron los programas de desarrollo de la comunidad impulsados en la región en las décadas de 1950 y 1960, y los proyectos de desarrollo rural integral que se generalizaron en la década de 1970 y continúan ejecutándose actualmente.”

Hacia 1950 surgen en Asia y África programas de desarrollo rural dentro de un enfoque particular que se denominó "Desarrollo de la Comunidad". Se trataba de proyectos de desarrollo social centrados en el ámbito local de una comunidad (rural) de extrema pobreza. En América Latina estas políticas de Desarrollo de la Comunidad comienzan a funcionar hacia mediados de los años '50. El mayor aporte financiero era otorgado por el Gobierno de Estados Unidos.

Si bien desde su fundamentación se sostenía que en estos proyectos la participación y organización eran un eje central del desarrollo, fue muy poco lo que se avanzó en ello. En aquellos momentos se decía que las comunidades pobres tenían capacidades que eran necesario desarrollar. Por lo tanto, una de las finalidades de los programas era desarrollar y fortalecer la formación de dirigentes y gobiernos

locales allí donde no existían. Una de sus principales estrategias era lograr la participación de la población y la transferencia de tecnología hacia la población involucrada. Sin embargo, en la práctica, esto fue difícil de implementar y quedó en las intenciones.

De acuerdo a Barsky (1990) se le daba importancia a la participación de la mujer y los jóvenes así como a la formación de cooperativas para la consolidación de la pequeña industria local. Se impulsaba la producción agropecuaria, pero a la vez no se relegaba el desarrollo de servicios (educación, sanidad, extensión agropecuaria y vivienda). El crecimiento de capital (tanto público como privado) era visto como una urgencia de para el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural pobre.

Entre las causas de su desaparición, el mismo autor señala que han concurrido varios factores. En primer lugar la debilidad de los estados nacionales y el fuerte peso externo que tenían los proyectos de desarrollo en materia de gestión. Esto resultó en una nula participación nacional y por lo tanto en una baja legitimación política y social.

Por otro lado, las necesidades urgentes de incrementar la producción primaria por parte de los gobiernos nacionales, no se condecían con los objetivos de los programas que se planteaban resultados a largo plazo. En último lugar, se encuentran las dificultades producidas por los conflictos surgidos dentro de las comunidades y los enfrentamientos con los sectores ligados al esquema hacendal.

Pero además, se acusaba a los programas de no plantear cambios profundos en relación a la estructura agraria. Lo cual terminó derivándose a otra cuestión: las propuestas de Reforma Agraria que se venían discutiendo desde el '50 en varios países.

En definitiva, las estrategias de los programas estaban muy poco articulados en los esquemas institucionales y sociales de los países y cuando los Estados Unidos dejó de apoyarlos financieramente, desaparecieron. Como algunos países se encontraban en situación de baja integración nacional y en construcción de los estados nacionales y aparatos institucionales, existía una profunda fragilidad -dada la

inexistencia de instituciones estatales para encadenar procesos locales-.

El papel que jugaron la participación y organización era percibido en este contexto como una intromisión de las ideas modernizantes y occidentales en el campo latinoamericano, más aún donde los Estados no estaban fuertemente consolidados. Esto llevó a una baja legitimación nacional y por lo tanto no se logró una institucionalización de éstas políticas.

Hacia mediados de 1970 se comenzó a dar importancia a los proyectos destinados a la población más pobre de campo. Los procesos de reformas agrarias en aquellos países donde se llevaron a cabo, no habían logrado consolidar organizaciones campesinas importantes que pudieran autogestionar su propio desarrollo.

Los proyectos se agruparon en un nuevo enfoque denominado de "Desarrollo Rural Integral" (DRI). El Banco Mundial (BM) era la entidad financiante predominante, pero se articulaba juntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Participaban también profesionales de organismos como la FAO (Organización Mundial de Agricultura y Alimentación), la Organización de los Estados Americanos (OEA) o el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en la elaboración y ejecución de la metodología y evaluaciones de los proyectos para ayudar a la población rural pobre. Se trataba de proyectos que superaban un sesgo productivista y buscaban la integración con otros aspectos del desarrollo. Según Barsky (1990: 108) los proyectos DRI:

“significaron la concentración de grandes recursos en áreas geográficas recortadas, e implicaron el desarrollo de numerosos componentes, que suponían una elevada participación interinstitucional de los organismos nacionales vinculados a cada uno de ellos”.

Los proyectos se relacionaban tanto con la actividad agrícola como no agrícola como caminos rurales, servicios de salud, capacitación y abastecimiento de agua. Los mismos se enfrentaron con diversas tensiones o ‘nudos críticos’ relacionados con el tipo de productor a beneficiar, la distribución desigual de la tierra, la complejidad de la trama institucional para la implementación de una política de corte más social que productivista, la metodología de intervención y finalmente

el vínculo entre los funcionarios nacionales y los beneficiarios. De acuerdo a Barsky (ibidem: 31-32):

“La complejidad de las tareas, las diferencias culturales y muchas veces étnicas con los campesinos, fortalecían relaciones de paternalismo y de asimetría. (...) muchos funcionarios fijaban nuevas relaciones de poder dada su capacidad de asignación diferencial de [los] recursos. (...) los representantes de los beneficiarios en los comités de los proyectos solían tener poca influencia en relación a las complejas formas técnicas que se adoptaban.”

Según la FAO (1997) la búsqueda de apertura de las políticas hacia la intervención de la población beneficiaria, fue desarrollada a fines de los años '70 en medio de un creciente conocimiento de que los esfuerzos llevados a cabo en materia de DR estaban teniendo muy pocos efectos. Esta organización señala que en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 1979 llevada a cabo en Roma, se identificó estos resultados con la falta de una participación activa de los pobres en el diseño y la implementación de los programas que los asistían:

“Si el desarrollo rural ha de realizar todo su potencial (...) los pobres rurales tienen que ser organizados e involucrados activamente en el diseño de políticas y programas y en el control social y económico de instituciones”<sup>1</sup> (FAO, 1997:2)

Sin embargo, varios autores afirman que en general en América Latina, el involucramiento de los actores sociales en la provisión de los servicios de salud, la educación, la alimentación y el desarrollo rural han constituido, desde hace medio siglo al menos, un objeto expreso de la atención de las instancias gubernamentales y de los organismos internacionales, pero en lo fundamental bajo un enfoque asistencialista e instrumental (Cunill, 1991: 148-149).

En tal sentido, Uphoff (1995: 576) indica que la mayoría de las políticas de desarrollo de los organismos gubernamentales en el mundo no están orientadas hacia un trabajo eficaz con los beneficiarios, sino que vienen arrastrando una larga historia de relaciones paternalistas o tecnocráticas (o bien autoritarias) con sus poblaciones.

En los años '80 y hasta mediados de los '90, con el auge del pensamiento neoliberal y el paulatino retiro del Estado, se comienza a abandonar la pretensión de

---

<sup>1</sup> En inglés en el original, traducción propia.

intervenir sobre el desarrollo y la lógica del mercado aparece como el más eficiente principio de regulación social. Surge la idea de construcción de otra institucionalidad estatal, en el que su accionar se combina con las potencialidades del mercado y el protagonismo de la sociedad civil (Alfaro, 2000). En este proceso el papel otorgado a la ONG's y organizaciones de base por parte del Estado fue importante ya fueron en algunos casos instrumentos de canalización de los recursos públicos hacia la población beneficiaria.

Con la reestructuración económica de notable profundidad de los '90, el desempleo, el aumento de las disparidades sociales, la explosión de la pobreza y modelos de políticas neoliberales que se apoyan en los automatismos de los mercados, comienzan a conformar una realidad que exigió otras alternativas para las políticas de atención en la población pobre. Especialmente en lo referido a sus contenidos, sus alcances, financiamiento y producción y prestaciones de servicios (Pfr. Martínez Nogueira 1998: 9).

De acuerdo a este autor, las características principales de las políticas de atención a la población más vulnerable que comenzaron a diseñarse, serían: a) la focalización, b) el financiamiento compartido, c) la coordinación entre distintos niveles de gobierno, d) la articulación de recursos públicos y privados (de organizaciones no gubernamentales -ONG's- y comunitarias) y f) un horizonte temporal determinado.

Ya para fines de la década de los años '90 se percibe en América Latina una preocupación creciente por el desarrollo rural, pero desde una perspectiva que supera al pequeño productor agropecuario o al campesino. Cuestiones concernientes al fomento del empleo rural no agrícola (ERNA), a la preocupación por la multiocupación y la pluriactividad, a la entrega de microcréditos para emprendimientos turísticos, a la capacitación, a la descentralización de las políticas, al desarrollo local, entre otras cuestiones, están en la agenda de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales ligados al DR.

Según Giarraca (2001: 11) en la actualidad rural latinoamericana, la producción agraria se descentró para dar lugar a territorios donde ella es sólo un elemento de un amplio abanico de aspectos a considerar por las políticas de

desarrollo (bienes simbólicos como lenguas, arte, comidas, producciones no-agrarias, servicios, etc.). El desarrollo rural se transforma en un concepto polisémico y tiene efectos sobre la construcción de políticas de DR en los países de América Latina. En los países de la región lo rural ya no es equivalente a lo agrícola.

Los cambios ocurrido en América Latina, en la concentración del capital en el sector primario, hace que la población reclame servicios básicos y mecanismos de participación, como queda demostrado por ejemplo en las organizaciones y movimientos rurales de nuestro país (MOCASE, UN.PE.PRO.CH., MAM, Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha, etc.). El desafío actual de las políticas públicas de intervención en áreas rurales es articular estas demandas con sus propios objetivos. En tal sentido, Cunill (1991: 148-149) señala que:

“La crisis actual (...) pareciera estar abriendo nuevas perspectivas a la renovación de las formas de interacción entre los actores públicos y privados y contribuyendo a una creciente diferenciación de estos últimos (...). La virtualidad de la renovación de las relaciones del Estado con estos distintos sujetos radica en que ellos comienzan a ser reconocidos no simplemente como fuente de recursos e interlocutores válidos, sino como ‘socios’ en la gestación y ejecución de proyectos que se entienden de responsabilidad compartida y que, a la vez, tienden a abarcar sectores y espacios cada vez más globales.”

Actualmente, la metodología general de intervención en DR tiende a la búsqueda de una interacción interinstitucional entre el sector público y privado en los términos planteados por Cunill. Los modelos institucionales han tratado de crear mecanismo por los cuales compartir responsabilidades entre el Estado y la sociedad, en su accionar con los beneficiarios. Todo ello supone una reorientación de las antiguas prácticas, reglas, incentivos y procedimientos de los actores intervinientes (es decir, un cambio en el orden institucional que coordinaba y regulaba los comportamientos).

El diseño de los programas actuales de desarrollo rural tiene como eje central el fortalecimiento de la participación activa de los pequeños productores. En general se afirma que un involucramiento activo y responsable es un requisito fundamental para el logro de las acciones llevadas a cabo en el desarrollo y para su sostenibilidad. Sin embargo, la puesta en práctica de estos mecanismos no es fácil de concretar ya que supone procesos conflictivos ha superar.

En síntesis, según el modelo de desarrollo DRI de los '60 -'70, la intervención debía conseguir transformaciones estructurales motorizando procesos de cambio social a gran escala. Su propuesta metodológica no partía de esquemas participativos ya que la sociedad local era concebida como mera receptora de las acciones estatales o de organizaciones internacionales.

En los '80, con el retiro del Estado, la sociedad comienza a generar acciones a partir de una lógica propia y que difería de la que ordenaba las antiguas intervenciones estatales. La intervención de las ONG's concibe al desarrollo como un proceso social que involucra a una multiplicidad de actores colectivos con competencias para intervenir en los procesos que los afectan. Los beneficiarios dejan de ser objetos de políticas para convertirse en actores que pueden intervenir en los procesos sociales. Las organizaciones de la sociedad civil junto con las organizaciones de base son vistas como alternativas válidas para la intervención. Ellas identifican a la participación como un eje central de su modalidad de trabajo (Alfaro, 2000).

A fines de los '90, surge la idea de construcción de otra institucionalidad estatal y la participación aparece de los beneficiarios justificada por diversos fines. En un extremo la idea de que la participación permite identificar necesidades reales de la población y respuestas adecuadas para su satisfacción; en otro, el sentido del ejercicio de un 'poder' al plantear la intervención de los beneficiarios en espacios de toma de decisiones, como la posibilidad de hacer valer perspectivas y propuestas propias, co-gestores de las políticas.

## **Las políticas de desarrollo rural en Argentina**

En Argentina, a diferencia de la mayor parte de los países latinoamericanos, no se puede reconocer la existencia de políticas de desarrollo rural hasta mediados de los años '80. Antes de la década del '90, en nuestro país, el desarrollo rural formaba parte de un desarrollo más general, el económico y social.

Un primer antecedente de desarrollo rural lo encontramos hacia 1950 y hasta 1970 cuando el INTA toma en sus servicios de extensión público la concepción de lo que antes comentamos sobre Desarrollo de la Comunidad.

Soverna (2001) señala que un intento pionero de generar políticas diferenciadas para el sector fue el Programa de Reconversión Nacional en Areas Marginales (PRAM) que se inició en 1973 – 1974 en la Secretaría de Agricultura de la Nación, pero fue prontamente abortados debido a cambios institucionales.

Los programas DRI fueron modelos impulsados por el Estado pero no llegaron a ponerse en práctica en todo el país. Los proyectos de desarrollo que se formulaban tenían las características de estar centrados en la promoción sectorial y mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales en términos genéricos, poniendo la atención en situaciones de emergencia.

En general, antes de la llegada del gobierno democrático de 1983, la situación estuvo enmarcada por modelos políticos sectoriales que reconocían la función del Estado como principal promotor. Soverna (2001:5) sostiene que:

“la falta de políticas convencionales de desarrollo rural hasta bien entrados los años ‘80, debe atribuirse a la confluencia de varios fenómenos que mitigaban o funcionaban como válvulas de escape a la pobreza rural: la migración con sus dos vertientes la rural-rural y la rural-urbana, la existencia de políticas sectoriales para actuar sobre las consecuencias de las recurrentes crisis de sobreproducción de los cultivos regionales y la posibilidad de expansión de la frontera agropecuaria”.

Por lo tanto la autora explica el surgimiento de las políticas de desarrollo rural a partir de ciertos elementos que parecen haber contribuido a la formulación de los programas de intervención. En tal sentido, afirma que no es exclusivamente la cuestión de la pobreza rural lo que marcó el inicio y crecimiento de las acciones de desarrollo rural en Argentina. Fue sino más bien la confluencia de un conjunto de factores relacionados con aquellos fenómenos que funcionaban como válvula de escape a la pobreza en ámbitos rurales: a) un límite a la expansión de la frontera agropecuaria, b) la incorporación de cambios técnicos por parte de las producciones regionales tradicionales que, por cuestiones de escala y condiciones ecológicas y jurídicas, sólo fueron accesibles para grupos empresarios, c) la desarticulación del ciclo ocupacional anual de los asalariados rurales debido a la introducción de tecnologías ahorradoras de mano de obra, d) la supresión de los mecanismos oficiales de regulación y e) la reforma y reducción del Estado que desactiva toda su intervención directa en la producción.

Soverna concluye que de los mecanismos que regulaban o amortiguaban la pobreza entre las décadas del '50 y '70, sólo persiste la migración. No porque permita superar la pobreza, sino porque es la única alternativa que todavía está al alcance de los habitantes rurales. Por ello sostiene que:

“más allá de los objetivos explícitos, esos programas se originan en la necesidad de frenar las migraciones rurales que ejercen presión sobre zonas densamente pobladas, agravando los fenómenos de pobreza e impactando sobre las tasas de desempleo de las zonas urbanas” (Soverna, 2001:14).

Y es justamente en medio del paulatino debilitamiento del Estado, que comienza a centrarse el interés en el sector minifundista del país en especial el de las provincias del norte argentino (región reconocida como históricamente más pobre, con una inserción subordinada en la economía nacional). A fines de los '80 y principios de los '90, la SAGPyA pone en marcha varios programas focalizados en los pequeños y medianos productores agropecuarios.

La política de DR de este organismo, tiene como objetivos explícitos favorecer la inserción de los pequeños y medianos productores en el agro y en la economía nacional para contribuir a las mejoras de la calidad de vida de la pobreza en las áreas rurales<sup>2</sup>. Lombardo y Tort (1999) señalan las estrategias para este fin son diferentes dependiendo del tipo de productor y de las condiciones que afecten a los productos.

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:<sup>3</sup>

Hacia 1984 la SAGPyA comienza a diseñar el PPNEA para las provincias de Misiones, Corrientes y Formosa. Su ejecución comenzó recién en marzo de 1992. Los gobiernos provinciales han tenido un rol fundamental en este programa ya que fueron cofinanciadores junto con el FIDA, el BID y el Gobierno Nacional del

---

<sup>2</sup> SAGPyA <http://www.sagpya.mecon.gov.ar>, marzo de 2002, Dirección de Desarrollo Rural, Buenos Aires.

<sup>3</sup> SAGPyA <http://www.sagpya.mecon.gov.ar>, marzo de 2002, Dirección de Desarrollo Rural,

programa. Además, las Provincias ejecutaron el PPNEA junto con el apoyo de las ONG's del medio rural y la cooperación de organizaciones de productores y técnicos. Su finalización fue en el año 1997. Al ser el primer programa de este estilo, hubo muchas fallas y aciertos, algunos de los cuales luego fueron capitalizados por el PRODERNEA, su continuación.

En 1987 se creó la Unidad de Minifundio del INTA, donde confluyen estrategias de distintos actores públicos y privados (ONG's, organizaciones de bases, etc.) alrededor de la problemática del minifundio en nuestro país. Los proyectos de esta Unidad son financiados por el INTA y la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y no implican ningún compromiso por parte de los gobiernos provinciales. Se ejecutan a través de los Centros Regionales y Agencias de Extensión que posee el INTA en todo el país.

Para 1993 la SAGyP contaba con dos programas nacionales más de DR que se centraban en la pequeña producción agropecuaria. Ambos de alcance nacional y con una importante cobertura tanto de las pequeñas y medianas empresas (el Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria -Cambio Rural-) como de los pequeños productores (el PSA). Ambos financiados enteramente por Nación, sin la participación de organismos internacionales ni de los gobiernos provinciales.

En el caso del Cambio Rural se utilizó la capacidad institucional del INTA en las provincias (al igual que con los Proyectos de la Unidad de Minifundio) para llevar a cabo su ejecución. Para la implementación del PSA se creó una estructura paralela a los gobiernos provinciales -y al INTA- en donde participan ONG's, organizaciones de productores, técnicos de distintas organizaciones y una representación del gobierno provincial.

El PRODERNEA continua de alguna forma el accionar del PPNEA a partir de 1999, pero con otra modalidad de asistencia y financiación. Además, se incluyó en este programa a la provincia de Chaco. Los gobiernos provinciales también tienen un papel central ya que cofinancian el programa, junto al FIDA y al Gobierno Nacional. Su finalización está prevista para fines del año 2003.

El Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) comenzó a ejecutarse aproximadamente en el año 2000 en las 23 provincias argentinas. El Proyecto tiene dos componentes principales. El componente de Apoyo a las Iniciativas Rurales, ejecutado a través del PSA y el de Fortalecimiento Institucional que lo hace la DDA (Dirección de Desarrollo Agropecuario de la SAGPyA). Está dirigido a pequeños productores y trabajadores agropecuarios transitorios, otorgando fondos no reembolsable. La mayor parte del financiamiento proviene del BM y la Nación aporta otra parte.

De acuerdo a Manzanal (2000) todos estos programas se encuentran enmarcados en una política económica nacional caracterizada por una presencia importante de los organismos multilaterales y de cooperación internacional que - dentro de un modelo neoliberal- promueven por un lado el ajuste macroeconómico para el pago de la deuda y por otro, programas sociales que contrarresten sus efectos negativos entre los sectores de la sociedad. En tal sentido afirma que contrariamente en apariencia, el modelo concentrador y excluyente, impulsador del libre mercado y de un Estado pasivo, promueve iniciativas que requieren su compromiso concreto de este con los sectores más pobres.

Esta autora afirma que estos programas no se ejecutan en forma integrada y que en nuestro país no se ha institucionalizado una política de DR. Más bien se han realizado limitados y esporádicos esfuerzos (ibidem).

En la implementación y ejecución de estos programas el Estado Nacional ha buscado comprometer de alguna manera a los gobiernos provinciales, pero especialmente a las ONG's, organizaciones de base y a la población beneficiaria. El escenario de crisis social que ha sobrevenido con posterioridad de las reformas económicas y el retiro del Estado en diversas áreas, la descentralización de políticas públicas y la necesidad de atender en forma eficiente las diversas demandas sociales, han ido generando condiciones para que en distintos ámbitos gubernamentales se instrumenten programas en los que se plantea la incorporación de organizaciones sociales, como hemos comentado para el caso de América Latina en general.

Pero esta tendencia también ha sido promocionada y marcada por la presencia de agencias multilaterales de crédito y organismos privados de

cooperación (como el BID, FIDA o IICA).

En tal sentido, se han creado acuerdos con organizaciones sociales, ONG's, con distintos niveles de gobierno y grupos de técnicos con distintas finalidades de acuerdo al programa en cuestión, pero básicamente para apoyar la gestión del accionar público. Esto ha implicado algún tipo de interacción y vinculación que requirió la construcción de ámbitos de participación. Pero esto no ha sido un proceso fácil porque, como señala Thompson (1995: 3):

“La credibilidad de la iniciativa estatal ante la sociedad civil se ve obstaculizada por el hecho de que las políticas sociales en Argentina han estado tradicionalmente teñidas por el clientelismo, la administración de favores con criterios electoralistas y cortoplacistas, y la escasa transparencia.”

Algunos autores consideran que estos tipos de políticas de intervención son instrumentos estratégicos para la convergencia interinstitucional y el desarrollo de espacios de concertación. Ellos implican la necesidad de consensuar y coordinar la acción de múltiples organizaciones, públicas, privadas y no gubernamentales, tanto a nivel de sus conducciones como en el terreno operativo (Martínez Nogueira, 1998: 25-27).

En tal sentido, Thompson (1995: 2) señala que en la actualidad existen numerosas instancias de convergencia entre organismos del Estado y organizaciones sociales en el diseño, implementación y evaluación de programas de desarrollo. Los programas de desarrollo rural en la Argentina no han sido ajenos a estos procesos como vimos.

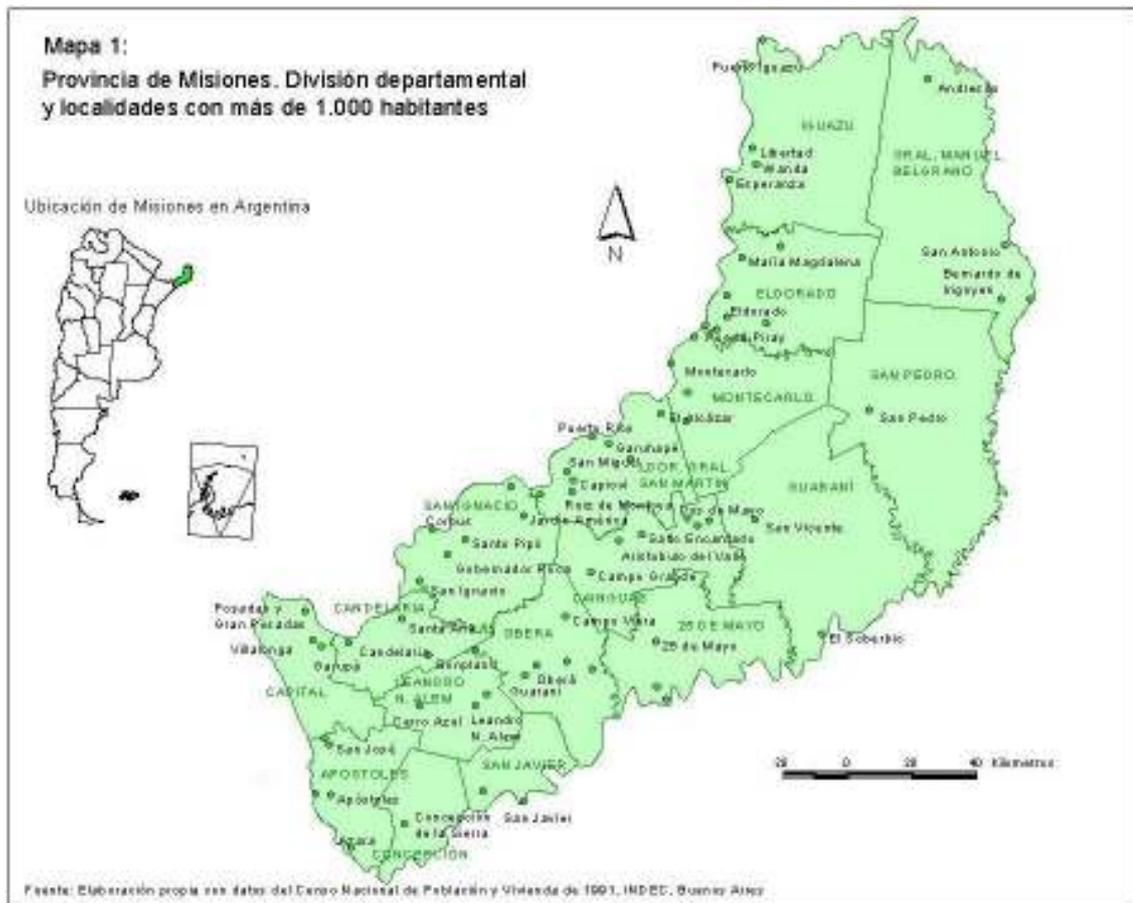
De los programas formulados por la SAGPyA comentados en párrafos anteriores, el PSA y el PRODERNEA<sup>4</sup> son objeto de nuestro análisis. Cada uno con sus propios marcos institucionales. Si bien se proponen mejorar la calidad de vida en general de la población, las estrategias para hacerlo varían. Las distintas modalidades de organización y gestión, y su vinculación con otros organismos e instituciones condicionan los alcances y los resultados obtenidos.

---

<sup>4</sup> Si bien estos programas comienzan a funcionar en años distintos (el PSA en el '93 y el PRODERNEA en el '99), como el PRODERNEA tiene una continuidad institucional a partir del PPNEA ('91 - '97), consideramos válida su comparación institucional ya que el modelo de organización de este programa no ha variado.

## La pequeña producción agropecuaria y el desarrollo rural en Misiones

Misiones está ubicada en el extremo nordeste de nuestro país con una superficie de 29.801 Km<sup>2</sup>, los cuales representan aproximadamente 0,8% del territorio argentino (Ministerio de Economía, 2001:2). El siguiente mapa presenta la división departamental y las localidades con más de 1.000 habitantes en 1991.



### *Estructura productiva misionera*

La economía de la provincia de Misiones se caracteriza por la producción de bienes primarios, con escasa industrialización (Schiavoni, 1995b: 45). El Producto Bruto Geográfico (PBG) es aproximadamente 1,3% del Producto Bruto Interno (PBI) en el año 2001. El sector primario, con una participación del orden del 9% en el PBG, se sustenta en la producción agrícola y la silvicultura (Ministerio de Economía, 2001: 4). La estructura productiva se asienta fundamentalmente en la industrialización de los productos primarios.

La agricultura está fuertemente orientada a la producción de cultivos tales como la yerba mate, té y tabaco. La actividad forestal es la principal del sector primario, basándose en general en la explotación del bosque implantado.

En menor escala se producen en la provincia cultivos anuales como tung, mandioca y cítricos. Junto con otros cultivos menores destinados al autoconsumo (maíz, poroto, arroz).

La actividad ganadera tiene un carácter marginal en la estructura productiva misionera. Se encuentra más difundida en los departamentos del sur de la provincia. En general aquí se desarrolla en grandes explotaciones. En el resto de la provincia se desarrolla en pequeña escala con fines diversos (tambo, consumo local, etc.) (SAGPyA, 1995: 133).

Misiones es la principal provincia forestal del país, aproximadamente el 36% del total nacional de recursos forestales se encuentran aquí. El sector reviste importancia por la mano de obra que ocupa en las distintas actividades de la cadena forestal -viveros, plantación, extracción de rollizos, raleo y transporte- (Ministerio de Economía, 2001: 4).

La provincia también es la primer productora de yerba mate (aportando el 90% de la producción y de la superficie sembrada a nivel nacional en 1999) té (95% del área plantada del país y 90% de la producción nacional en el mismo año) y tabaco (ibidem: 8-9). La estructura productiva de estos cultivos es minifundista.

La industrialización de estas producciones es realizada por agroindustrias modernas y organizadas de manera enteramente capitalistas (Prf. Schiavoni, 1995b: 45). Las mismas se integran al sector minifundista, caracterizado por el trabajo doméstico en las unidades de producción.

El predominio de la pequeña explotación es un rasgo característico de la estructura agraria misionera. El patrón de distribución de la tierra es producto de la política de colonización oficial mediante la cual se organizó el poblamiento moderno del su territorio durante la primera mitad del siglo.

La mayor presencia de este tipo de explotaciones se puede observar a partir

de los datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 1988<sup>5</sup>. Los datos -de hace 15 años- indican que bastante más de dos tercios (81%) del total de las explotaciones agropecuarias (EAP's) tenían menos de 50 Has. y mas de la mitad (54%) tenían menos de 25 Ha. (cuadro I, Anexo IV)

En la provincia hay una fuerte concentración de la tierra. Si bien el predominio de las explotaciones pequeñas y medianas en la estructura agraria es significativo, en el año 1988 sólo detentaban el 23% de la superficie total. El 40% del total de la superficie provincial, se encuentran concentradas en 81 EAP's de más de 2.500 Ha. cada una. Las EAP's con más de 5.000 Ha. en el año 1988 eran 52 y ocupaban el 35% de la superficie total (cuadro I, Anexo IV).

Diferentes evaluaciones actuales -informantes calificados, encuestas, etc.- estarían indicando que esta situación de polarización en la propiedad de la tierra se habría agravado notablemente en la década del '90".

En la actualidad la población rural<sup>6</sup> de Misiones representa el 30% (290.918 habitantes) del total provincial (963.869)<sup>7</sup>, porcentaje que ha disminuido comparativamente en relación a la década anterior cuando alcanzaba al 37,5%.

A partir de estos datos observamos que en Misiones existe un sector pequeño productor muy importante con características minifundistas y de producción familiar orientada a los cultivos comerciales (yerba, té y tabaco).

#### *Antecedentes en desarrollo rural: acciones desde la esfera pública y privada*

En este apartado nos centramos en las acciones de desarrollo rural que han sido y son actualmente llevadas a cabo para la intervención en este sector productivo. En tal sentido, hacemos una mención general de los programas y proyectos ejecutados en la provincia desde 1970 hasta fines de la década del '90 tanto por organizaciones públicas como privadas.

---

<sup>5</sup> El CNA del año 1988 es el último censo nacional realizado para el sector, con lo cual estos datos probablemente no sean muy representativos de la realidad provincial actual. Durante los meses de octubre y noviembre de este año se está llevando a cabo un nuevo CNA para actualizar dicha información, luego de 14 años.

<sup>6</sup> De acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (CNPHyV) de 2001 se clasifica como rural a la población en localidades de menos de 2.000 habitantes o en campo abierto.

<sup>7</sup> Datos provisorios del CNPHyV de 2001, INDEC.

La enumeración de organismos e instituciones que intervienen en el medio rural con algún tipo de accionar hacia los pequeños y medianos productores, no pretende ser exhaustiva sino dar un contexto general en el cual se desarrollan los programas bajo análisis: el PSA y el PRODERNEA. En principio, tomamos el estudio de Moniec (1991) como referencia ya que realiza una sistematización de los proyectos realizados durante el período comprendido entre 1970 y 1990.

En su trabajo Moniec releva los organismos provinciales y nacionales y las organizaciones sociales que ejecutaron algún tipo de proyecto productivo con pequeños o medianos productores en el medio rural. En tal aspecto menciona para el período estudiado las siguientes organizaciones del Gobierno de la Provincia: el Instituto Provincial de Industrialización y Comercialización Agropecuaria y Forestal de la Provincia de Misiones, el Ministerio de Bienestar Social, el de Asuntos Agrarios, el de Ecología y Recursos Naturales y el de Hacienda, la Dirección Provincial de Planeamiento, Instituto de Fomento Agrícola e Industrial (IFAI).

Respecto a los organismos de Gobierno Nacional menciona el Instituto Nacional Forestal (IFONA) y el INTA. Dentro de las organizaciones no gubernamentales señala al INDES y al Movimiento Agrario Misionero (MAM). La primera es una ONG que implementó el grueso de sus proyectos con pequeños productores durante 1982 y 1987. La segunda es una organización gremial que comenzó a trabajar con proyectos productivos a partir del año 1990-91.

A partir de los proyectos y planes de trabajo de estas organizaciones llega a la conclusión que gran parte de los mismos se presentan como instrumentos aislados, no enmarcados en una política integral. Cada organismo genera sus propios proyectos y se superponen recursos en ciertas áreas de la provincia y quedan otras sin cobertura. Además, observa la falta de coordinación interinstitucional:

“Otra de las características que se presentaba a nivel de las instituciones, es la falta de coordinación interinstitucional para el desarrollo de las experiencias. Muchas instituciones (...) nunca solicitaron la cooperación de técnicos de otros organismos” (Moniec, 1991: 118)

En el caso de los proyectos desarrollados por organismos públicos señala que ante los cambios políticos partidarios se paralizaba el proyecto tildándose de opositor.

En relación a la metodología de trabajo, la autora afirma que en general no existía la realización de diagnósticos y evaluaciones, ni se contaba con información de referencia para la realización de las nuevas actividades productivas.

Otro aspecto de tipo institucional que destaca es el perfil de las organizaciones ejecutoras de los proyectos:

“La mayoría de ellas tenían un perfil orientado al apoyo financiero o a la asistencia técnica primordialmente, desconociendo otros aspectos que son fundamentales para un buen desarrollo de la experiencia: la asistencia organizativa, (...) la capacitación” (Moniec, 1991: 117).

La autora observa que aunque muchos de los objetivos propuestos en los proyectos eran viables económicamente, se nota una marcada diferencia con los resultados obtenidos a partir de la instrumentación de los mismos (íbidem: 118). Al respecto, considera que el contexto institucional en el cual se ejecutan e implementan los proyectos de desarrollo rural condicionan los resultados obtenidos por éstos.

De esta forma observa entre otras cuestiones que: a) los cambios políticos a nivel de las organismos patrocinadores repercutían directamente en el desarrollo de los proyectos, b) los proyectos que contaron con la participación activa de sus beneficiarios, con capacitación y asistencia -crediticia, técnica y organizacional- en general fueron mas exitosos y c) la centralización administrativa en Posadas, obstaculizaba el desarrollo de los proyectos por el tiempo consumido por los productores en su movilización hasta allí (Moniec, 1991: 5). Además, considera que:

“La burocracia de las instituciones públicas ha hecho que surjan entes autónomos, consejos o fundaciones provinciales, destinados a canalizar los fondos del Estado, con mayor facilidad (...) Estos organismos al igual que muchas de las instituciones públicas o financiadas con fondos del Estado, en muchas oportunidades se constituyeron en instrumentos políticos por excelencia de los funcionarios en el gobierno (...) Esta situación determinó que muchos proyectos asumieran un perfil marcadamente electoralista” (íbidem: 119)

Este es un panorama general de las acciones realizadas en materia de DR en Misiones desde los '70 hasta los '90. Ya entrada esta década, reconocemos la presencia de algunos programas y proyectos ejecutados por el Gobierno de la Provincia, el Estado Nacional y algunas organizaciones sociales de desarrollo rural.

Al menos por el momento no existe una sistematización y una evaluación general de los mismos.

El PPNEA se ejecutó desde 1992 a 1997 beneficiando a pequeños productores de toda la provincia. El gobierno de Misiones fue el responsable de su implementación. Su continuación, el PRODERNEA es un programa similar, aunque se encuentra funcionando con grupos de productores más capitalizados y mediante otra modalidad técnica y financiera. Sobre este programa nos extenderemos luego en el Capítulo IV.

El PSA inició sus acciones en noviembre de 1993 trabajando también con pequeños productores como el PPNEA. El gobierno nacional fue el responsable de su implementación a través de una unidad de coordinación en la provincia. En el Capítulo III desarrollaremos el tema.

El Programa de Reconversión de áreas tabacaleras (PRAT), el CAPPKA (Proyecto Forestal de Desarrollo, Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental) y el Régimen de Promoción de Plantaciones Forestales (RPPF) son programas ejecutados por la SAGPyA, pero para trabajar a partir de un rubro productivo específico. El PRAT es un programa para el apoyo a la reconversión del tabaco, el CAPPKA para el desarrollo forestal de pequeños y medianos productores y el RPPF para la promoción general de la implantación de bosques.

El INTA a través de su Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas (Unidad de Minifundio) tiene cinco grupos de trabajo en la provincia. Estos son los proyectos de: “Desarrollo de Productores Minifundistas de los Municipios de San Antonio y Bernardo de Irigoyen (departamento de Gral. Manuel Belgrano), “Desarrollo Frutícola en el área tabacalera del Centro sur de Misiones” (departamento de Leandro N. Alem), “Desarrollo para Pequeños Productores del Municipio de San Vicente” (departamento de Guaraní), “Desarrollo socioproductivo para productores minifundistas del departamento de Leandro N. Alem” y “Desarrollo Agroforestal en propiedades minifundistas del área de San Javier” (departamento de San Javier).

El INTA además implementa el programa PROHUERTA. Su ámbito de acción es toda la provincia trabajando a nivel municipal con población periurbana y rural. Otro programa de esta institución, el Cambio Rural, beneficiaba a pequeñas empresas familiares agropecuarias. Hasta el año 2000 benefició en Misiones a 78 grupos de productores que representaban a 837 familias. Actualmente no cuenta con presupuesto para financiamiento de nuevos grupos ni para la asistencia técnica.

El PROINDER es un programa de reciente ejecución, implementado por la SAGPyA a través de la estructura del PSA. Su accionar se dirige tanto hacia los pequeños productores como a los trabajadores transitorios agropecuarios.

El MAM asiste con asistencia técnica y organizativa y capacitación en proyectos productivas que se desarrollan en los departamentos del centro- este de la provincia. Su mayor accionar se localiza en los departamentos de Oberá, Cainguás, Guaraní y San Javier. Aunque han formado parte del proyecto de Ferias Francas y presiden la Asociación Ferias Francas de Misiones (AFFM) que nuclea a todas las ferias francas de la provincia y apoya con capacitación a los feriantes.

La Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú se encuentra implementando un programa de desarrollo rural desde el año 1993 en los departamentos del norte de la provincia. Trabaja asistiendo a pequeños productores especialmente en cuanto a temas vinculados con la legalización de la tenencia de la tierra.

En síntesis, las acciones tendientes al desarrollo rural en Misiones son diversas y promocionadas por una variedad de actores. Una de nuestras preocupaciones reside en reconocer de que forma el PSA y el PRODERNEA se han vinculado con estas organizaciones y cuales han sido las normas que permitieron la interacción. La perspectiva de análisis sobre la cual nos centramos es desarrollada en el capítulo siguiente.

## Capítulo II: Perspectiva de análisis

### Introducción

En el actual contexto de crisis institucional por la que pasa nuestro país, algunos investigadores y analistas sociales consideran que el desarrollo -en tanto redistribución de los ingresos y mejoramiento de la calidad de vida- debe ser comprendido como resultado de la interacción continua y permanente entre el accionar del Estado (organismos de gestión, de investigación, de salud, de educación), el sector empresario (grandes y pequeñas y medianas empresas, productores independientes) y las organizaciones cooperativas y solidarias (ONG's, iglesias, cooperativas, cooperadoras, gremios, sindicatos) (Manzanal, 2002: 3).

Pero una estrategia de desarrollo y fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales entre lo público y lo privado requiere considerar al menos un cambio institucional, una transformación en el funcionamiento de la organización y gestión pública. Este proceso supone la consolidación de nuevas normas y reglas de interacción para la conformación de mecanismos de gestión transparente. Como señala Manzanal (2002: 4):

“creemos que esta ‘interacción’ vertical y horizontal entre sector público, empresas y sociedad civil puede posibilitar el ‘desarrollo’ (...) Pero para ello es una condición sine qua non, la transformación institucional, nuevas o renovadas instituciones en todos los ámbitos (públicos y privados). Instituciones que promuevan un accionar transparente, solidario y participativo es el punto de partida para promover un mejor desempeño económico nacional que permita salir de la crisis y avanzar hacia el crecimiento productivo de largo plazo.”

En este sentido, los programas públicos de desarrollo rural -tanto desde plano discursivo como el operativo- consideran algún tipo de vinculación con las ONG's, organizaciones de los productores, etc. La exigencia de un mayor control de los gastos públicos y la gran heterogeneidad de la pobreza plantea la cuestión sobre cuales serían los modelos institucionales más adecuados para la implementación de los mismos.

Esto ha requerido que las nuevas estructuras institucionales diseñadas para la

intervención en medio rural, hayan creados mecanismos horizontales de coordinación y formas de organización flexibles. De tal forma, se han intentado adaptar por un lado, a las realidades locales y por otro, al control social. Estas estructuras han permitido la diferenciación de situaciones para la gestión y la integración de decisiones, articulando diversos actores, niveles y ámbitos (Martínez Nogueira, 1998:24).

Todo lo cual nos ha llevado a pensar en las distintas instancias de vinculación o interacción que promueven los programas de desarrollo rural con las organizaciones presentes en aquellos ámbitos territoriales donde se implementan. Consideramos que los modelos de organización y gestión que presentan los mismos condicionan el tipo de vínculo e interacción que realizan. La estructura de funcionamiento puede estar abierta a la participación de estos actores o por el contrario limitar su acceso. Los criterios de acción pueden ser consensuados y compartidos o bien restringidos al interior de quienes conforman el programa. Las normas y reglas de interacción pueden ser conocidas y explícitas o bien pueden ocultarse y ser manejadas por algunos pocos. Todo esto facilita o impide las relaciones interinstitucionales.

Nuestra perspectiva de estudio se basa en un enfoque institucional. Esto nos lleva a contemplar ciertas categorías de análisis y términos como: las instituciones, el cambio institucional, las organizaciones, la gestión, la organización, la participación y el control social. El marco general de análisis y las categorías analíticas son desarrollados a continuación.

### **Análisis institucional del desarrollo rural**

En este trabajo nos centramos en un análisis institucional porque consideramos que dicha cuestión tiene un rol decisivo en el crecimiento y en el desarrollo económico y social, como sostienen autores como Williamson (1985<sup>8</sup>) y North (1995) entre otros. El tema de las instituciones está en la centro del debate sobre el desarrollo en términos generales. En tal sentido, Appendini y Nuijten (2002:72) señalan que:

---

<sup>8</sup> Williamson, O. (1985) *The economic institutions of Capitalism*, New York, Free Press.

“con la transformación del Estado y el reconocimiento de la existencia de fallas de mercado se ha hecho hincapié en las instituciones como el ámbito en el cual los agentes económicos y sociales tienen acceso a los recursos y pueden reforzar su potencial de ingresos.”

El análisis centrado en las instituciones reconoce la importancia de contar con un sistema de reglas y normas consensuadas, regulares y transparentes para encarar procesos de desarrollo socioeconómico. Así, según estas autoras, “adecuar las instituciones” llega a ser el paradigma dominante en la formulación de políticas en la agenda del desarrollo internacional.

¿Cómo entendemos en este trabajo la cuestión institucional? Y más precisamente ¿cómo definimos a las instituciones, organizaciones, la participación y los modelos institucionales?

### *Instituciones y cambio institucional*

El enfoque institucional como paradigma se encuentra actualmente muy desarrollado. De acuerdo a Bruno Theret (2000: 1) el institucionalismo, como paradigma de estudio en las ciencias sociales, plantea:

“la necesidad de pensar el papel de las mediaciones entre las estructuras sociales y los comportamientos individuales para comprender a estos últimos y sus formas colectivas de expresión. Estas mediaciones son, precisamente, las instituciones”.

Si bien en general se reconoce su funcionalidad, existe una diversidad de maneras de concebir "la institución". De acuerdo a Bruno Theret existen tres grandes corrientes que abordan a las instituciones de manera radicalmente diferente<sup>9</sup>. En ellos, la relación entre instituciones y comportamientos es concebida de dos maneras: o bien se privilegia un enfoque por el lado del cálculo estratégico, o bien un enfoque por el lado de la cultura (Bruno Theret, 2000).

En la primera manera se pone el acento sobre el carácter interesado y calculador del comportamiento, teniendo las instituciones el papel de reducir la incertidumbre sobre los comportamientos de otros actores. En la segunda, el acento está puesto en la dimensión rutinaria del comportamiento y en la cosmovisión de los

---

<sup>9</sup> El institucionalismo histórico, el institucionalismo de la teoría de las organizaciones (llamado institucionalismo sociológico) y el institucionalismo de las decisiones racionales.

actores. En este caso las instituciones son los marcos morales y cognitivos de referencia que fundamentan la interpretación y la acción.

En la concepción calculadora y estratégica, las instituciones pueden ser cambiadas, desde el momento en que dejan de cumplir con su papel. Por el contrario, en la concepción cultural las instituciones son tan convencionales que estructuran hasta las decisiones de cambio y reforma.

Sin embargo, podemos considerar que si bien los actores calculan sobre la base de sus intereses, también están equipados con diversas visiones del mundo, según su posición social y los contextos sociales. Los intereses no están dados sino que se construyen socialmente:

“Cálculo y cultura se combinan en la constitución de actores colectivos que actúan en el marco de macro-instituciones heredadas y de relaciones de poder asimétricas” (Bruno Theret, 2000: 2).

Las instituciones pueden ser concebidas o bien como una solución a problemas de coordinación; como una forma de regulación de conflictos inherentes a la diferenciación de los intereses y de las posiciones de poder; o bien como un mecanismo de resolución de problemas de asimetría de información.

Según Bruno Theret (2000: 3) varios teóricos consideran que en el proceso de transformación institucional y creación de nuevas instituciones no se puede hacer abstracción de los conflictos entre actores y de las relaciones políticas de poder. Las instituciones son entendidas como compromisos sociales que regulan los conflictos sin hacerlos desaparecer:

“La acción creadora de las instituciones es esencialmente política, y la política no es nunca una práctica individual. La intervención de los gobiernos, las luchas sociales conducidas o explotadas por organizaciones representativas de grupos, la formalización de compromisos por parte del legislador, deben ser consideradas, tanto para dar cuenta de la transformación de las instituciones como para describir la jerarquía de sus relaciones” (ibidem:4).

Desde nuestra perspectiva, definimos a las instituciones como las normas y reglas que actúan como condicionantes y/o alicientes para la acción y son producto de la práctica colectiva. Los procesos por los cuales se construyen son esencialmente conflictivos y competitivos. En este sentido, concebimos a las instituciones como:

“entidades que favorecen tanto los comportamientos y las transacciones estratégicas volcadas hacia el futuro, como las disposiciones rutinarias reveladoras del peso del pasado” (ibidem).

En esta perspectiva, la institución es lo que permite que las transacciones se lleven a cabo y se reproduzcan en el tiempo, manteniendo en los límites la tensión que existe entre la cooperación y el conflicto. En tal sentido, de acuerdo a Commons (citado por Bruno Theret, 2000: 4) las instituciones son:

“el conjunto de reglas en operación provenientes de la acción colectiva, que estabilizan la contradicción entre las dos dimensiones fundamentales de toda transacción entre personas, como son el conflicto y la cooperación”<sup>10</sup>.

Las instituciones son necesarias en tanto son las reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales y entre los mismos grupos. El conjunto de reglas, normas y sanciones que median el accionar y proveen de un contexto de certidumbre para las interrelaciones entre los actores, pueden ser cruciales para disminuir los costos de estas interacciones, hacer que los actores se involucren en el intercambio y limitar las conductas individuales para mejorar la equidad en la distribución de ingresos (Pfr. Espino, 1999: 69).

Según Espino (ibidem: 70-71) la introducción de instituciones por parte del Estado puede ampliar la frontera de posibilidades de los beneficios individuales y colectivos de diferentes sectores de la sociedad:

“Las instituciones impuestas por el gobierno no son consistentes con las elecciones egoístas y maximizadoras, porque son forzadas por el gobierno, aun contra los deseos de los individuos”.

### *Instituciones y organizaciones*

Ahora bien, mientras que las instituciones se refieren a las normas y reglas, las organizaciones hacen referencia a las estructuras económicas, administrativas, políticas y sociales dentro de las cuales los agentes llevan a cabo las interacciones (Espino, 1999: 293).

De acuerdo a Appendini y Nuijten (2002: 74) la mayoría de los estudios que

---

<sup>10</sup> Commons, J. (1934) *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*. (edición 1990), New Brunswick y Londres, Transaction Books.

intentan distinguir entre organizaciones e instituciones acentúan los aspectos normativos de las instituciones, mientras que hacen más hincapié en la parte estructural de las organizaciones. De esta forma:

“las organizaciones están más definidas en términos de estructuras de funciones reconocidas y aceptadas, mientras que las instituciones están más definidas en términos de creencias, normas y reglas que permiten el desarrollo de estas funciones y estructuras” (ibidem).

Las organizaciones existen porque una serie de reglas o instituciones subyacentes las definen y les dan un significado. Una organización económica, política o social contiene una estructura interna de reglas diseñadas de acuerdo a un orden institucional. Las instituciones existentes juegan un papel relevante en la constitución de las organizaciones porque restringen sus alcances, modalidades, operación concreta y ámbitos de acción (Pfr. Espino, 1999: 293).

Toda organización tiene una estructura de reglas internas que sirven para guiar su operación cotidiana, las interacciones entre los individuos dentro de la organización, las relaciones con otras organizaciones y el control y sanción de las acciones. Espino señala al respecto que no todas las organizaciones producen soluciones óptimas y eficientes:

“algunas de ellas pueden generar deseconomías de escala, centralización y burocratización, malas estructuras de gobernación y rigidez en la toma de decisiones, afectando con ello negativamente el desempeño económico” (ibidem: 295).

Las organizaciones pueden ser utilizadas como mecanismos para lograr la coordinación y cooperación en el intercambio, superando los alcances limitados de las acciones individuales. Las normas, sanciones, premios y castigos de la organización juegan un papel decisivo en la definición de la conducta que tienen los actores. Estas normas pueden ser informales: amistad, reciprocidad y solidaridad; o formales: están escritas en los reglamentos de la organización.

Los mecanismos de control y sanción de estas reglas y normas son distintos en ambos tipos de instituciones (formales e informales). El incumplimiento de una norma formal puede derivar en acciones legales. Si se trata de una regla informal que no se cumple, las sanciones por ejemplo son el retiro de la confianza, la credibilidad y el respeto hacia el otro.

### *Organizaciones, instituciones, y modelo institucional*

Consideramos a los programas de desarrollo rural formulados por el gobierno nacional y ejecutados desde las provincias, como organizaciones políticas de intervención en la sociedad, con una jerarquía de relaciones y una estructura interna de reglas diseñadas de acuerdo a un orden institucional particular.

Este orden institucional ha tenido un papel relevante en la modalidad de su operación y gestión, en la restricción de sus objetivos y alcances y en los ámbitos de acción. Justamente, Martínez Nogueira (1999) señala al respecto, que las modalidades organizativas pueden explicarse por múltiples factores como por ejemplo las iniciativas técnicas, la capacidad de gestión instalada, las condiciones impuestas por los organismos de financiamiento, la administración burocrática, etc.

Pero más allá de esta institucionalidad que los ha concebido, los programas - en tanto organizaciones- tienen sus propias reglas internas que sirven para guiar y controlar su accionar, las interacciones entre sus funcionarios al interior del programa, las relaciones con otras organizaciones y con sus beneficiarios.

En la práctica, resulta que si bien los programas pueden contar con estructuras y un marco normativo consensuado, son las normas y reglas que se generan en el trabajo conjunto con los actores, las que terminan decidiendo el camino a seguir en la gestión de los programas. Administradores, funcionarios, técnicos, trabajadores de campo y beneficiarios reinterpretan constantemente los objetivos perseguidos, hacen apreciaciones de las situaciones enfrentadas, estructuran problemas, generan alternativas y redefinen prioridades.

Los resultados alcanzados pueden diferir notablemente de los esperados según los objetivos explícitos. Esto es así porque el mecanismo institucional (normativas, reglas, sanciones, criterios y controles compartidos para el alcanzar los objetivos) establece restricciones al comportamiento de los actores, tanto públicos como privados, pero a la vez deja grados de libertad para que cada uno de ellos despliegue sus estrategias conforme a sus intereses, recursos y percepciones (Pfr. Martínez Nogueira, 1998: 22).

Así lo señala Brett (1992) cuando afirma que el desempeño no es

simplemente una función de la competencia técnica de los gerentes, coordinadores, técnicos, promotores y demás actores, sino de la naturaleza de las sanciones e incentivos a los cuales ellos están supeditados. El Estado, el mercado y las ONG's no tendrán desempeños óptimos hasta que sus funcionarios y administradores cuenten con un adecuado sistema de incentivos y estén sujetos a sanciones y castigos en caso de fallar.

Por otro lado, Kliksbert y Sulbrandt (s/f: 24) afirman al respecto que para el caso de América Latina, lo que sucede con frecuencia es que se margina la 'viabilidad institucional' y la complicada dinámica de los procesos de gestión:

“la 'política' no termina en la etapa de diseño, continúa en la vida organizacional bajo otras expresiones (...) la política que resulta después del proceso de gerencia, puede ser bastante diferente de la política que se ordenó llevar a cabo”.

En nuestro trabajo entendemos por modelo institucional, al modelo de organización y gestión que presentan los programas de desarrollo rural para llevar a cabo sus acciones. El modelo de organización está definido por la distribución de responsabilidades y capacidades decisorias entre ámbitos y niveles, los mecanismos de coordinación, la definición de los procesos de trabajo y el marco normativo. El modelo de gestión está dado por las modalidades de funcionamiento, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a las circunstancias cambiantes y la vinculación con el medio. El modelo de organización provee el marco para la acción, la gestión es la acción misma (Martínez Nogueira, 1998: 14). En la organización y gestión es donde se despliega tanto la estructura organizativa como las instituciones que la norma.

Con respecto a la organización y gestión, Kliksberg (1998) señala que en América Latina, se sigue asociando gerencia de calidad con aspectos como organigramas precisos, división de funciones, manuales de cargos, descripción de tareas detalladas, procedimientos, formularios. La visión era que ordenando formalmente la organización y poniendo bajo control de las normas y procesos la mayor parte de su funcionamiento, se obtendrían resultados exitosos.

Pero todo programa debe superar problemas de gestión que surgen de

tensiones, ambigüedades y conflictos inevitables. El problema de gestión consiste en resolver los conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y lo rutinizado y los requisitos de cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de jerarquía y las demandas de los receptores de las prestaciones” (Pfr. Martínez Nogueira, 1998: 14).

Por lo tanto, la realidad exige otro tipo de diseños organizacionales, de estilos gerenciales y de habilidades en los miembros de la organización. No se trata más de la de organización rigurosamente ordenada, en la actualidad la necesidad pasa por la creación de organizaciones con capacidad de tener una relación estrecha con el contexto, entender los contextos locales y actuar en consecuencia.

De acuerdo a Kliksberg (1998) es necesario transformar la organización de un modelo jerárquico tradicional en un modelo participativo. De esta forma se daría paso a una organización con las siguientes características: a) alto nivel de confianza y respeto entre los administradores, funcionarios, técnicos y promotores, b) cooperación entre los grupos que realizan diferentes funciones en toda la organización para el trabajo conjunto con los beneficiarios de una manera más efectiva, c) sentimiento de propiedad grupal sobre los procesos de trabajo, d) control, retribuciones, información y conocimiento llevados hasta los niveles más cercanos factibles a la población, entre otras cuestiones.

Es por ello que cuando se encomienda a organizaciones de tradición burocrática y vertical poner en marcha proyectos participativos, las resistencias serán muchas y variadas y se expresarán por múltiples vías. Por lo tanto, según Chambers (s/f: 224) el desafío institucional para todas las agencias y programas de desarrollo es convertirse en organizaciones con estructuras horizontales y menos rígidas, desarrollar una cultura de gestión participativa y adoptar y promover procedimientos, normas y premios que permitan y favorezcan una participación con fines mas amplios en todos los niveles.

En síntesis, en este trabajo centramos nuestro análisis en las reglas que se han ido conformando para la interacción del PSA y PRODERNEA con las organizaciones del medio rural. Estas normas y reglas condicionan, adecuan,

restringen y limitan su accionar conjunto y son resultados de procesos continuos de cooperación y negociación. En la construcción del consenso y el control social, la participación activa de diferentes actores tiene un rol central.

## **Participación y relaciones interinstitucionales en desarrollo rural**

### *Introducción*

Las definiciones de lo que se entiende por participación difieren y por lo tanto las formas en que se observa y evalúa en la práctica. En general, los teóricos están de acuerdo en que es “un proceso por el cual las personas, especialmente aquellos en desventaja, influyen sobre las decisiones que los afectan” (Banco Mundial, 1992: 177<sup>11</sup>, citado por Brett, 1999: 4). Y se opone a aquel donde las decisiones les son impuestas por estructuras organizacionales externas. Sin embargo, no existe acuerdo sobre como esta influencia debería ser ejercida y que tan influyente debería ser.

En general, varios autores (Cernea, 1995; Kliksberg, 1998; Martínez Nogueira, 1998; Brett, 1999, entre otros consultados) señalan que existe mayor efectividad y sostenibilidad de los logros alcanzados por el programa si se realiza una participación activa a lo largo de todas las etapas del mismo. Algunos otros, afirman que inclusive la participación en la consulta para el momento del diseño da resultados ya que permite contar con información de las necesidades locales, las capacidades y los impactos de los proyectos y programas. Esto permite adaptar los programas a las condiciones locales, otorgar respuestas a las demandas, movilizar recursos locales e incrementar el reconocimiento público de los logros gubernamentales y su legitimidad.

Pero la clave es distinguir entre una definición del proceso participativo débil o fuerte, basada en el grado de control que tienen los beneficiarios sobre los organismos. Según Brett (1999) una participación débil supone ‘consultar e informar’ y una participación fuerte ‘ceder control’. Una versión de participación más acabada supone que:

---

<sup>11</sup> World Bank (1992) *Participatory Development and the World Bank*, editado por B. Bhatnagar & A. Williams, Washington: World Bank Discussion Papers, 183.

“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”<sup>12</sup> (Brett, 1999: 4).

En tal sentido, la participación puede ser comprendida como un medio y fin en sí misma: una manera de expandir las capacidades de las personas, aumentar su autoestima y mejorar el desempeño de los programas de desarrollo al imponer a los organismos públicos el involucramiento de los beneficiarios en la toma de decisiones a través de una búsqueda participativa y someterlos al control popular directo.

Una participación activa, en donde se busca el control social, implica cambios fundamentales en los procesos de toma de decisión y en el poder ejercido por los beneficiarios. Todo lo cual supone repensar los mecanismos de implementación de ‘arriba hacia abajo’, con su énfasis en la experiencia profesional y su tendencia a negar los valores y saberes tecnológicos de la población local (Brett, 1999: 4).

En este sentido, Brett (íbidem: 3) señala que una teoría de la participación puede direccionarse tanto hacia los aspectos internos como externos del comportamiento organizacional. Los aspectos internos conciernen a la naturaleza de las relaciones entre los gestores y los funcionarios, y favorece el uso de la cooperación por sobre los sistemas de gestión verticalistas. Los problemas externos se refiere a las formas en que los organismos de desarrollo se relacionan con sus beneficiarios y sus organizaciones.

Pero el fomento de la participación en la actualidad por parte del Estado debe ser visto como una forma de sustituir con ella las funciones públicas. Al transferirlas a los propios beneficiarios y sus organizaciones se diluye así la responsabilidad estatal de dar respuesta a las crecientes necesidades sociales. Esto, sin embargo, puede ser aprovechado para la democratización en los ámbitos rurales, el consenso social y articulación con organizaciones de los pequeños productores y de desarrollo (Oslak, 2001).

En los párrafos que siguen desarrollamos cada una de estas cuestiones.

---

<sup>12</sup> En inglés en el original, traducción propia.

### *Participación, organización y control social*

Según Brett (1996: 5) la crisis económica y política de los años '70 y '80 han descreditado los sistemas jerárquicos verticales, los cuales no han llevado al progreso sino más bien a la ineficiencia, autocracia y corrupción. El autor señala que la participación puede estar dominando el discurso sobre desarrollo pero en la práctica las estructuras organizacionales verticalistas continúan siendo dominantes. Los modelos organizacionales basados en la participación y en la delegación de poder y control popular, puede ser utilizado en un rango limitado de actividades. Y que tienen mas posibilidades de tener éxito allí donde un se conjuguen un ciertas condiciones sociales con un fuerte reclamo de organizaciones.

Brett (1999) afirma que la participación será totalmente efectiva en producir un buen desempeño organizacional cuando es operacionalizada a través de arreglos institucionales que maximizan la responsabilidad de que tienen los organismos para con los beneficiarios. El proceso participativo que permite el control social, abre la posibilidad a los mismos para poder opinar en todas las decisiones que se toman dentro de la esfera pública. Por ello, el factor central que afecta el desempeño de un programa de desarrollo no es la influencia que pueden llegar a ejercer las élites locales y la distribución desigual de conocimiento entre la población, sino más bien la naturaleza de los arreglos institucionales que determinan cuanta influencia los beneficiarios pueden ejercer sobre los organismos (ya sean del Estado, privados o del tercer sector).

Esta influencia en la toma de decisiones y manejo de recursos, ciertamente no implica un control social directo. El éxito depende de la existencia de un sistema de representación y gestión consensuado y flexible y vinculaciones internas y externas.

En opinión de Brett (1999) justamente el problema central en la participación en programas de desarrollo es la naturaleza de la influencia de los beneficiarios y específicamente, encontrar formas para construir mecanismos transparentes que permitan a los organismos incorporar un poco más que directamente la opinión y el voto de los beneficiarios en la planificación y la implementación.

Los organismos de intervención tratan de justificar sus programas clamando que éstos están basados en mecanismos que ofrecen a los beneficiarios un significativo nivel de control. Sin embargo, la naturaleza jerárquica de su modelo organizacional generalmente los obliga a utilizar una participación débil, que sólo involucra la necesidad de informar y consultar a los beneficiarios para mejorar el diseño del programa y la gestión. Los mecanismos creados no permiten a los beneficiarios ejercer un control real e imponer sanciones a los funcionarios cuando es necesario. En este sentido, Brett (1992: 84) señala para los países en vías de desarrollo que:

“las estructuras administrativas existentes están basadas en un modelo weberiano de organización burocrática la cual supone centralización, jerarquía, monopolio, clandestinidad, seguridad en la posesión de un cargo, cobros sin referencia a resultados, etc.”

A pesar de ello, algunos teóricos consideran la necesidad de una organización jerárquica vertical ya que este sistema reduce los costos de coordinación social y facilita la aplicación de conocimiento científico a la solución de problemas, y por lo tanto está presente en todas las organizaciones de cualquier tamaño.

Los problemas podrían solucionarse encontrando maneras efectivas de equilibrar los controles “de abajo hacia arriba” con el ejercicio de la autoridad de “arriba hacia abajo”:

“Aquí la teoría institucional enfoca sobre los problemas organizacionales del control social y los incentivos y sanciones para el mismo” (Brett, 1992: 7).

### *Participación, organización, eficiencia y equidad*

Uphoff (1995: 580) afirma que la participación de la población beneficiaria dentro de los modelos de organización y gestión de los proyectos de desarrollo tiene dos finalidades más a parte de la delegación de poder y control social: la eficiencia y la equidad<sup>13</sup>. Por un lado, la eficiencia organizacional y buen desempeño; por otro, la participación en forma organizada representativa de la población, puede llevar a procesos en los cuales se distribuya equitativamente los beneficios esperados de la intervención.

---

<sup>13</sup> Puntos a los que adscribe también Kliksberg (1998)

Esto es así señalado por Kliksberg (1998: 25) quien demuestra que para el caso de América Latina los modelos institucionales basados en la participación parecerían dar resultados mayores en el campo social a otros modelos de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas. Además sostiene que en aquellas situaciones donde se ha logrado implementar se ha demostrado que una modalidad de desarrollo arraigada en organizaciones populares de participación, al mismo tiempo que permite la plena iniciativa individual y de grupos, promueve una distribución relativamente igualitaria de los ingresos y el acceso a los servicios y medios comunes<sup>14</sup>. Pero, esto no se logra fácilmente ni es un proceso automático. Como afirma Cernea (1995: 53):

“sin los conocimientos necesarios para su organización, la participación seguirá siendo una ideología de moda. Si la ‘participación popular’ en los programas de desarrollo inducidos por las instituciones financieras pretende ser algo más que una frase de moda, los planificadores y administradores deberán enfrentar la tarea de organizar la participación: identificar y movilizar a los protagonistas sociales específicos cuya participación se procura, y crear los medios prácticos por los que podrán participar en el diseño, ejecución y monitoreo de los proyectos” (ibidem: 533).

La participación puede significar un costo y ser socialmente disruptiva para aquellos involucrados. Los encuentros y reuniones demandan una gran cantidad de tiempo y la toma de decisiones genera conflictos con lo cual los beneficiarios perfectamente pueden preferir transferir sus derechos de participar hacia los técnicos o funcionarios, salvándose así de tiempo y conflictos. De allí la necesidad de conformar mecanismos de representación transparentes.

Además, una ideología participativa puede ser utilizada para justificar comportamientos no responsables, aumentar las desigualdades y transferir costos desde la esfera estatal hacia la población. Sobre esto nos referimos a continuación.

### *Participación, control social y descentralización*

Desde distintos sectores de la esfera pública se afirma sobre las posibilidades que acarrea la descentralización de los gobiernos nacionales. Esta aparece como una manera de acercar las políticas y los programas a la población local, tener un contacto más directo con sus beneficiarios y sus necesidades, a un mayor control

---

<sup>14</sup> Para el caso de Asia y Africa, véase Cernea (1995), específicamente Uphoff (1995).

social y transparencia, a generar mayor agilidad, entre otras ventajas de tipo organizacional. Kliksberg y Sulbrandt (s/f: 28) señalan que este proceso supone riesgos. Uno de ellos es que los gobiernos hacia los cuales se descentraliza no cuenten con la capacidad institucional suficiente para llevar a cabo la gestión de las políticas puestas a su cargo.

Por su parte, Restrepo (2001) señala que el Estado Nación creó instituciones especializadas, con burocracia propia y presupuestos crecientes, normatividad y regulación específica y responsabilidades en los territorios para cada necesidad del desarrollo social. En el cumplimiento de todas las funciones tendientes al adiestramiento y reproducción de la fuerza de trabajo, dichas competencias fueron expropiadas a los gobiernos locales y centralizadas en el ámbito nacional

De lo anterior se concluye que la actual descentralización hacia los gobiernos locales de las políticas sociales y los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en esas políticas solo pueden ser entendidos en el contexto de la reestructuración capitalista que resulta de la doble crisis del Estado Nación y del Estado Benefactor.

De allí que el fomento de la participación sea visto como una forma de sustituir con ella las funciones del Estado, las que son transferidas a los propios beneficiarios diluyéndose así la responsabilidad estatal de dar respuesta a las crecientes necesidades sociales.

Todo lo anterior, no invalidaría el potencial de la descentralización, si se buscan mecanismos para contrarrestar los riesgos inherentes al contexto en el cual se promulga. Varios autores afirman que de existir una verdadera participación de la población local y especialmente de los beneficiarios en el control y seguimiento de los recursos públicos y su fortalecimiento para la gestión de nuevas y mejores intervenciones, en cierta forma se atenuarían estos riesgos de la desaparición de algunas funciones básicas que sigue regulando y brindando el Estado. En tal sentido, Restrepo (2001: 4) afirma que:

“por medio de la democracia participativa las comunidades podrían desprenderse del control de la burocracia, los partidos políticos elitistas y las relaciones clientelistas. Esto ayudaría a quebrar el monopolio del Estado

burgués sobre la definición de las políticas públicas permitiendo una incidencia directa de los beneficiarios sociales en ellas”.

Este proceso supone la consolidación de nuevas normas y reglas de interacción para la conformación de mecanismos de gestión transparentes. En este sentido, la descentralización controlada y planificada (Oszlak, 2001) puede traer implicancias en las normas y reglas para la democratización en los ámbitos rurales, el consenso social y articulación con organizaciones de los pequeños productores y de desarrollo.

### *Relaciones interinstitucionales, vinculación e interacción*

En nuestro análisis, tenemos en cuenta las diferentes modalidades de considerar a la participación y los mecanismos organizacionales y de gestión que ello implica por parte de los programas de desarrollo rural. Las instituciones y la organización de los programas determinan los términos en que las organizaciones de la sociedad participan y se vinculan con los mismos. Por un lado, el tipo de organización (estructura de funcionamiento) puede ser restrictiva para la participación o fortalecerla. Por otro, las reglas y normas promovidas pueden o no ser las indicadas para otorgar verdadera participación a los beneficiarios y sus organizaciones.

Consideramos que una participación real por parte de los mismos es un proceso continuo y conflictivo por el cual se va fortaleciendo los vínculos y las relaciones interinstitucionales entre el sector público y las organizaciones sociales. Esta interacción supone algún grado de involucramiento en la gestión de las políticas públicas que -de ser activa y duradera- podría llegar a derivar en el control social de los procesos y recursos de estas políticas.

Por lo tanto, la importancia que otorgamos a la vinculación con las múltiples organizaciones representativas de los productores beneficiarios, ONG's, cooperativas, otros programas de DR, etc. reside en el rol que pueden llegar a cumplir en el control de la organización y gestión de los programas de DR. Estos actores tienen los medios para hacer más transparente, equitativa y sustentable la ejecución de las acciones promovidas. Además, apoyando y complementando en la aplicación e instrumentación de dichas acciones, se transforman paulatinamente en

actores intervinientes en la construcción de la agenda pública .

### **La pequeña producción familiar agropecuaria**

Los productores familiares son los sujetos beneficiarios de las políticas de desarrollo rural por lo tanto en este apartado intentamos precisar algunos términos y conceptos en torno a este tipo de productor como por ejemplo: campesino<sup>15</sup>, minifundista, productor familiar, pequeño productor y colono.

Cuando hacemos mención -a lo largo del trabajo de investigación- de los pequeños productores, lo estamos haciendo en tanto y en cuanto se trata de los actores beneficiarios de las estrategias de desarrollo rural. En términos generales, los programas analizados consideran que la población productora a la cual buscan beneficiar son “productores familiares”.

Si bien el PSA y el PRODERNEA tienen diferente perfil de productor beneficiario (y por ello criterios de focalización y selección diferentes) en general se trata de colonos y pequeños productores. Todos ellos caracterizados por el trabajo familiar en el predio.

Según Barsky (1990) la discusión sobre el sujeto a beneficiar va mucho más allá del cotejo de enfoques académicos. El alcance del desarrollo rural en términos de sujetos es un tema no resuelto. Los beneficiarios del desarrollo rural son los pequeños productores agropecuarios, en términos genéricos. Cada programa realiza la focalización de los productores a beneficiar sobre la base de este acuerdo. Por ello, consideramos que -más allá de la definición de pequeños productor que se utilice- lo que se ha buscado es privilegiar los estratos de productores de acuerdo a las estrategias y prioridades fijadas por cada uno de los programas.

#### *La pequeña producción familiar agropecuaria en Argentina*

En Argentina, al igual que en América Latina, se reconoció la heterogeneidad del universo de productores familiares. En nuestro país, dicha diversidad se

---

<sup>15</sup> Para un desarrollo de la cuestión campesina en América Latina y una aproximación teórica al concepto de campesino, ver Anexo I.

sustentaría en la historia diferencial en cuanto a su inserción en las economías nacionales. En este aspecto, Forni y Benencia indican que:

“el productor campesino puro tuvo en la Argentina sólo una existencia 'marginal y episódica', y esto constituye, precisamente, el rasgo que ubica a la historia agraria argentina en senderos completamente distintos de los del resto de América Latina” (Forni y Benencia, 1989: 4).

Y respecto a su origen señalan que se hallan presentes dos aspectos fundamentales en las relaciones sociales en el agro argentino, brindándole un carácter muy particular:

"... por un lado, el surgimiento de un capitalismo temprano, en la región Pampeana, que da lugar a un sistema de 'latifundio capitalista', que coexiste con un tipo de explotación familiar; y por otro, un capitalismo más reciente, motorizado por la expansión agroindustrial, que se desarrolla en áreas extrapampeanas, y a cuyo impulso surge también un tipo de productor familiar medio, y uno pequeño, este último tiene similitudes formales pero grandes diferencias de origen y de función con el 'campesino clásico'..."

En este sentido, Manzanal (1993: 28-29) señala que la expansión de la producción familiar y la aparición del campesinado aparece con la expansión de las economías regionales y el desarrollo del mercado interno a partir de la década del '30. Es por ello que este sector está ligado fundamentalmente a la producción de bienes para el mercado interno, de consumo final o intermedio<sup>16</sup>.

La producción teórica sobre el sector agrario no ha tenido lugar en forma significativa, sino en las últimas décadas, ante los distintos procesos de transformación sufridos por el mismo.

Manzanal (1993) basándose en la realidad argentina, sostiene que la economía campesina es una forma productiva que la distingue de otras como la empresarial o de productores familiares capitalizados. Reconoce que la ausencia de acumulación sistemática de capital por parte de los campesinos se debe a restricciones estructurales que se lo impiden. Para las familias campesinas es suficiente con que la circulación de mercancías satisfaga sus necesidades ya que para su mantenimiento y continuidad no es condición ineludible la obtención de una ganancia capitalista y/o

---

<sup>16</sup> Señala que, en verdad, algunos “pequeños productores ya estaban radicados en el interior argentino al momento de comenzar el proceso sustitutivo de importaciones. Pero tenían una magnitud y volumen productivo muy limitado y principalmente destinado al autoconsumo” (1993:96).

la acumulación del capital.

Por ello, sostiene que el campesino busca maximizar el ingreso global. Las restricciones estructurales son a la vez causa y consecuencia de la permanencia de la producción campesina en el círculo de la pobreza, según la autora. Su situación de subordinación y dependencia se da tanto en los mercados de trabajo, como de productos e insumos. Entre ellas se da, en general, una nula o débil difusión de la capacitación formal e informal, de la participación política y gremial, de la organización comunitaria y sectorial. Asimismo son frecuentemente descendientes de culturas indígenas, históricamente subsumidas en el contexto del desarrollo nacional dominante. Todo lo cual es causa y consecuencia de las restricciones sociales, políticas y económicas de carácter estructural que estas familias padecen

En general, suele utilizarse también el término "minifundista" como sinónimo de campesino. Sin embargo, se trata de un concepto más restrictivo. El minifundista es aquel productor agropecuario con escasa disponibilidad de tierra, con parcelas muy pequeñas que no permiten el mantenimiento rentable de la explotación. Y, aunque, es común utilizar el tamaño del predio para distinguir a este tipo de productores de otros, una familia campesina se caracteriza no sólo por la escasez del recurso tierra<sup>17</sup>.

Tsakougmakos (1997: 3) presenta un análisis de heterogeneidad de la pequeña producción agraria en Argentina. La definición general de "pequeña producción agraria" alude a un conjunto amplio de trabajadores familiares con tierra. Según este autor:

"en Argentina, podría hablarse de la existencia de imágenes del grupo de productores en cuestión, que presentan cierto grado de contraposición entre sí, que van desde el sector o clase con presencia social y escasa visibilidad a escala nacional hasta la de los productores intersticiales en la trama agraria y con escasos rasgos campesinos".

Su definición de "campesino" abarca a las unidades domésticas cuyo proceso de trabajo se basa en la mano de obra familiar, y que se hallan imposibilitadas de acumular excedentes por sus condiciones desfavorables de producción

---

<sup>17</sup> Al respecto, ver Anexo I.

(Tsakougmakos, 1987<sup>18</sup> citado por Montiel, 2000: 12). Algunos de las características con que define al “campesino” en la Argentina son: a) producción destinada al mercado: además de la producción para el autoconsumo, orientan parte de la misma a la venta; b) integración de ramas industriales: producen cultivos destinados en su mayor parte a las agroindustrias (yerba mate, té, caña de azúcar, algodón); c) producción orientada al mercado interno, d) coexistencia con otros sectores sociales en el agro: conviven con otros sectores en el área rural; e) son monoprodutores, f) propiedad de la tierra sin pago de renta: presentan otra situación de tenencia de la tierra antes que el pago de arrendamiento.

Tsakoumagkos (1997) al hablar de "productores familiares" considera a la unidad doméstica como el centro de las decisiones y de los cambios en la misma unidad. Reconocen que la producción familiar está integrada por distintos tipos de productores. Los autores sostienen que los campesinos se diferencian y a la vez conviven con los productores familiares capitalizados, todos inmersos, principalmente, en procesos de capitalización y descapitalización. Ambos sectores han tenido distinto origen histórico y logran una combinación de trabajo familiar y capital diferente, que se traduce en las especificidades que los identifica y al mismo tiempo los diferencia.

Dentro de los "productores familiares capitalizados" están los chacareros pampeanos, los fruticultores valletanos de la Patagonia o los fruti-horticultores cuyanos. Por su parte, los "campesinos o minifundistas" están localizados, principalmente, en el NEA, NOA y Comahue.

Esta caracterización implica que las unidades campesinas son un subconjunto dentro de las familias pequeño productoras agropecuarias, para quienes la combinación de trabajo familiar y tierra adopta diversas formas.

Manzanal (2000), al igual que Tsakougmakos (1997) realiza una definición de “pequeños productores familiares” y los identifica como un grupo mayor integrado por distintos tipos de productores, que se basan en la utilización de mano de obra

---

<sup>18</sup> Tsakoumagkos, Pedro (1987) “Sobre el campesinado en la Argentina”. En *Revista Argentina de Economía Agraria*. Vol 1, tomo II. Buenos Aires.

familiar y que poseen distintos grados de capitalización. Para esta autora, el campesino alude al sector o estrato más pobre dentro de los pequeños productores familiares.

En nuestro país se llamó ‘colono’ a aquellos productores de origen extranjero con cierto grado de capitalización y cuyo elemento sustancial en el proceso productivo era la mano de obra familiar. Desde esta perspectiva, se encontrarían a medio camino entre campesinos y productores capitalistas ya que conservan de los primeros el trabajo doméstico y de los segundos el uso de mano de obra asalariada (en épocas de carpida y cosecha) y la acumulación de capital (Archetti y Stölen, 1975).

### *La pequeña producción familiar en Misiones*

En relación al agro misionero, existen escasos trabajos teóricos de análisis de los distintos sectores sociales existentes en el área rural, y en general han sido desarrollados hace más de dos décadas.

Según Bartolomé (1975: 240) los colonos son el tipo social agrario predominante en Misiones:

“El colono misionero es típicamente un productor agrícola de origen inmigratorio europeo relativamente reciente. En un porcentaje alto son propietarios de la tierra que trabajan, y a cuya propiedad accedieron recibéndola de padres o a lo sumo abuelos a los que les fue otorgada bajo planes de colonización oficiales o privados.”

El autor diferencia a los colonos de los campesinos. Define a los campesinos a partir del uso de mano de obra familiar y la no acumulación de excedentes; mientras que los colonos tienen como objetivo la búsqueda de ganancias. La posibilidad o no de acumular capital estaría influenciada por variables culturales y el contexto productivos:

"cabe apuntar que las dificultades de la explotación agropecuaria familiar en una economía capitalista surgen no sólo de la posible herencia cultural específica de los productores -que es por supuesto un factor variable y situación-, sino de la confluencia entre economía doméstica y economía de empresa, y de la participación directa del colono en el proceso productivo" (Bartolomé, 1975: 263).

En virtud de ello, diferencia cuatro tipos de productores: a) productores que

utilizan solamente fuerza de trabajo familiar y no acumulan excedente -se corresponden con el tipo campesino clásico (definido por Marx y Chayanov)-; b) productores que utilizan predominantemente fuerza de trabajo familiar, pero tienen capacidad de acumular excedente -en cierta forma debido a su eficiencia productiva (a quienes denomina colonos I)- ; c) productores que combinan en el proceso de trabajo mano de obra familiar y asalariada y también pueden acumular capital (colonos II) son que más se aproximan al tipo farmer o productor agropecuario familiar capitalizado. Y finalmente, d) empresarios agrícolas: solamente utiliza fuerza de trabajo asalariada y acumula capital mediante la maximización de la tasa de ganancias.

Este autor señala que la mayor parte de las explotaciones agrícolas familiares de Misiones, presentan rasgos que se corresponden con los denominados Colonos I y II, entre quienes no existen mayores diferencias en cuanto a la producción, pero sí en lo que hace a la acumulación de capital. Asimismo, señala que el término 'colono' en esta provincia, tiene connotaciones culturales propias de la región que lo diferencian del resto del país (Entre Ríos, Santa Fe, Chaco y parte de Córdoba).

Baranger (1976, citado por Montiel, 2000) realiza una clasificación muy similar a la de Bartolomé, donde toma como elementos determinantes en el proceso de diferenciación, a distintas dimensiones: participación en el mercado, compra de mano de obra, potencial de acumulación, unidad de economía doméstica y pago de renta.

Schiavoni (1995 a y b) realiza un estudio de productores misioneros asentados en zonas de frontera agraria. Los mismos, según la autora, presentan los rasgos característicos de un tipo de productor al que denomina "ocupante". Su situación se halla definida básicamente por la "clandestinidad", debido a las condiciones precarias de tenencia de la tierra, sus características productivas y la imposibilidad de acceso al crédito.

En este sentido señala que, en general en la actualidad, el desarrollo agrario en Misiones presenta condiciones favorables para el crecimiento de las explotaciones familiares, a partir del fácil acceso a la tierra fiscal y de la factibilidad de apropiación de los recursos forestales de esa parcela, que generan posibilidades

de capitalización. A ello se agrega, como elemento fundamental, el rol de las estrategias familiares en la organización del trabajo, en la utilización de los recursos y fundamentalmente en los procesos de diferenciación - transición de ocupante a colono. Al respecto indica que:

"en la frontera agraria de Misiones (...) el ocupante fiscal es un productor próximo al tipo campesino que en la medida en que consigue apropiarse de madera y tierra fiscal puede acumular excedentes, volviéndose un colono o productor familiar con perspectivas de capitalización" (Schiavoni, 1995a: 600).

La realidad actual misionera, exige sin embargo nuevos estudios sobre los pequeños y medianos productores: análisis centrados en estos actores, que den cuenta de los procesos de diferenciación social a los que han sido sometidos por los cambios profundos en el agro regional.

## Capítulo III: El Programa Social Agropecuario (PSA)

En los capítulos que siguen a continuación desarrollamos nuestro análisis centrado en los modelos institucionales y las relaciones interinstitucionales del PSA y del PRODERNEA.

En primer instancia describimos las variables institucionales generales de los programas. Luego nos centramos en aquellas variables del modelo de organización y del modelo de gestión que consideramos fundamentales para comprender el tipo de relaciones interinstitucionales que llevan a cabo los programas en la provincia de Misiones. Finalmente realizamos una aproximación al tipo de vínculos e interacción que poseen el PSA y el PRODERNEA, con las organizaciones presentes en el medio rural misionero.

### Aspectos generales

El PSA es un programa de desarrollo rural diseñado en la SAGPyA - Ministerio de Economía de la Nación- para ser ejecutado en las provincias<sup>19</sup>. Ha iniciado sus acciones en abril 1993, las que continúan hasta el presente. Posee *financiamiento* del Estado Nacional a través de la ley de presupuesto. Y de los Fondos Rotatorios Provinciales conformados por el dinero recibido de los desembolsos realizados como créditos. Cada provincia maneja su propio fondo.

La SAGPyA a través de la Unidad Técnica de Coordinación Nacional (UTCN) es la responsable de la dirección, control financiero, programación, seguimiento y asesoría general del programa. A nivel provincial la ejecución es responsabilidad de las Unidades Coordinación Provincial.

Los *objetivos* generales del programa son: a) contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas, b) generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores, a los efectos que puedan asumir su propia representación y desarrollen su capacidad de gestión, c) promover la participación organizada de los productores en las

---

<sup>19</sup> Se ejecuta en todas las provincias, excepto en Santa Cruz y Tierra del Fuego.

decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional (PSA, 1998a).

Los *instrumentos* que desarrolla para alcanzar estos objetivos son: asistencia financiera (bajo forma de créditos no bancarios) asistencia técnica, capacitación y apoyo a la comercialización<sup>20</sup>.

El programa tiene dos líneas de *apoyo financiero*: una llamada de Fortalecimiento del Autoconsumo y otra denominada Emprendimientos Productivos Asociativos (EPA's) con diferente modalidad de recupero y asistencia técnica.

En la primer línea el financiamiento no llega a ser un crédito sino que los préstamos tienen que ser devueltos a alguna organización comunitaria (escuela, comedor, club social, sociedad de fomento, iglesia, etc.). Los montos que se otorgan son de hasta \$200 por familia o \$2.000 por grupo y se financian insumos, equipos e inversiones para producción de granja y huerta y para industrialización de productos. Los grupos deben tener un mínimo de seis productores.

La segunda forma de financiamiento que propone el programa (EPA's) comprende tres *tipos de proyectos*: (i) actividades tradicionales, ya realizadas por los pequeños productores, (ii) fondos semilla para actividades innovadoras (actividades de rentabilidad conocida pero que no han sido hechas por pequeños productores de la zona, o han sido hechas en la zona por medianos y grandes productores con tecnologías posibles de adoptar por pequeños productores, o que implican un cambio en la orientación productiva del grupo y por lo tanto requieren un tiempo mayor de aprendizaje) y (iii) proyectos de sostenibilidad (que no producen retornos incrementales durante la vida útil del proyecto, como por ejemplo, las actividades destinadas a la recuperación del medio ambiente) o de *experimentación adaptativa* en campos de pequeños productores (Soverna, 1999: 30).

En el caso de estos tipos de proyectos, se otorgan hasta \$1.200 por familia y el monto máximo no puede superar los \$50.000 por grupo. Los rubros financiables son inversiones prediales, equipos y herramientas, e insumos para la producción; mano de obra familiar y ajena, en este caso para actividades estacionales que no

---

<sup>20</sup> Este componente sobre mercadeo, no fue previsto en el diseño del programa, sino que se

pueden cubrirse con mano de obra familiar.

Soverna (ibidem) señala que para proyectos tradicionales la tasa interés es del 6% anual sobre saldo y para los innovadores el 4%. Los plazos de devolución dependerán del tipo de rubros financiados, pero en ningún caso podrán superar los siete años, incluido el período de gracia. Los préstamos que son de utilización individual son compromisos contraídos por cada una de las familias. En los casos de bienes adquiridos para propiedad común del grupo, el compromiso de devolución es solidario: el grupo asume el compromiso de devolución y debe hacerse cargo de cubrir a aquellos miembros que no cumplan con su aporte.

Una característica del programa es que no cuenta con un mecanismo de control y seguimiento de la devolución de los préstamos otorgados. Si bien se cuenta con una base de datos con los desembolsos realizados en cada provincia y a nivel central, no existe una figura o procedimiento que exija a los productores y controle la devolución de los créditos.

Cada proyecto aprobado se acompaña de *asistencia técnica* financiada por el PSA. Para ello contrata técnicos independientes o avalados por instituciones públicas o privadas dedicados al desarrollo rural. De acuerdo con las características de cada emprendimiento se establece la duración del servicio y el número máximo de jornales para ese proyecto.<sup>21</sup>

Asimismo se trata de brindar *capacitación* a los beneficiarios tanto en aspectos técnicos como socio organizativos. Las modalidades que se emplean son talleres zonales, pasantías y encuentros provinciales. También se realiza capacitación de los técnicos de campo y personal del programa. Otra actividad de asistencia es el servicio de *apoyo a la comercialización*, que realiza estudios de análisis de mercados.

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 -

---

incorporó luego.

<sup>21</sup> Un EPA tradicional o innovador, puede recibir asistencia técnica durante tres años como máximo. Con carácter de excepción podrá extenderse un año más, si las características del proyecto así lo demandan. En los proyectos de autoconsumo la duración de la asistencia técnica no puede superar el año.

subocupación combinados con sobreocupación.

Los *criterios de focalización* para la selección de los beneficiarios apuntaron a fijar un piso que permitiera separar a los productores que basan su reproducción mayormente en el trabajo extrapredial y un techo para los productores familiares capitalizados. En este sentido se tomaron los siguientes criterios: trabajo directo del productor en la explotación, vivienda permanente en el predio, ausencia de trabajo asalariado permanente (contratación de mano de obra transitoria sólo en los momentos pico de trabajo), ingresos extraprediales provenientes del trabajo transitorio o la elaboración artesanal que no superen el salario del peón rural, nivel de ingresos provenientes de la explotación no superior al valor mensual de dos salarios del peón rural y nivel de capital no superior a los \$20.000, excluyendo la vivienda familiar y la tierra.

La *población objetivo* fue cuantificada en base a la estimación de productores minifundistas a partir de los datos del CNA de 1988.

En palabras de su coordinador nacional:

“el PSA es una propuesta participativa dirigida a todos los pequeños productores del país. Su objetivo es contribuir a la superación de las restricciones económicas y sociales que enfrentan esos trabajadores rurales, a través del desarrollo de una estrategia de organización grupal y solidaria, que posibilite la inserción de estos actores sociales, - que representan más del 40% de los productores agropecuarios de la Argentina - en una sociedad más justa y equitativa.”<sup>22</sup>

De acuerdo a informantes consultados, el PSA fue pensado como una política de contención de los pequeños productores más pobres en el medio rural, produciendo dentro de sus explotaciones. Y detener de esta manera la migración hacia los centros urbanos. Así lo señala el mismo programa (PSA, 2001:8):

“...implica también creer que un proyecto de país equitativo y con una visión de equilibrada ocupación espacial supone el mantenimiento de la población rural activa, trabajando en el campo, y generando, a su vez, actividades de servicios en los pueblos y parajes rurales, lo que da vida a una importante red social. La concepción inversa supone un proceso de concentración humana en grandes urbes, con todo lo que ello implica en materia de (...) crecimiento de los cinturones de pobreza -y aún, miseria-, necesidad de construcción de infraestructura de todo tipo (...) Son procesos migratorios originados por

---

<sup>22</sup> “Una propuesta participativa” por Gastón Bordelois en *El país y el campo* Año 1, Julio de 2000. Periódico de la SAPGPyA.

expulsión del medio original, y no por demanda genuina de mano de obra de los centros urbanos.”

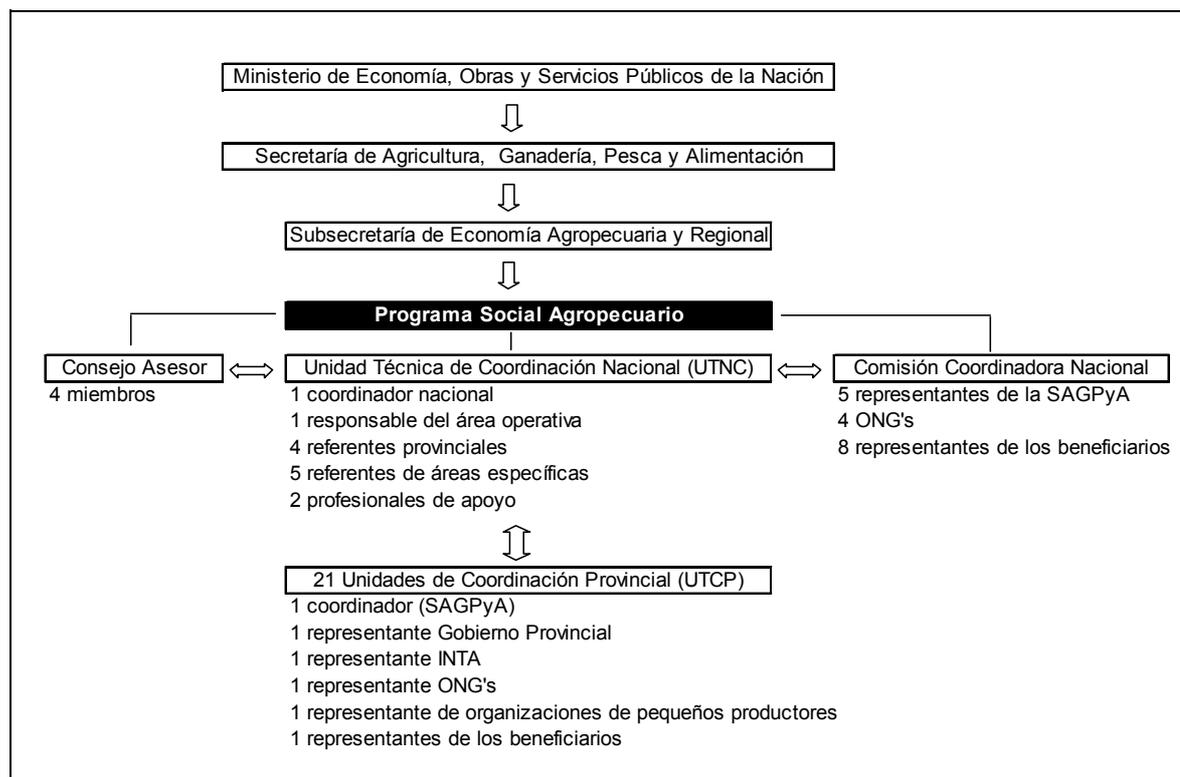
En el total nacional, desde su implementación hasta abril de 2002 el programa ha desembolsado \$ 32.657.510 <sup>23</sup> en concepto de crédito para proyectos de autoconsumo, tradicionales e innovadores, financiando a 6.488 emprendimientos que comprenden a 55.655 familias.<sup>24</sup>

## El modelo institucional

### *El modelo de organización*

A continuación presentamos una breve descripción de la distribución de responsabilidades y capacidades decisorias entre los ámbitos nacional y provincial, los mecanismos de coordinación, la definición de los procesos de trabajo y el marco normativo.

El Programa Social Agropecuario se estructura de la siguiente manera:



<sup>23</sup> Hasta enero de 2002, esta cifra en pesos es equivalente al dólar.

<sup>24</sup> Información obtenida de la Base de Datos del PSA (Soft de Crédito), actualizada a abril de 2002 y otorgada por la UNC.

La *UTCN* es la responsable y encargada de conducir la implementación del programa y coordinar sus acciones en el ámbito nacional, articularlo con otras acciones dirigidas a los pequeños productores, asegurar el cumplimiento de las normas bajo las cuales se desarrolla el PSA, seleccionar a los coordinadores de cada provincia en base a un concurso público nacional<sup>25</sup>, asegurar la participación de los beneficiarios en las estructuras institucionales del PSA y en su seguimiento, administrar los recursos asignados y transferir los necesarios a las unidades provinciales para la ejecución del programa, asegurar el funcionamiento de los distintos órganos decisores a nivel provincial y nacional y convocar y asegurar el funcionamiento de los órganos de participación a nivel nacional (Comisión Coordinadora y Consejo Asesor) (PSA, 1999a).

Está compuesta por el *Coordinador Nacional*, los responsables de áreas y los referentes provinciales. Estos últimos supervisan el trabajo del PSA en las provincias que le son asignadas, canalizan la información entre las instancias nacionales y provinciales, sirven de consejos a los coordinadores provinciales, entre otras funciones.

La *Comisión Coordinadora Nacional* asesora a la UTCN, en especial en lo referido a la coordinación en terreno con otros programas y proyectos públicos y privados dirigidos al sector y aporta criterios para la selección de estrategias. Está integrada por representantes de: a) el PRODERNEA, la DDA, el PRAT y la Dirección Forestal, b) el PROHUERTA y la Unidad de Minifundio del INTA, c) CADIF<sup>26</sup>, INCUPO<sup>27</sup>, INDES y FUNDAPAZ, d) CONINAGRO y e) cuatro pequeños productores (uno por cada región de trabajo del PSA).

El *Consejo Asesor* apoya a la UTCN en la formulación de lineamientos y criterios operacionales. Está integrada por personalidades de destaca trayectoria en temas vinculados al DR.

El programa busca favorecer la *descentralización* de las decisiones mediante la

---

<sup>25</sup> Cuando el programa comenzó a ejecutarse en 1993, la designación de los coordinadores provinciales fue realizada directamente por el coordinador nacional. En algunas provincias donde ha cambiado esta conducción se ha procedido a llamar a concurso.

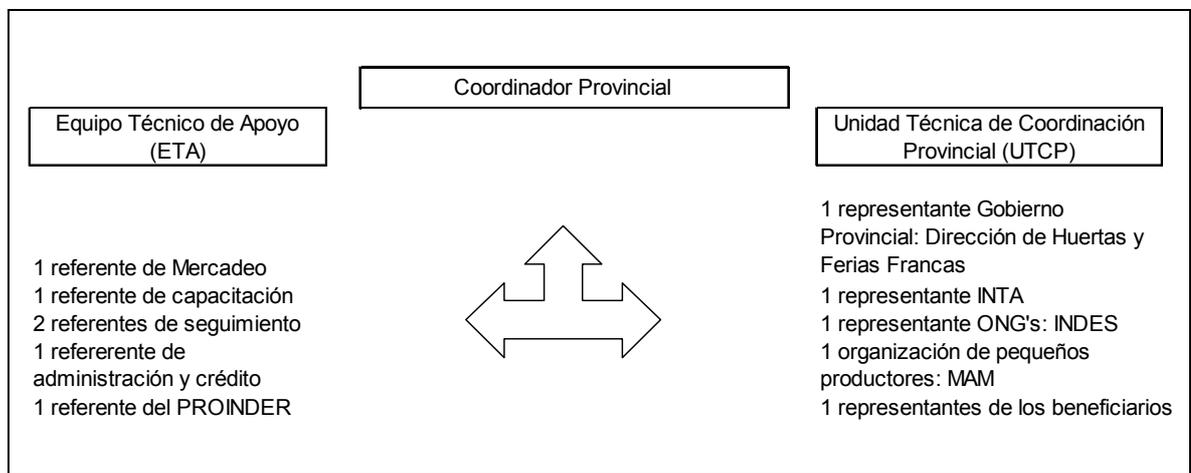
<sup>26</sup> Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación

<sup>27</sup> Instituto Nacional de Cultura Popular

designación de un representante del mismo en las distintas provincias. Las Unidades Provinciales se insertan en las provincias por fuera de su estructura gubernamental.

La estructura organizativa provincial consta de un coordinador, un Equipo Técnico de Apoyo (ETA) dirigido por el coordinador y la Unidad Técnica de Coordinación Provincial (UTCP). La Unidad Técnica de Coordinación Provincial es la unidad política en cada provincia y está integrada por seis miembros. La UCTN transfiere los fondos a las UTCP's a través de la Fundación ArgenINTA.

En Misiones dicha estructura está conformada por los siguientes actores:



El *Coordinador Provincial* es actualmente designado por el coordinador nacional del PSA mediante concurso público. Su responsabilidad es ejercer la representación y ejecución del programa en la provincia, coordinar las actividades con la UTCP y la dirección del ETA. Es el nexo entre el ETA y la UTCP y entre ésta y la UCTN. Además es el encargado de articular las acciones con otras organizaciones del ámbito provincial que no formen parte de la UTCP. Si bien puede firmar contrato con organizaciones, no tiene autoridad para hacerlo con organismos públicos. El coordinador provincial depende del coordinador nacional.

En la carta de designación del Coordinador de Misiones del año 1993 consta que el coordinador nacional invita al mismo a solicitar a las ONG's de trabajo en la provincia y a las organizaciones de pequeños productores, que establezcan un acuerdo entre ellas para proceder a la designación de sus correspondientes

representantes (conforme a lo previsto en el documento básico del Programa). Al igual que le solicitaba invitar a las autoridades provinciales del área agropecuaria y del Centro Regional del INTA, para que designen a los funcionarios que representarán al Ministerio Provincial y al INTA en la UTCP.

La función primaria del *ETA* es servir de apoyo directo técnico-administrativo al coordinador. Debe identificar los grupos a atender, realizar el análisis de elegibilidad de los beneficiarios y proyectos, el preanálisis de las solicitudes de financiamiento y el plan de asistencia técnica, evaluar la trayectoria de las organizaciones de apoyo y su capacidad de operatoria, supervisar las actividades de los proyectos, identificar las necesidades y demandas de los beneficiarios, entre otras cuestiones. De acuerdo al manual operativo del PSA, la estructura del *ETA* difiere según las provincias y sus demandas puntuales.

El programa no dispone de un *personal técnico* de planta para el trabajo de campo. Como vimos, los técnicos del PSA son personas avaladas por organizaciones que trabajan en el medio rural y son todos contratados por el lapso que dure el proyecto productivo aprobado. Ellos responden al *ETA* y al coordinador. Ellos realizan el seguimiento en terreno de los proyectos beneficiados.

La *UTCP* tiene como responsabilidad asegurar la descentralización en la toma de decisiones, en forma concertada en lo referente a estrategias, focalización y aprobación de los proyectos. Está integrada por: a) el coordinador provincial, b) un representante del gobierno provincial (designado por el ministro o secretario de agricultura provincial) c) un representante del INTA, d) un representante de las entidades de apoyo actuante en la provincial, e) dos representantes de los pequeños productores (un representante de los beneficiarios del PSA y otro de una de sus organizaciones).

En Misiones este espacio de coordinación está conformado por un representante de: a) el INTA, b) el Ministerio del Agro y la Producción de la provincia (MAyP) ambos del sector público nacional y provincial respectivamente, c) el Instituto Nacional de Desarrollo y Promoción Humana (INDES) como Organización No Gubernamental, d) el Movimiento Agrario Misionero (MAM), en referencia a las organizaciones de pequeños productores y e) los productores

beneficiarios del programa.

La UTCP tiene la misión de definir las estrategias operativas para la provincia, instrumentar los criterios de focalización y distribución de recursos a nivel departamental, evaluar y aprobar los planes de asistencia y proyectos previa evaluación del ETA, al igual que el Plan Operativo Anual (POA). Aprobado el plan de asistencia técnica y el plan de pagos, desde la Coordinación Nacional se envía el monto correspondiente para cada desembolso. La ejecución del proyecto tanto el productivo como el de asistencia técnica, es responsabilidad de los beneficiarios con el acompañamiento de sus técnicos. Las Unidades Técnicas de Coordinación (nacional y provincial) realizan en forma periódica la evaluación de la marcha de los proyectos, su seguimiento y control.

Por otro lado, la UTCP tiene la responsabilidad de proponer y realizar convenios con organizaciones públicas y privadas. Para lo cual el programa debe informar a las mismas de su propio accionar y ellas deben comunicarle sobre las acciones que llevan adelante. Propendiendo así, al fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales. Esto ha sido normado por el PSA y es uno de los objetivos desde el momento de su formulación.

Además de la normativa existente en cuanto a la vinculación interinstitucional, existen mecanismos formales para la *participación de los productores beneficiarios* en la operación y gestión del programa. En las provincias, 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 concomitantemente una mayor representatividad.

Los representantes de los productores en las UTCP's eligen un delegado regional para integrar la Comisión Coordinadora Nacional. Para dicha elección se realizan en cada región definida por el programa (Centro - Cuyo, Patagonia, NEA y

NOA<sup>28</sup>) encuentros locales, provinciales y regionales, integrando un proceso selectivo que permite la designación de delegados representativos de los productores beneficiarios. En la UTCN los productores tienen voz para opinar sobre la conducción y los lineamientos generales a seguir.

Observamos que desde la formulación y el diseño mismo del programa, la idea de participación y vinculación interinstitucional impregna la filosofía de trabajo del PSA. Esto es así también en su accionar en el campo con los productores, como veremos a continuación.

En la provincia de Misiones, el programa comenzó en el mes de noviembre de 1993 con la designación de un coordinador provincial proveniente del INCUPO que, en opinión de algunos entrevistados, le imprimió un estilo propio al programa en la provincia en especial su forma de difusión y comunicación entre los pequeños productores.

La *sede de la UTCP* es en la Casa del Colono<sup>29</sup> de Eldorado. La elección de esta localidad como sede se hizo con el consenso de aquellas organizaciones que consultadas por su amplia experiencia en DR en la provincia y en el NEA en general: INCUPO, INDES, la Asociación de Productores Tabacaleros de Misiones (APTM), el INTA, el MAM y el MAA (Ministerio del Asuntos Agrarios)<sup>30</sup> - específicamente con el PPNEA que se venía ejecutando hacía ya dos años-.

Al respecto, el coordinador provincial del PPNEA-PRODERNEA anterior representante del Gobierno Provincial en la UTCP comenta que:

“Nos preguntaron a nosotros que opinábamos del PSA y pensamos que era importante que este mas al norte. Porque nosotros estábamos acá [en Posadas] y tiene un radio de influencia hasta el Centro un poco más, lo que es lo más grueso del trabajo. Y al norte siempre queda más desprovisto. Nos pareció más importante en ese momento y estratégico para la provincia poner en Eldorado la sede del PSA e iba a tener influencia hacia la zona norte mucho más. Y nosotros íbamos a irradiar esta zona sur y centro. Esto iba a permitir desde un

---

<sup>28</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 Nordeste argentino (NEA) está conformada por Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe, mientras que la región noroeste (NOA) por Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.

<sup>29</sup> Con el nombre de Casa del Colono se conocen las delegaciones del Ministerio del Agro y Producción del Gobierno de Misiones en las municipalidades del interior de la provincia

<sup>30</sup> Actual Ministerio del Agro y la Producción (MAyP).

inicio que no tengamos superposición...” (Entrevista con el coordinador provincial del PRODERNEA).

Pero por otro lado, el coordinador provincial del PSA señala que:

“El hecho de estar aquí en Eldorado, significó un acuerdo con el Gobierno Provincial en principio para poder instalarse acá; una presión muy fuerte de las ONG’s que participan en el programa. Una fundamentación muy clara es que Eldorado representa un poco el epicentro de la focalización por donde se encuentran distribuidos los pequeños productores, y porque es el lugar geográfico que nos permite operar con el INTA, que está acá a 24 Km. en Montecarlo. Entonces nuestras cuestiones administrativas se encuentran más fáciles para poder operar con ellos. El costo administrativo es mucho más bajo que estar en Posadas, porque teníamos que funcionar con INTA Cerro Azul.

La otra es que estar acá el radio de acción te permite tener una visión mucho más clara y estar en contacto con la zona donde hay más pequeños productores (de los tres departamentos donde hay más grupos: Belgrano, San Pedro y Guaraní). No tenía que ver con la relación con el INTA. Nosotros sabemos que el INTA era nuestro referente administrativo para ejecutar la operatoria. Eldorado - Montecarlo ofrece las condiciones administrativas y financieras: están los bancos, servicios básicos, están todos los servicios básicos... Y a parte una estrategia de descentralización del estado provincial: ¿porqué todos los programas tienen que estar allá? Hubo una fuerte presión de los mismos productores de esta zona, que este programa tenía que estar en la zona del interior y no en la capital” (Entrevista con el coordinador del PSA en Misiones).

A partir de estas declaraciones, consideramos que la elección de la sede del programa por fuera de Posadas, significaba de alguna forma desvincularse con el Gobierno de la Provincia. Y el mismo Gobierno aceptó esto en la medida que su accionar no se dirigía a la población pequeño productora (de acuerdo a las palabras del coordinador provincial del PPNEA-PRODERNEA). Por el contrario, desde sus inicios en 1993, el trabajo del PSA ha estado focalizado en aquellos departamentos con mayor presencia de pequeños productores.

Cuando el programa comenzó a trabajar en Misiones, el contexto era crítico para el pequeño productor. Las empresas tabacaleras habían dejado fuera del circuito del tabaco a 5.000 familias aproximadamente (PSA, 1999b:14). Según el CNA del '88, había 15.000 pequeños productores (EAP's menores a 25 Ha., cuadro I, Anexo IV). Sin embargo, el programa estimaba por lo menos 26.000 familias de acuerdo a los censos tabacaleros, datos de ONG's, el MAM y otras fuentes (PSA, 1999b).

A partir de esto, las principales *líneas de trabajo* que propuso la UTCP para la provincia fueron:

- a) Aumentar y diversificar el autoconsumo,
- b) Promover y construir una propuesta de desarrollo agroecológico,
- c) Favorecer las organizaciones de productores, promoviendo que la mujer rural tenga iguales oportunidades,
- d) Promover el acceso al mercado local favoreciendo el desarrollo local,
- e) Articular con organizaciones que trabajan con pequeños productores,
- 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.

En los párrafos que siguen a continuación hacemos una mención general de las principales líneas hasta el momento desarrolladas por el PSA. En el apartado siguiente son luego ampliadas debido a que consideramos que el funcionamiento del programa y sus vinculaciones interinstitucionales se estructuran a partir de estos lineamientos.

A) *Aumentar y diversificar el autoconsumo*. El programa reconoció (y lo sigue haciendo) que el consumo familiar está en la base de la estrategia campesina que le permitió su subsistencia. Por lo tanto, promociona el rubro hortícola y de granja entre los productores como una forma de asegurar la alimentación primero y obtener un excedente para la venta, luego. De acuerdo a un representante del INTA en la UTCP:

“una alternativa ante la crisis de la yerba y del té de los productores para poder tener un ingreso que le permita subsistir. Incluso productores que antes subsistían con la yerba y con el te y que en este momento tendrían que haber inmigrado del área rural (como hicieron muchos) (...) se insertaron en las ferias y comenzaron a hacer la diversificación productiva de alimentos para vender en la feria y estén viviendo de esto” (Entrevista el referente del INTA en la UTCP, Centro Regional Misiones).

B) *Construir una propuesta agroecológica.* Estrechamente ligada a la producción para el autoconsumo se trabaja en la construcción de una propuesta productiva ecológica. Esto implica tener en cuenta aspectos socio - productivos relevantes, como ser una menor dependencia del mercado de insumos y del sector financiero bancario. Cuestión muy común entre los pequeños productores ligados a la producción de tabaco. La propuesta está vinculada con relaciones sociales de producción solidarias y equitativas al “respetar la vida del suelo, de la selva y de las familias campesinas” (Boletín PSA, 1999: 22).

C) *Fortalecer y promover la participación y organización de los productores y las productoras.* La organización de los pequeños productores es parte de la estrategia del programa. La tarea del PSA en Misiones fue potenciar a las organizaciones de pequeños productores que había en la provincia y promover el intercambio y la organización de agricultores en las distintas zonas.

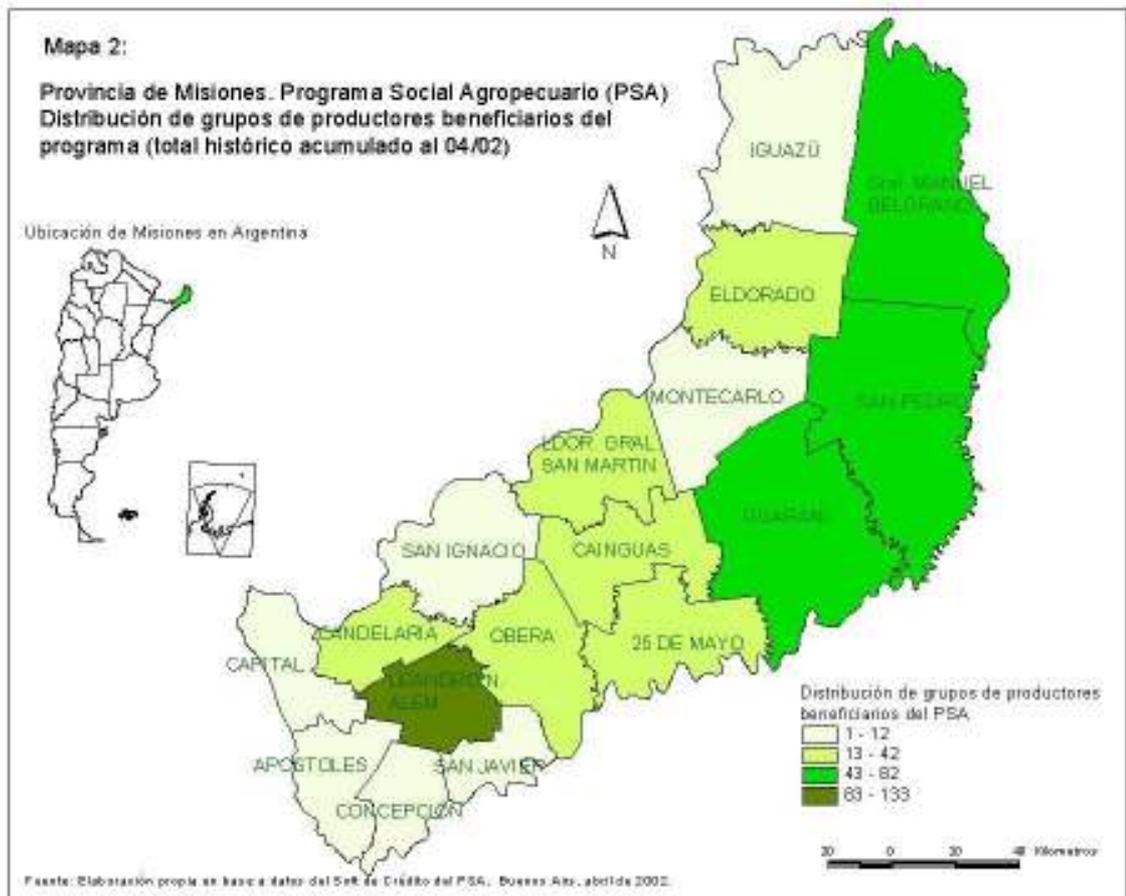
D) *Desarrollar una estrategia de comercialización al mercado local.* Con la promoción de la organización de los productores y el fortalecimiento de las organizaciones ya existentes, se buscó alcanzar procesos de autogestión de los grupos de pequeños productores para la comercialización del excedente de su producción de autoconsumo en los mercados locales.

E) *Articular con organizaciones que trabajan con pequeños productores.* El programa a nivel provincial ha coordinado acciones con la mayoría de las organizaciones que trabajan en el medio rural. Un informe de monitoreo realizado al programa en 1998 indica que:

“Justamente esta estrategia del PSA está permitiendo el nivel de desarrollo que han tomado las diversas experiencias productivas y organizativas” (PSA, 1999b: 20).

El *área operativa* del PSA en Misiones es toda la provincia, sin embargo, como hemos dicho en párrafos anteriores, su accionar se encuentra focalizado en aquellos departamentos con mayor presencia del sector pequeño productor que se ajusta al perfil de beneficiario.

En el mapa a continuación se muestra la distribución del total de grupos de productores beneficiarios apoyados con financiamiento por el PSA:



En el total provincial, desde su implementación en el año '93 hasta abril de 2002, el programa ha desembolsado \$ 3.118.909<sup>31</sup> en concepto de crédito y préstamos para autoconsumo, tradicionales e innovadores, financiando a 497 emprendimientos que comprenden a 6.445 familias. La ampliación de esta información puede ser consultada al final del trabajo en los gráficos I, II y III del Anexo IV.

### *El modelo de gestión*

Como hemos afirmado en nuestra perspectiva de estudio, el modelo de gestión comprende las modalidades de funcionamiento, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a circunstancias cambiantes y la vinculación con diferentes actores.

En el presente apartado intentamos hacer una aproximación a dichas cuestiones, con especial énfasis en las relaciones que construyó el PSA con las

organizaciones del medio rural. Para ello consideramos los lineamientos de trabajo del PSA en la provincia -comentados brevemente en el apartado anterior- ya que su funcionamiento nos permite una comprensión de la gestión del programa, los espacios de participación y las relaciones interinstitucionales que posibilita con otros actores.

De acuerdo al referente de mercadeo del PSA en la provincia al definir los lineamientos se han decidido límites para el accionar del programa en Misiones:

“...en función de esas líneas nosotros, cada área, trata de ajustar sus actividades en terreno. Componentes y lineamientos... tipos de proyectos, eso hace a la operatoria, a una cuestión rígida del programa, después nosotros hemos desagregado... hemos dicho de trabajar todo el tema de desarrollo local, todo el tema de la propuesta orgánica, el mercado local. Hay otras provincias que decidieron otras líneas de trabajo” (Entrevista con el referente de mercadeo del PSA en Misiones).

En los párrafos que continúan describimos en forma más detallada los lineamientos de trabajo del PSA en la provincia, haciendo mención especial a los actores participantes.

A) Como hemos comentado anteriormente, el programa posee dos líneas de financiamiento: una para *autoconsumo* (que no llega a ser un crédito) y otra para *EPA's*. En Misiones, se ha privilegiado la primera línea de financiamiento para fortalecer la producción hortícola y de granja (de consumo familiar) siendo ésta una estrategia de acción en sí misma. Esto supone una operatoria distinta en el campo en comparación con el desarrollo de *EPA's* debido a que intervienen otros actores locales. Al respecto el coordinador provincial del PSA señala que:

“Nosotros tratamos que inicialmente todos los grupos accedan a un proyecto de autoconsumo. Que ese le permita consolidar su organización como principal objetivo y que a través de la práctica concreta de esa asociación que ellos arman puedan mejorar sus posibilidades de subsistencia, de autoconsumo. Si ellos logran en este proceso de dos años ese objetivo, están en condiciones de poder acceder a un objetivo mayor que es la toma de un crédito. Este proceso de trabajo con la gente genera una selección natural del propio proceso. Porque hay gente que se retira voluntariamente por que no quiere participar más” (Entrevista con el coordinador provincial del PSA).

La segunda forma de financiamiento que propone el programa, la de *EPA's*, comprende tres tipos de proyectos y en función de ello, distintas modalidades de

---

<sup>31</sup> Hasta enero de 2002, esta cifra en pesos es equivalente al dólar.

asistencia financiera y actores participantes. Como hemos dicho anteriormente, estos proyectos son para: (i) actividades tradicionales, ya realizadas por los pequeños productores, (ii) fondos semilla para actividades innovadoras y (iii) proyectos de sostenibilidad o de experimentación adaptativa en campos de pequeños productores.

En la primer línea de financiamiento, los actores involucrados externos al programa son las organizaciones comunitarias, hacia donde los productores beneficiarios de proyectos para autoconsumo dirigen la devolución del préstamo (escuelas, clubes, sociedades de fomento, etc.).

Los proyectos presentados para el segundo tipo de financiamiento, suponen la intervención de ONG's, organizaciones de productores, gremios entre otros, para otorgar el aval técnico y el seguimiento y capacitación a los grupos de productores.

B) El segundo lineamiento de trabajo definido por la UTCP para su accionar en la provincia ha sido desarrollar una *estrategia agroecológica*. Esto implica enfocar sobre un tipo determinado de producción y apoyo técnico y capacitación. En tal sentido, la vinculación del PSA con la RAOM es muy importante. Esta es una red tanto de técnicos como de productores que llevan a las chacras las enseñanzas de una agricultura libre de agroquímicos y una menor dependencia de los productores del mercado de insumos. De acuerdo al referente de mercadeo del PSA:

“La producción tiene que ser orgánica, sustentable en el tiempo, con un componente de lo social, buscando la diversificación de la producción dentro del sistema productivo que asegure la producción para el consumo familiar primero, y el excedente se vuelque al mercado local.” (Entrevista con el referente de mercadeo del PSA Misiones).

Con respecto a la promoción de esta agricultura orgánica, el PSA sostiene que el camino elegido fue:

“observar la realidad, luego rescatar las prácticas ecológicas que realizan las familias de agricultores y los técnicos, estudiarlas, ponerlas en debate, enriquecerlas con el intercambio y multiplicarlas, dando participación a las organizaciones de agricultores y coordinar con las instituciones que trabajan en la misma línea” (Boletín PSA, 1999:27).

Las organizaciones principales que participan en la gestión de este lineamiento son -entre otras- la RAOM, el MAM, el INDES, el PROHUERTA y la Unidad de Minifundio del INTA.

C) Otro de los lineamientos del programa es la *participación y organización* de los pequeños productores. Esta es parte central de la estrategia del PSA, tanto a nivel provincial como nacional. Para llevarla a la práctica quienes forman parte del programa consideran que se requiere de capacitación, asistencia y apoyo.

En Misiones, este acompañamiento y apoyo brindado por el programa a través de técnicos y promotores del INDES, MAM, RAOM, INTA entre las organizaciones más importantes del ámbito rural misionero. Esto es así porque el programa no cuenta con personal técnico de planta, sino que son personas contratadas pertenecientes a diferentes instituciones relacionadas al desarrollo rural.

En el caso del municipio de San Pedro por ejemplo, el INDES capacita a productores y feriantes. En el municipio de San Vicente (departamento de Guaraní), la Unidad de Minifundio del INTA asiste técnicamente a varios grupos de pequeños productores. Se trata de técnicos o promotores rurales que trabajan en dichas organizaciones y que otorgan asistencia técnica y capacitación a productores beneficiarios del PSA. Este apoyo y seguimiento se hace para todos los grupos beneficiarios ya sea de proyectos de autoconsumo como de EPA's.

D) La *estrategia comercial* que delineó el PSA para los productores beneficiarios en Misiones, se volcó al desarrollo del mercado local. Desde sus inicios la UTCP tuvo en cuenta la necesidad de consolidar canales de comercialización de la producción que realizan los beneficiarios. El referente de mercadeo del programa nos cuenta como fueron los comienzos de esta estrategia:

“Nosotros cuando comenzamos con el tema de mercadeo, en el '93 fue el primer taller de mercadeo que organizaba el PRODERNEA, que en ese momento era FIDA BID <sup>32</sup>. ... Y a partir de ahí empezó el trabajo de reflexionar. En el '94 viene un planteo del MAM al PSA de empezar a trabajar el tema de comercialización, Y en mayo del '94 hicimos el primer taller de comercialización: trajimos al ingeniero Batú con el cual empezamos a trabajar la reflexión con los pequeños productores.” (Entrevista con el referente de mercadeo en el PSA Misiones).

El fortalecimiento de esta línea de trabajo se hizo especialmente en forma articulada con otras organizaciones, en especial con el MAM. Sin embargo, el

---

<sup>32</sup> Hace referencia al Programa de Crédito y Apoyo Técnico para pequeños productores agropecuarios del Nordeste Argentino (PPNEA), financiado por el FIDA y el BID.

referente de mercadeo del programa señala que, al principio:

“el tema de mercadeo fue siempre resistido en el PSA. Nunca se tomo como tal. Y yo le decía, pero si le estamos dando crédito a la gente, le tenemos que enseñar a vender, que venda sus productos” (ibidem).

El resultado de este proceso de trabajo conjunto entre el PSA y el MAM ha sido la creación de la primer Feria Franca misionera en 1995 en la localidad de Oberá. Las ferias son espacios donde los productores se reúnen semanalmente para comercializar en forma directa los excedentes de su producción de autoconsumo en mercados locales. En la actualidad, las ferias nuclea a productores de más de 40 localidades <sup>33</sup>.

E) Finalmente hacemos mención a otro de los lineamientos que ha planteado el PSA para su accionar en Misiones. Se trata de la búsqueda de *articulación con organizaciones* que trabajan con pequeños productores para su accionar con los mismos. Si bien desarrollamos este punto en particular en el apartado siguiente, consideramos pertinente hacer algunos comentarios al respecto, mencionando las causas y motivos que guían las relaciones interinstitucionales entre el PSA y otras instituciones así como sobre que cuestiones se sustentan.

Como hemos comentado anteriormente, la UTCP ha convocado desde sus inicios a aquellas organizaciones que ya venían trabajando previamente con los pequeños productores en el medio rural misionero. Sin embargo, ha incorporado además representantes de otras organizaciones y de beneficiarios. En palabras del coordinador provincial:

“tenemos en la practica una Unidad ampliada, en la cual convocamos a otras organizaciones con las cuales estamos trabajando a participar de ese ámbito: por ejemplo la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM), la Pastoral, la Asociación Interferia, un grupo de mujeres de Colonia Paraíso, y hemos incorporado dos beneficiarios mas” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

Si bien la participación de las organizaciones nombradas es informal (porque no está contemplado en el diseño del programa ampliar la cantidad de participantes

---

<sup>33</sup> Para una aproximación al estudio de la conformación de las ferias francas a partir de las vinculaciones interinstitucionales, se puede consultar Nardi, Ma. A. y Pereira, S. (2002) “Dinámicas territoriales y desarrollo rural en la Argentina: el Programa Social Agropecuario y las Ferias Francas en la provincia de Misiones”, trabajo presentado en el *IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales*.

en la UTCP), su trabajo con el PSA se ha ido institucionalizado ya que tienen un rol activo en la organización y gestión del mismo. Los nuevos actores incorporados son: (i) la Asociación de Ferias Francas de Misiones<sup>34</sup> (AFFM), (ii) el Grupo “Unión y Progreso” de mujeres de Colonia Paraíso (San Pedro), (iii) la RAOM, (iv) la Pastoral Social y (v) dos representantes más de los productores beneficiarios. La coordinación y el equipo técnico denominan a este espacio “Unidad Técnica de Coordinación Provincial Ampliada”.

La ampliación de la participación de estas organizaciones en la conducción del PSA es resultado de un continuo proceso de apertura del programa hacia la comunidad. Así lo afirma el referente de mercadeo cuando nos cuenta que:

“estoy hablando de un proceso que comenzó en el ‘93 y ahora estamos en el 2001, son siete años. Ha habido muchas idas y vueltas. Después del segundo año, los productores empezaron a tener representantes, a participar dentro de la UTCP también” (Entrevista con el referente de mercadeo PSA Misiones).

Este proceso al que se hace mención, se ha ido consolidando a través de las continuas reuniones entre los dirigentes de la UTCP, los reuniones entre los técnicos de campo, los talleres de capacitación y encuentros y asambleas entre los mismos y los productores.

El programa se caracteriza por tener una dinámica ya constituida de encuentros entre los dirigentes en forma mensual, para ir evaluando el accionar de los proyectos y las necesidades que van surgiendo en el trabajo cotidiano. En tal sentido, la misma persona indica que:

“hay una dinámica, todos los viernes nos juntamos a hacer reunión de equipo, a intercambiar acciones de trabajo. A principios de año y al final, hacemos un taller de evaluación de todo lo que hemos hecho durante el año, en que medida nos hemos acercado a nuestros objetivos. Nosotros tenemos que fundamentar todas nuestras acciones. Los viernes tratamos de juntarnos para ver donde estamos trabando, con quien estamos trabajando, que tipos de actividades estamos haciendo” (íbidem).

Pero además, como el PSA trabaja con técnicos avalados por varias de las

---

AUGM, Montevideo, del 21 al 23 de agosto, Montevideo.

<sup>34</sup> O Asociación Interferia, como comúnmente se la denomina en Misiones.

organizaciones mencionadas arriba (así como por algunos municipios) existen vinculaciones interinstitucionales a nivel de terreno. Cada proyecto productivo (ya sea de autoconsumo como de un EPA) aprobado se acompaña de asistencia técnica financiada y contratada por el programa en acuerdo con cada uno de los grupos. Los proveedores de la misma en general no son técnicos independientes sino instituciones públicas o privadas dedicados a la promoción y el desarrollo rural. La representante del INTA en la UTCP nos cuenta sobre el PSA que:

“Como ellos no tienen personal permanente en las distintas zonas, deben articular acciones para la implementación del proyecto con otros organismos. Por que el PSA lo que tiene es una coordinación y un equipo técnico de apoyo que son cuatro o cinco. Pero no tiene técnicos que estén distribuidos en toda la provincia. Entonces para implementar tiene que articular con organismos ya sea de la Provincia o de la Nación o de ONG's.” (Entrevista con el referente del INTA en la UTCP).

Los técnicos se reúnen para intercambiar inquietudes e identificar conjuntamente las necesidades de capacitación, asistencia, etc. que requieren para el trabajo con los productores. Lo cual luego es comunicado a los técnicos de la ETA, quienes se reúnen semanalmente.

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. De acuerdo a la coordinación provincial:

“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, 1999b: 20).

Todo esto que ha logrado construir el PSA en Misiones, ha sido posible a partir de la definición conjunta de objetivos, criterios explícitos de trabajo y normas claras para su accionar. Las *reglas* son conocidas por todos los actores participantes: coordinadores, técnicos de apoyo, técnicos de campo y organizaciones participantes, quienes se han ido “adaptando” a esto. Los espacios donde se difunden y se hacen conocer las normativas y criterios son la UTCP y el campo, en el trabajo con los productores. El hecho de compartir similares objetivos y estrategias para el accionar

en el sector de pequeños productores, ha hecho que estas reglas sean aceptadas, defendidas y promulgadas como valoraciones ha tener en cuenta en las relaciones interinstitucionales. El referente de mercadeo nos cuenta que se han definido criterios para el accionar del PSA y que es a partir de esos *criterios* pueden llevar a cabo el trabajo conjunto:

“En realidad todo el mundo trata de adaptarse. Sin esos criterios .... nosotros estamos a favor de una producción orgánica, a favor de una independencia... en la autogestión de la organización de los grupos” (Entrevista con el referente de mercadeo PSA Misiones).

Por lo tanto, estas definiciones o *normas* de interacción a las cuales se van adaptando, son las que hacen que el PSA puede llevar adelante una política de coordinación y vinculación en forma continuada en el medio rural. Esto no está formalizado, sino que se ha ido desarrollando de manera informal y gradual.

La búsqueda de *consenso* a través de la discusión semanal y mensual hace que las normas diseñadas para la operativa del programa se vayan construyendo y modificando a las circunstancias propias de la realidad misionera. Al respecto, el coordinador provincial del INDES señala que:

“El PSA ha facilitado mucho las relaciones intertécnicas e interdisciplinarias (...) Cada casi tres meses seguro viene una capacitación en donde nos encontramos todos, todo el grupo que trabaja con el PSA. Funciona bien. No hay una estructura, pero es así. Todo muy vinculado con el PSA (Entrevista con el coordinador provincial del INDES).

En el apartado siguiente nos detenemos a observar el tipo de relación que el programa establece con cada una de las organizaciones con las cuales se relaciona (aquellas nombradas arriba y con algunas otras con las que tienen un accionar conjunto más localizado).

### **Las relaciones interinstitucionales y la participación de organizaciones del medio rural**

A continuación realizamos una descripción y una caracterización de los vínculos que establece el PSA con otras instituciones a partir del origen o la causa de la relación, los actores participantes en la construcción de las normas de interacción y las evaluaciones personales de los entrevistados. Para ello nos basamos en las

entrevistas realizadas a referentes institucionales, tanto en Misiones como en Buenos Aires .

En general podemos afirmar que el programa se relaciona con las siguientes organizaciones para llevar a cabo su accionar<sup>35</sup>: (i) INDES, (ii) INTA, (iii) MAM, (iv) MAyP, (v) RAOM, (vi) AFFM, (vii) Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú, (viii) Grupo “Unión y Progreso” de Colonia Paraíso, (ix) Equipo de técnicos independientes de la zona de Andresito, (x) CEPPyD<sup>36</sup>, (xi) Organización para el Desarrollo Humano y Tecnológico (ODHA), (xii) La Asociación Civil para el Desarrollo, (xiii) SENASA, (xiv) Parque Nacional Iguazú y (xv) Dirección de Ganadería del Ministerio del Agro y la Producción (MAyP)

Cada organización tiene un área de influencia directa dentro de la provincia. Las que conforman la UTCP son las que se encuentran trabajando en un mayor número de departamentos y por lo tanto tienen mayor presencia entre el sector pequeño productor y reconocimiento público.

#### *Relaciones institucionales con organizaciones de alcance departamental*

##### I - Instituto Nacional de Desarrollo Humano y Promoción Social (INDES)

El INDES es una ONG con muchos años de experiencia en la provincia. Actualmente, tiene un equipo de trabajo integrado por pocos miembros. Su accionar continuo desde el año 1982 en el departamento de Guaraní, San Pedro y recientemente en San Ignacio y Candelaria (municipio de Santa Ana) hace que sea una organización representativa en el campo del desarrollo rural.

El anterior coordinador del INDES en la provincia comenta que:

“al principio éramos reacios para trabajar con el Gobierno. Pero al conocer la propuesta del PSA: dar apoyo técnico, créditos y la participación de los productores, vimos que no podíamos estar ausentes. Nos convenció además, que las intenciones no eran meramente políticas. Se busca que el Estado responda a las reales necesidades de la gente” (Boletín PSA, 1999b:14).

Su relación con el PSA se da tanto a través de su participación en la UTCP

---

<sup>35</sup> Entrevista con Coordinador provincial PSA, técnicos de campo de Eldorado, Oberá y Bonpland y miembros representantes de algunas de las organizaciones mencionadas.

<sup>36</sup> Desconocemos el significado de la sigla. Como el accionar de esta organización es muy localizado

así como en el trabajo de campo (financiando proyectos, a grupos de productores vinculados al INDES, acompañados por ellos y también financiando la asistencia técnica y capacitación). El coordinador provincial de PSA señala que:

“no tenemos un acuerdo firmado, pero de hecho lo estamos haciendo. Ellos están registrados dentro del programa, como proveedores de asistencia técnica y capacitación. Es un registro al cual nosotros recurrimos cuando tenemos que hacer acuerdos o pagos. Pero independientemente de esta cuestión administrativa que tiene que ver con el sistema de facturación y etc., yo personalmente este año he hecho acuerdos políticos institucionales que son cosas que no están escritas. Se acuerdan cuales son las estrategias y cuales las líneas de trabajo que tienen el INDES y cuales las de nosotros y en ese marco acordamos el marco político de desarrollo que plantean ellos y cuales nosotros y ahí tratamos de acordar en una línea común, ver de que manera interviene el programa en ese proceso que están desarrollando ellos en que manera los podemos ayudar y favorecer o promover. Es un poco el objetivo del programa, tiene que tratar de promover y favorecer esas instancias de desarrollo que están haciendo básicamente las ONG's. Esto mediante fondos, participación, con pago a la asistencia técnica. Cuando no hay recursos, esa relación se mantiene, hacemos una estrategia de cofinanciamiento por ejemplo. A principios de año hemos acordado un plan de capacitación anual con el INDES, vinculado con todo el proceso que están desarrollando ellos. Nos sentamos un día entero y discutimos un plan de capacitación y acordamos y con una estrategia de cofinanciamiento. Acordamos, hacemos acciones en conjunto...” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

Esto describe aproximadamente el tipo de relación interinstitucional que existe entre el PSA y el INDES y sus normas de vinculación. Observamos que si bien existe una normativa para al funcionamiento entre el PSA y una ONG's, en la práctica se ha podido ir acordando y negociando acciones conjuntas con el INDES a partir de las reglas de convivencia que se fueron construyendo y aceptando por ambas partes. En este proceso, las relaciones informales han tenido un peso importante:

“Las normas están establecidas, ya han sido definidas, pero luego, hay acuerdos extra esa ‘cuestión formal’, que son acuerdos por proyectos en sí que se toman en la UTCP o directamente con el coordinador del PSA o con los coordinadores del área” (Entrevista el coordinador provincial del INDES).

---

no hemos podido tener otras referencias para cruzar información.

La relación es tanto formal como informal. La formalidad del vínculo se encuentra en la participación a nivel de la UTCP y en el trabajo de campo. La informalidad se visualiza en las normas y criterios utilizados (que si bien explícitos y conocidos por todos) no se encuentran escritos en el manual operativo del programa. Es a través de estas relaciones que se va consolidando y sosteniendo en el tiempo la acción conjunta de ambas organizaciones.

## II - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

El INTA a través de su programa de extensión para pequeños productores “Unidad de Minifundio” tiene cinco grupos de trabajo en la provincia: municipio de San Vicente y en los departamentos de San Javier, Gral. Manuel Belgrano 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 programa Cambio Rural, que beneficiaba a productores familiares con mayor dotación de recursos, ha dejado de ejecutarse.

El coordinador provincial del PSA señala que se ha constituido un equipo técnico contratados por el INTA en San Vicente conformado por un grupo de personas con diferentes perfiles de trabajo para el PROHUERTA o los proyectos de la Unidad de Minifundio:

“También se vinculan con nosotros y podemos fortalecer el equipo, trabajar con la gente. El INTA no tiene recursos para financiar proyectos a la gente, no tiene fondos ni siquiera para movilidad. El PROHUERTA tiene algunos instrumentos interesante con que trabaja la gente todo el tema de hortalizas y semillas. Y nosotros con todo el proceso de financiamiento que tenemos tratamos de potenciar todo y juntamos todos estos programas en una propuesta única que tiene el equipo de desarrollo para la zona. (...) A ese equipo técnico le estamos financiando asistencia técnica, le estamos financiando capacitación, asistencia financiera a los grupo, movilidad, muchas veces viáticos. Una serie de cosas que ayudan a fortalecer el trabajo que están haciendo en la zona y potencian el accionar de todos los programas. Es un lugar donde nosotros podemos demostrar que cuando se juntan los programas del propio Estado y con un proyecto integrado es posible hacer concretas espectaculares (...) En este caso hemos logrado acuerdos interesantes, sin perder ‘la identidad’ del PROHUERTA, INTA - Minifundio, y nosotros de nuestro programa [PSA] (...). Ello se puede hacer porque hay gente que conduce el PROHUERTA en la provincia que también mantiene una línea de ese tipo (...) La relación con el INTA es a través de sus técnicos de campo, no con la institución. Tiene su participación en la UTCP como institución que delega en “C.P.” En algún momento hubo algunos acuerdos hechos con el

INTA de trabajo que se hicieron en la zona sur donde están ellos -Cerro Azul- (...) Pero se terminó hace muchos años. A parte nosotros tenemos una focalización en el programa y no está en esa zona” (Entrevista con el coordinador provincial PSA)

El representante del INTA en la UTCP nos cuenta también sobre como es el trabajo conjunto entre el PSA y el organismo al cual representa, tomando como caso la zona de San Vicente <sup>37</sup>. Además, indica que:

“con el PSA la articulación se da más porque los productores son los mismos. Están en los proyectos de la Unidad de Minifundio (...) De los programas que no están manejados por el INTA y que dependen de... [Nación], es con el que mejor se pudo articular. Pero también esta relacionado al el tipo de enfoque de trabajo de los técnicos en cada una de las zonas. La articulación se dio mas en esa zona [San Vicente] porque el tipo de técnico y la forma en que encaraba el trabajo (...) Sin embargo, con el PSA creo que no hay un convenio escrito, que estipule.... Lo que si hay es que lo que estipula el programa, es que debe articular acciones” (Entrevista con el referente del INTA en la UTCP).

La relación interinstitucional entre el PSA y el INTA se da tanto formalmente, como miembro de la UTCP, así como informal, en la gestión conjunta de proyectos con pequeños productores. Si bien el coordinador considera que la relación no es con la institución, sino más bien con los técnicos que pertenecen a la misma, nosotros consideramos que el hecho de que una persona delegada por el INTA participe de la conducción del programa representando al organismo, indica una vinculación formalizada con la institución y que se legitima a través del trabajo en el campo con los productores.

El nivel de articulación que se ha podido lograr, no es parte de una política general impuesta desde la Nación. Mas bien es resultado de la construcción cotidiana a partir del trabajo de campo en las zonas donde funcionan grupos atendidos por la Unidad de Minifundio. Esto ha servido de antecedentes para el trabajo del PSA y la formalización de la participación del INTA en la UTCP.

---

<sup>37</sup> Dicha persona nos comenta que un caso concreto en el cual está muy intrincado lo que es el PSA y Proyecto Minifundio es el caso del proyecto de desarrollo de la zona de San Vicente y todo el departamento de Guaraní. En ese caso “se logró como una articulación perfecta entre Proyecto Minifundio y PSA. Donde el PSA posibilitaba el financiamiento para los productores y la asistencia técnica [es otorgado por parte de estos técnicos que están en el INTA. (...) A través de los proyectos que presentan consiguen financiamiento para los productores y la parte de asistencia técnica es pagada por el PSA. Pero ellos están incorporados dentro del equipo de trabajo del INTA, o sea que trabajan en forma conjunta, hicieron como un equipo” (Entrevista el referente del INTA en la UTCP).

Consideramos que el vínculo que se estableció entre el programa y el INTA en Misiones ha sido posible debido a las características de la metodología de trabajo con el pequeño productor que se visualiza en el perfil del productor. Esto les permitió “hablar el mismo idioma” y poder realizar acuerdos, aunque la mayoría de tipo informal ya que no hay convenios escritos, para realizar acciones conjuntas.

### III - Movimiento Agrario Misionero (MAM)

El Movimiento Agrario Misionero es un movimiento gremial cuyo accionar con los pequeños productores se remonta a los años ‘70 con las Ligas Agrarias. Tiene una fuerte presencia en los departamentos del centro de la provincia (Oberá, Cainguás, principalmente).

El coordinador provincial nos cuenta que el PSA también trabaja con el MAM financiando proyectos, asistencia técnica y capacitación, además de que esta organización gremial participa formalmente en la UTCP. Pero considera que la relación con el MAM es buena en general pero no excelente más que nada porque tienen otra historia. En palabras del coordinador del PSA:

“una historia de lucha, una historia gremial, que va mucho más allá de lo que es el programa, pero en términos de compromiso de trabajo con la gente es el mismo (...) Fueron un poco juntos con el PSA los que promovieron lo que significa las Ferias Francas en la provincia. Fueron los motores de la idea. La primera que se abrió fue en Oberá. Ellos siempre estuvieron ahí. Así que compartimos cosas buenas. No solo relacionado con las ferias. Yo tengo una relación directa con los dirigentes del MAM, en varias oportunidades nos sentamos a charlar y discutir cosas que hacen al funcionamiento del programa y su institución. La referencia son los productores. Es significativa a nivel provincial, tiene un reconocimiento como organización de lucha el pequeño productor. Entonces eso hace que el MAM tenga un espacio ganado institucionalmente en la provincia: espacio político, institucional y de defensa del sector. Es una organización que por su propia historia tiene que estar en estos ámbitos. No representa hoy por hoy a todos los pequeños productores de la provincia, pero si representa a un gran sector y que por ahí, uno puede o no estar de acuerdo con algunas cuestiones de su accionar, pero hoy por hoy siguen estando, trabajando, dieron mucha respuesta a la gente, y eso tiene un valor. Además el MAM, en el marco del programa, junto con el INDES, fueron las dos ONG’s primeras que están acá, eso hace que tengan un espacio también moral” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

La relación que tiene el PSA con el MAM, no es como la que tiene con el INDES o el INTA, si bien su accionar conjunto en la creación de las Ferias Francas

les ha permitido muchos logros que fueron reconocidos por los productores. El tipo de vínculo es similar pero a nivel del trabajo en terreno observamos que en esta relación existen ciertas asperezas producto de diferencias ideológicas en cuanto a las necesidades del pequeño productor y la metodología de intervención en el medio. Esto se evidencia en las palabras de un colaborador del MAM:

“Ellos [el PSA] nunca estuvieron de acuerdo con nosotros en aquello de que los colonos con más experiencia les enseñaran a los otros. Hasta que el técnico entiende lo que pasa adentro de la colonia ya se le terminó el contrato (de un año) y como el MAM ya tenía experiencia en esto empezamos a poner colonos (...) Nosotros nos hemos negado a traer gente de afuera, sino trabajar con gente insertada en la comunidad para darle continuidad. Porque vemos que por ej. el PSA da crédito y asistencia un año y otro no, y si no es gente que tiene un compromiso con la comunidad y la conoce a fondo el proyecto se cae”.

“... los del PSA se oponían a esto, una vez que la feria comenzó todos se prendieron. Si hubiéramos esperado a que los técnicos se pusieran de acuerdo, haciendo cálculos estrambóticos de si es rentable o no, si va a funcionar o no, si va a haber líderes para que continúe...La ventaja que hubo fue tenerlo a Cametti <sup>38</sup> que respetó eso y alguna gente de Buenos Aires, que no se animaron a decir que así no se podía hacer, lo aceptaron....Los proyectos del PSA eran productivos (...), distinto al de nosotros que decíamos lo que precisaba la gente para poder producir, comer y vender el excedente, en este caso por medio de la feria (...) Incluso el PSA no le dio un apoyo concreto al MAM, apoyó las ferias, no nos pueden ignorar” (Entrevista con un colaborador del MAM) .

La relación interinstitucional entre el PSA y el MAM se da también a través de la participación que tiene esta organización en la UTCP. En este espacio de toma de decisiones es donde se pueden negociar las cuestiones generales que hacen a la operatoria del programa y es en la gestión en el accionar con los productores donde se terminan de confirmar los acuerdos. Así como señalan el coordinador del PSA y el colaborador del MAM, de alguna u otra forma: “el MAM es una organización a la que no se puede ignorar” en la provincia de Misiones, si lo que se busca es una política de intervención conjunta para el pequeño productor.

En este vínculo que se ha creado, el conflicto y la negociación son más evidentes que en los otros. Las asperezas se fueron limando a partir del trabajo

---

<sup>38</sup> Raúl Cametti fue el primer coordinador provincial, elegido por el coordinador nacional para que ejecute el PSA en Misiones. Es una persona proveniente de INCUPO. Luego de su fallecimiento, la renovación del cargo se hizo por concurso tras una dura negociación entre la UTCP y los productores con la UTCN, en octubre de 2000.

continuo y la búsqueda conjunta de salidas para el pequeño productor. Aquí se ha podido articular bien el accionar que venía haciendo el MAM con la intervención que comenzaba a realizar el PSA en la provincia de Misiones, más allá de las diferencias.

#### IV - Ministerio del Agro y la Producción (MAyP)

El Ministerio del Agro y la Producción del Gobierno de la Provincia tiene injerencia en todo el territorio, sin embargo -como comentáramos anteriormente- de acuerdo al coordinador provincial del PRODERNEA, su mayor accionar se estaría desarrollando con los productores de los departamentos del centro - sur.

Quien representa a este organismo en la UTCP es la directora de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas. Ella nos cuenta que ha ido a muchas reuniones de la coordinación del PSA, pero por cuestiones presupuestarias no ha concurrido en los últimos tiempos. Y señala que:

“esas son reuniones donde se discuten proyectos, se evalúan y se aprueban proyectos del PSA. Esa es la vinculación formal” (Entrevista la representante del MAyP en la UTCP y directora de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas ).

Sin embargo, de acuerdo a las demandas de capacitación de las Ferias Francas, el PSA tiene un vinculación más informal con la Dirección. El programa les sugiere que tipo de capacitación o de información necesitan las ferias, pero esta relación si bien es muy frecuente es informal.

Además, según la directora intercambian información regional debido a que el accionar del PSA se localiza en los departamentos del norte, mientras que el trabajo de la Dirección se encuentra más vinculado a la zona sur, especialmente a la feria de Posadas

La entrevistada señala que las relaciones con el programa son fluidas porque “se conocen hace tiempo y hay una cuestión de amistad por medio” (Entrevista con la representante del MAyP en la UTCP).

Sin embargo, en lo que respecta al vínculo formal, a través de la participación en la UTCP, otro integrante del mismo, señala que:

“el problema que tienen los representantes del gobierno es que ni siquiera van a las reuniones de la Unidad Técnica de Coordinación. Se hace una al mes. No están muy al tanto. Actualmente es una señora que está en una Dirección de Ferias Francas que crearon en el Ministerio que es nueva. Pero tampoco va” (Entrevista con el representante del INTA en la UTCP).

Por otro lado, la representante del INTA en la UTCP menciona -respecto a la relación a nivel de terreno entre el PSA y los técnicos del sector público provincial- que:

“en el caso de ellos [PSA], con los que más funcionaron fueron con el INTA y con las ONG's porque con la Provincia... En algunos lugares.. había comenzado, pero no tuvieron mayor desarrollo de grupos que fueran apoyados por el Ministerio del Agro. No hay ninguno creo en estos momentos. Hubo muy poquitos” (ibidem).

Observamos entonces que en lo que respecta al vínculo entre el PSA y el MAyP en la coordinación del programa, este organismo no participa activamente como el INTA, MAM o INDES. La relación que tienen es a través de la demanda de capacitación y asistencia a los feriantes. Consideramos que, sin embargo, como la gestión de las ferias no le compete al PSA, esta relación ha de ser muy débil.

De tal modo, las normas y reglas de interacción no se han podido consolidar y fortalecer. No se comparten criterios de trabajo para el sector, al cual el gobierno parece tener más desprotegido en sus políticas agropecuarias.

## V - Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM)

La RAOM se conformó en el año 1993 y nuclea a productores y técnicos de toda la provincia. Su ámbito de acción es provincial, pero en menor medida en las áreas de producción de tabaco, por la necesidad de incorporación de químicos que posee este cultivo. Según información difundida por la organización, la red es:

“un movimiento abierto, plural y democrático de distintas organizaciones sociales que promueve: la agricultura orgánica familiar como propuesta de desarrollo y como forma de vida en la provincia de Misiones”.

Este movimiento está compuesto por agricultores, técnicos, maestros, amas de casa, profesionales que piensan que:

“el sistema convencional de producción agropecuaria se caracteriza por el uso de agrotóxicos, el monocultivo, la dependencia de insumos externos y la

falta de respeto por la naturaleza y las personas.”<sup>39</sup>

Las filiales en Misiones se encuentran en las localidades de Montecarlo, Andresito, Capioví, Garuhapé, Ruiz de Montoya, Posadas, Garupá, San Pedro, Paraíso, Eldorado, Puerto Rico y Güemes.

El coordinador provincial del PSA nos cuenta que con la RAOM están tratando de cerrar un acuerdo porque:

“ellos son básicamente nuestros proveedores de capacitación. Nuestro capacitadores o referentes en todo el tema de la propuesta técnica que tiene el programa que es la propuesta basada en la agroecología. Estamos tratando de hacer cosas juntos. También me llevo a pensar en la necesidad de tener un acuerdo marco que avale todos estos servicios que ellos prestan y que nosotros estamos de alguna forma pagando” (Entrevista con el coordinador provincial PSA)

El vínculo con la RAOM, se da a partir de la asistencia técnica, pero es una relación estrecha dada la coincidencia de objetivos entre la red y el PSA en lo que respecta a la producción orgánica. Creemos que esta relación se fortalece en la medida que el programa ha apostado mucho en la línea de trabajo para el autoconsumo y ha encontrado en la RAOM un interlocutor válido.

La participación de la RAOM en la UTCP es informal, pero en proceso de formalización debido a la continuidad del trabajo conjunto.

## VI - Asociación de Ferias Francas de Misiones (AFFM)

La AFFM está conformada por representantes de todas las ferias que existen en la provincia. Las ferias son un espacio importante de participación y organización de los pequeños productores. Estos se reúnen semanalmente para comercializar el excedente de su producción de autoconsumo en los mercados locales.

Esta organización es relativamente nueva. El PSA ha hecho algunos acuerdos de capacitación, de acompañamiento a las diferentes ferias en la provincia y de difusión de la experiencia dentro y fuera de Misiones. Además, ha financiado algunos proyectos de comercialización para la conformación de ciertas ferias durante el 2001. Esta organización representa a los productores feriantes, algunos de los cuales fueron beneficiarios del PSA con proyectos de autoconsumo o EPA's.

---

<sup>39</sup> Identidad Cultural e Integración Regional en la Provincia de Misiones: [www.misiones.gov.ar](http://www.misiones.gov.ar)

Según nos cuenta el coordinador del PSA, la relación es muy buena y están bastante en contacto a través del referente de mercadeo:

“Estamos acompañando básicamente a la vicepresidente de la Interferia que es una productora de El Alcázar, que la ayudamos y la acompañamos en su conducción... (...) siempre nos reclaman nuestra participación para la mayoría de sus eventos: talleres de bromatología, de reflexión, de resolución de problemas, de organización.... siempre nos están convocando para diferentes cosas.”

Sin embargo, señala que no hay un convenio formal, algo escrito sino más bien acuerdos para trabajar en algunas temáticas en forma conjunta. En especial sobre la capacitación que podía brindar el PSA a los productores feriantes:

“Lo que si hubo fue un acuerdo el año pasado de avanzar en algunos temas concretamente: bromatológico, saneamiento en tuberculosis y brucelosis de los rodeos de los feriantes que producen leche y derivados de leche para la venta” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

Por otro lado, sobre las causas del vínculo institucional, el presidente de la AFFM<sup>40</sup> nos cuenta que:

“con el PSA la relación es más bien informal, hay convenios específicos entre el PSA, el MAM, y la Asociación. En el caso de los técnicos que prestan asistencia a las ferias se hacen acuerdo con el MAM, el PSA. Las causas de esas relaciones son la asistencia técnica, los créditos, el dinero en efectivo que hace con los fondos del FET<sup>41</sup> hacia las ferias” (Entrevista con el presidente de la AFFM).

Esta persona comenta que la interacción con el PSA es mensual en las reuniones de la UTCP y que allí se van trabajando los problemas que hay en los proyectos que se van armando y aprobando. Señala que en general, la relación cumple con los objetivos para la cual se conformó. Pero que por la falta de financiamiento del PSA hace que la intención de la Asociación de conseguir cada vez más capacitación para sus productores no se logre en la actualidad. Con esto se refiere a que el PSA no alcanza a cubrir las demandas de la AFFM.

Por otro lado, a nivel de la participación formal en la UTCP, menciona que

---

<sup>40</sup> El presidente de la AFFM es el secretario general del MAM. Si bien fue entrevistado por su función como presidente de la AFFM también es referente institucional de esta última organización. Por lo tanto, en su discurso se deja ver su opinión respecto al PSA a partir de su relación como miembro del MAM.

<sup>41</sup> El Gobierno de la Provincia otorgó a la AFFM un monto de dinero a través del Fondo Especial del Tabaco (FET). Como la organización no tenía personería jurídica, acordaron con el PSA que

existe cierta tensión en el vínculo generado por el PSA al solicitarle a la AFFM y al MAM que intervenga ante los productores para la devolución de los créditos que fueron otorgados y no han sido devueltos al Fondo Rotatorio Provincial. Respecto a este conflicto el presidente de la AFFM nos cuenta que:

“los productores recibieron créditos de este programa: 1.200 pesos en tres años. Se cumplió la primer cuota y las otras no. Y en general la gente no pudo ir devolviendo y esto trae problemas. Si bien la Asociación no tiene nada que ver con estos créditos, porque los otorgó directamente el PSA a los productores, el PSA le puede reclamar a la Asociación y ésta no puede decirles nada a sus productores porque tampoco se cumplió con las otras cuotas del crédito. En las últimas reuniones de la UTCP se está tratando el tema del recupero de los créditos y se le pide a la Asociación que intervenga para que el productor devuelva” (ibidem).

El referente de mercadeo del PSA, que tiene un importante vínculo para la gestión conjunta con la Asociación en todo lo referido a la comercialización y oferta de apoyo por parte del programa, señala que está planteando una vinculación distinta del PSA con esta organización:

“Normalmente el programa acompaña todas las reuniones de la Interferia que se hacen. Ellos se juntan una vez por mes, en distintas lugares de la provincia (...) Y ahí, yo estoy pretendiendo trabajar con otro esquema, de otra forma. Yo quería que ellos definan un poco mas cual seria la mejor intervención del PSA. (...) Entonces el año que viene, a partir del febrero vamos a hacer un taller para rediseñar el papel del PSA en la Interferia” (Entrevista con el referente de mercadeo del PSA Misiones).

Actualmente, existen ciertas cuestiones que requieren acuerdos de las partes y negociación, pero ello no le ha impedido el trabajo conjunto y la continua participación tanto en la toma de decisiones como en el campo, junto a los productores.

Por un lado, existen relaciones personales que son importantes de señalar ya que hacen al crecimiento de la organización AFFM. Estas relaciones se refiere al vínculo entre el coordinador del PSA y la vicepresidencia de la Asociación. La vinculación entre el coordinador y el ETA<sup>42</sup> es diferente a la que mantienen con el presidente quien es delegado de la AFFM en la UTCP.

Finalmente, en lo que se refiere a las cuestiones de la conducción del PSA en

---

sería el programa quien canalizaría los fondos.

<sup>42</sup> Recordemos que el referente de mercadeo, quien hace mención en párrafos anteriores sobre un

la provincia, la participación de la AFFM en la UTCP ha sido vista como muy positiva por el PSA.

## VII - PASTORAL SOCIAL de la Diócesis de Iguazú

EL proyecto de Desarrollo Rural de la Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú tienen su accionar en los departamentos de Eldorado, Montecarlo, San Pedro y Guaraní, departamentos de la zona norte de Misiones. Desde el año 1993 aproximadamente trabaja en el campo asistiendo a pequeños productores en cuestiones de tipo productivas y reivindicativas respecto a la tenencia de la tierra.

El programa hizo asistencia financiera a los grupos y está financiado la asistencia técnica, capacitación y apoyo al mercadeo. El coordinador provincial del PSA señala que “son grupos de productores vinculados a la política rural de la Pastoral.” Y respecto a la relación del PSA con la Pastoral agrega:

“Estamos junto con ellos.. nos mezclamos constantemente, estamos trabajando juntos. Para mí las relaciones son excelentes y fluidas. Lo que pasa es que yo vengo de ese ámbito. Mi origen de trabajo con este sector es con la Pastoral Social (...) Yo estoy trabajando con la intención institucionalizar esta relación en un convenio marco que nos permita después hacer todos estos acuerdos mucho mas puntuales. Pero la impresión que tuve cuando me hice cargo del programa es que históricamente el programa venia haciendo todas estas prácticas de trabajo conjunto con muchas instituciones...” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

Muchos de los integrantes del PSA (coordinador, algunos miembros del ETA y varios técnicos de campo) provienen de este sector de la Iglesia católica, con antecedentes de trabajo con la población rural más pobre. Así lo evidencia, por ejemplo, el hecho de que el coordinador provincial y el referente de mercadeo ambos hayan tenido experiencia previa con pequeños productores debido su inserción en la Pastoral.

Consideramos que las relaciones que entabló el PSA con la Pastoral no son solo a partir de la demanda de capacitación y apoyo técnico, sino que el vínculo con esta organización ha sido tan estrecho (por la permanencia de sus miembros) que ha impregnado la filosofía de trabajo con la que el PSA encaró su intervención en el medio y el predicamento entre sus beneficiarios. Las relaciones son informales y no

---

rediseño de la vinculación entre el PSA y la AFFM, es miembro del ETA.

se han formalizado en ningún acuerdo, a pesar de su participación en la UTCP.

## VII - Grupo UNIÓN Y PROGRESO de Colonia Paraíso (San Pedro)

En el grupo de mujeres “Unión y Progreso” participan alrededor de 100 mujeres de la Colonia Paraíso en el departamento de San Pedro. Por sus años de trayectoria y experiencia en temas de género, son un grupo de referencia para el sector pequeño productor por la organización que han logrado.

De acuerdo con el coordinador provincial del PSA, el programa tiene con ellas una relación de antecedente de trabajo conjunto en todo el proceso que ellas han vivido en la conformación como organización. La vinculación con las mujeres de Paraíso, estuvo relacionado con el INDES ya que esta ONG's actúa en la zona de San Pedro. Esta organización en forma conjunta con el PSA, fue capacitando y apoyando a este grupo de productoras para ir conformando una organización propia.

El coordinador del PSA nos cuenta sobre su relación con el grupo:

“hemos avanzado con ellas y participado en algunos acuerdos de financiamientos de proyectos y en el tema capacitación las hemos acompañado en todo el tema de su Feria Franca, en el proceso de comercialización. Así que estamos ahí.. estamos juntos. La relación es continua, constantemente, prácticamente todos los sábados yo me estoy encontrando con ellas, charlando, viendo. A lo mejor muchas veces a nivel personal pero.. A nivel de la UTCP ellas están participando. En los eventos de capacitación que hacemos, siempre están. Fueron un grupo que (...) han participado muchísimo, lo han defendido y revalorizado [al PSA](...) La relación es muy buena” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

Si bien el grupo Unión y Progreso no tiene presencia en toda la provincia, es un grupo referente en lo que respecta al tema organizacional entre las mujeres productoras. Así lo afirma el coordinador del PSA cuando señala que:

“hoy por hoy tienen la representatividad de la mujer, no se si todas las mujeres campesinas de la provincia, pero por lo menos en ese sector... porque tienen un trabajo hecho, y un punto de referencia para muchas de las cuestiones que tienen que ver básicamente con el tema género” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

La relación es informal, pero se ha ido institucionalizando en la medida que participan activamente en la UTCP. De todas maneras, también esta participación es

informal ya que no hay acuerdos para ello.

### *Relaciones institucionales con organizaciones de alcance local*

Las siguientes organizaciones tienen un accionar en el medio rural más localizado que las organizaciones anteriores. Sin embargo, desde la coordinación del PSA, consideran que son organizaciones con las cuales se han podido avanzar en el tema de coordinación de acciones.

#### IX - Equipo de técnicos independientes de Andresito

En la localidad de Andresito (departamento Gral. Manuel Belgrano) se ha conformado un equipo de técnicos independientes que no están avalados por ninguna organización para el trabajo con el PSA. Uno de los integrantes es del Ministerio del Agro y la Producción de la provincia y los otros son técnicos que tienen algunos emprendimientos personales en la zona.

El coordinador del PSA señala que han logrado juntarse y trabajar en forma organizada con lo cual lo están tratando de promover como equipo de trabajo dentro del PSA. Estos técnicos están trabajando en la zona de amortiguación del Parque Nacional Iguazú. Según nos cuenta el coordinador del PSA:

“Hay toda una propuesta de desarrollo de agroindustrias y producción artesanal. Hay un convenio firmado y un acuerdo hecho con Parques Nacionales para instalar en el Parque un local de ventas de los productores” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

El entrevistado considera que es interesante el trabajo que están tratando de hacer en forma conjunta a pesar de que esta organización está recién en sus comienzos.

#### X - CEPPyD

Es una ONG con la que trabaja el PSA en la zona de Alicia Aurora. El coordinador del program nos cuenta que es una organización relacionada al desarrollo humano y que hace años que está trabajando, si bien ahora están con algunos problemas internos. Y agrega que no tienen una buena relación:

“porque esta ONG ha perdido su financiamiento y esta en un proceso de transición de su conducción y una serie de conflictos internos de su

organización. Nosotros no queremos intervenir en ese proceso. Mas bien tenemos algunas capacitaciones en conjunto pero no mas que eso. No hemos avanzado en ningún acuerdo institucional ni nada parecido, mas bien haciendo algunas cosas juntos” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

El vínculo que estableció el PSA fue muy puntual para la zona nombrada. Y debido conflictos internos de la organización, no se ha podido avanzar en acuerdos interinstitucionales, ni siquiera informales.

## XI - Organización para el Desarrollo Humano y Tecnológico (ODHA)

La ODHA es una ONG que hace poco se creó y legalizó. Está integrado por un grupo de técnicos vinculados al INTA, PROHUERTA y CAMBIO RURAL que trabajan con pequeños productores. El coordinador del PSA comenta que ante la inestabilidad que tienen en cuanto a su situación laboral, se han organizado y creado otra organización y por ello tratan de apoyarlos de alguna forma:

“muchos de los chicos están en los equipos de San Vicente, Irigoyen, Aristóbulo de Valle (...). La intención de este grupo de técnicos es que el PSA avance en el futuro en un acuerdo ya con la organización, no en forma personal, individual. Están justo en un momento de crecimiento, y están haciendo un lindo trabajo. La relación con ellos aún es individual, no hay un acuerdo formal” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

## XII - Asociación Civil para el Desarrollo (ACD)

La Asociación Civil para el Desarrollo es otra ONG que se formó hace un año. El origen del vínculo con el programa es reciente. Se trata de un grupo de técnicos que está trabajando en la zona de Bonpland. Son técnicos agropecuarios que se recibieron de una escuela agropecuaria de la zona. Son independientes ya que no pertenecen a ninguna institución. Los mismos empezaron un proceso de vinculación con la municipalidad de esa localidad. Nos cuenta el coordinador del PSA que el programa había hecho acuerdos con el municipio de Bonpland y el equipo de técnicos se empezó a vincular al programa a partir de haber sido contratados por la Municipalidad hace varios años. Sin embargo actualmente:

“Llegaron a un punto en que prácticamente su sustentabilidad económica pasa por el programa, la Municipalidad no les paga. Entonces han formado esta asociación integrada por técnicos y productores” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

Quien preside la Asociación es actualmente técnico de campo del PSA. Nos cuenta que la ACD:

“realiza capacitaciones a productores feriantes en forma conjunta con la comisión de las Ferias Francas de Posadas. Y a través de un convenio de cooperación entra la Municipalidad de Bonpland, la ACD y el INDES se realizan carpetas forestales y se comenzará a realizar un trabajo sobre la conservación de los recursos naturales” (Entrevista con el presidente de la ACD y técnico de campo del PSA).

Consideramos que si bien esta organización es relativamente reciente en el medio, la experiencia de varios años de trabajo conjunto con el PSA y el aval con la municipalidad de Bonpland, puede significar un fortalecimiento institucional de la relación. Al parecer esta organización ha tratado de formalizar sus vínculos con los organismos públicos (municipalidad y PSA) en la búsqueda de convenios escritos.

#### XIII - Servicio Nacional de Sanidad Alimentaria (SENASA)

El vínculo del PSA con el SENASA es más de tipo formal institucional. De acuerdo al coordinador del programa, están discutiendo el tema de faneamiento y manipulación de carnes. Además señala que están tratando de hacer una propuesta concreta con ellos, un trabajo concreto de terreno para avanzar luego sobre eso.

El vínculo con SENASA se debe a que es un organismo nacional de control sanitario de mercaderías alimenticias, con lo cual cualquier accionar del PSA en relación a la distribución de alimentos está reglamentado que tenga un control. Es una exigencia normativa que exista dicho vínculo. En este sentido, el trabajo conjunto es de alguna forma impuesto ya que está decretado por ley.

#### XIV - PARQUE NACIONAL IGUAZÚ

El trabajo realizado por el PSA fue llevar la propuesta de producción agrícola orgánica a las zonas de amortización<sup>43</sup>. Hay un acuerdo de trabajo conjunto para participar del “Proyecto Tigre: conservación del yaguararé”. En palabras del coordinador provincial del PSA hay un acuerdo firmado para trabajar en la zona de

---

<sup>43</sup> En un Parque Nacional, se considera zona de amortiguación al área que rodea un territorio en el cual se hacen prácticas conservacionistas. En esta área se puede realizar algún tipo de producción, en la medida que no sea dilapidadora de los recursos naturales y se encuentre bajo cierto monitoreo y control.

amortización del Parque:

“...una propuesta técnica conjunta y acordada... mas bien es un acuerdo marco, una intención de trabajar juntos. Luego de eso si hicimos algunas acciones concretas, pero no hemos hecho luego ninguna carta acuerdo... Los guardaparques participan en los procesos de organización de los grupos, el tema de la feria de Andresito, en las capacitaciones de técnicos y productores. Hemos armado un equipo para formular el proyecto para hacer el local comercial en parque con gente de aquí y de Parques (Entrevista con el coordinador provincial PSA)

Y así lo confirma el referente de mercadeo del PSA cuando nos cuenta que se vinculan con el Parque Nacional Iguazú a partir del año 2000 a raíz de un trabajo que se estaba haciendo con el yaguareté:

...porque en los Parques Nacionales, tienen toda una zona en los bordes donde hay pequeños productores trabajando ahí. Y el contacto vino por ahí. Como nosotros teníamos que experiencia de trabajar con pequeños productores y los de Parques Nacionales necesitaban esa experiencia porque ellos están mirando sólo el Parque para adentro, la fauna y la flora. Entonces, tratando de crear una zona de amortiguación, tratando de que la producción que se realiza alrededor del parque sea sustentable, para que el hombre no siga avanzando en la destrucción del parque. Y que coincide con nuestra línea de trabajo a nivel provincial. Entonces empezamos a tratar de juntarnos, y ver como los biólogos y los agrónomos podemos pensar una cosa conjunta” (Entrevista con el referente de mercadeo PSA Misiones).

La relación con Parques Nacionales es reciente y se da a partir de la experiencia del PSA con pequeños productores y que los técnicos del Parque Iguazú intentaron aprovechar. El vínculo es informal y se sustenta en el trabajo de campo.

Finalmente el vínculo con la Dirección General de Ganadería de la Subsecretaría de Producción Agraria y Mercado del Ministerio del Agro y la Producción, el PSA ha hecho varias reuniones, participado en conjunto en algunas capacitaciones que realizadas por el programa. También tratando de acordar con ellos todo lo que signifique instalaciones de frigoríficos.

### *Reflexiones Finales*

En síntesis, consideramos que las relaciones interinstitucionales que lleva a cabo el PSA en la provincia con organizaciones de diversa índole, han podido ser descriptos a partir de las entrevistas a referentes institucionales, confrontando y

cruzando la información con otros actores. Esta aproximación nos da un panorama general de los vínculos que tiene actualmente el programa en su accionar para la intervención en el medio rural.

Consideramos que en la mayoría de los casos, se trata de relaciones informales basadas en pruebas continuas de ensayo y error. Actualmente se encuentran institucionalizadas ya que forman parte de la organización y gestión del programa y las normas y reglas sobre las que se sustentan han logrado fortalecer la operatoria del PSA. En un proceso de fortalecimiento institucional estas relaciones podrían confluir en una paulatina formalización. En palabras del coordinador provincial:

“también me doy cuenta que sobre la misma práctica construida de trabajo conjunto es necesario llegar a momento de escribir, darle un marco legal o institucional. El programa necesita, en estos momentos de crisis, todos estos documentos que respalden una acción concreta. Yo, hoy por hoy, es una de las cosas que estoy planteando a nivel de la UTCP y con todas estas instituciones y no hay ningún problema. Uno de los objetivos a lograr a principios del año que viene es transcribir todo estas acciones concretas de terreno en documentos que nos permita compartir criterios, estrategias en el marco del trabajo que estamos haciendo con la gente. Que sirva como referencia del trabajo que estamos haciendo. Eso lo estamos armando, yo ya he tenido tres o cuatro reuniones con ellos justamente discutiendo esta cuestión. Pero esto era necesario primero tener una verificación real y concreta de la práctica y no caer en otro modelo: empezar por el papel y después en la práctica no hacer nada. Estamos construyendo eso” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

Este proceso ha de tener toda esta experiencia de idas y vueltas, de negociaciones y acuerdos, como antecedente. Con lo cual pensamos que serán duraderas y sostenibles porque están sustentadas en normas y valoraciones compartidas, consenso entre las partes y control social de los recursos públicos.

## Capítulo IV: El Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste Argentino (PRODERNEA)

### Aspectos generales

El PRODERNEA es un programa de desarrollo rural creado en el ámbito del gobierno nacional -específicamente en la SAGPyA- para ejecutarse a través de las provincias del nordeste argentino<sup>44</sup>. El programa se inició a principios de 1999, siendo la continuación del Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del NEA (PPNEA) que finalizó en septiembre de 1997 luego de cinco años <sup>45</sup>. El PRODERNEA tiene también una duración de cinco años, finalizando a fines del 2003.

El *financiamiento* está a cargo del FIDA, de los gobiernos provinciales y del Gobierno Nacional. El costo total se estimó en US\$ 36.388.000, siendo financiados por el FIDA US\$ 16.5 millones y US\$ 19.9 millones por los gobiernos provinciales y el nacional.

En el modelo institucional del PRODERNEA es necesario tener en cuenta al PPNEA debido a que se trata de la misma estructura institucional, con algunos cambios en el modelo de gestión. De acuerdo a informantes entrevistados, este programa fue pensado a finales de los '80, con una fuerte influencia de la ideología del FIDA, antes del viraje neoliberal de los '90 en nuestro país. Este programa buscaba la atención de los pobres rurales y su paulatina incorporación al sistema financiero bancario, mediante el otorgamiento de créditos.

El PRODERNEA fue diseñado para un tipo de productor diferente a este programa antecesor y mediante otra modalidad de asistencia. Según algunos funcionarios entrevistados en su formulación se pensó en la necesidad de desarrollar un sistema financiero para el agro regional a partir de la canalización del ahorro en

---

<sup>44</sup> En las provincias de Misiones, Corrientes, Formosa y Chaco (NEA)

<sup>45</sup> A pesar de que los modelos de organización son iguales y la estructura institucional es la misma, el PRODERNEA puede ser considerado como un programa nuevo, “con otra modalidad en la estrategia de intervención en campo (modelo de extensión mixto con propuestas tecnológicas insertas en proyectos con análisis de sistemas productivos)” (Kalmbach, 1998 b: 2)

los ámbitos rurales hacia los bancos provinciales (ya privatizados). Como señala un informe del FIDA (s/f: 4) respecto a una de sus finalidades:

“incorporar a los pequeños productores beneficiarios del Programa, a los sistemas institucionalizados de crédito, mediante la provisión de servicios de apoyo”

Justamente, este mismo informe señala para el caso del PPNEA entre una de las limitaciones de su diseño al sistema de financiamiento con el cual operó:

“un sistema de financiamiento rural en el cual los intermediarios financieros tienen un papel marginal, donde no se crean mecanismos para el ahorro de las áreas rurales, (...) no hay incentivos apropiados para el repago oportuno de las deudas, no se establecen provisiones para cubrir deudas incobrables, etc.” (ibidem)

La SAGPyA a través de la Unidad Nacional de Coordinación (UNC) es la responsable de la dirección y supervisión, administración y control financiero, programación, seguimiento y asesoría general del PRODERNEA. Cada provincia participante, cuenta con una Unidad Provincial de Ejecución (UPE) dependiente del ministerio del sector agropecuario de la provincia, que es la responsable de la ejecución del programa a nivel provincial.

De acuerdo a los fundamentos para la formulación del programa, *su objetivo central* es aumentar el ingreso familiar de los pequeños productores de las provincias del NEA a través de un crecimiento productivo autónomo y sostenible a fin de que se transformen en agentes económicos viables en el agro provincial y regional.

Los *objetivos técnico - productivos* son: a) diversificar la producción, promover el cambio técnico y aumentar la productividad, b) mejorar la inserción de los beneficiarios en los mercados (tradicionales y nuevos), c) asegurar la sostenibilidad del acceso de los pequeños productores al mercado de crédito y asistencia técnica, d) optimizar el uso de los recursos productivos de los pequeños productores y de los aborígenes. Entre los *objetivos organizativos e institucionales* se encuentran: a) aumentar las capacidades autogestionarias de las organizaciones de pequeños productores y de la población aborígen, b) revalorizar el rol productivo de las mujeres, c) fortalecer las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural de la provincia.

Los *instrumentos* que desarrolla para ello son asistencia financiera (créditos

bancarios), asistencia técnica, capacitación y apoyo en la comercialización.

Los *proyectos* a apoyar pueden ser productivos, comerciales, de servicios, de gestión administrativa, agroindustriales y rurales no agropecuarios. Según Soverna (1999: 32) la clasificación básica es proyectos productivos y planes productivos:

Los primeros promueven una o varias actividades productivas alrededor de un negocio rentable y cuentan con financiamiento y asistencia técnica integral e intensiva. Los segundos están centrados en aspectos tecnológicos específicos, apuntan al desarrollo productivo vinculado a un rubro orientado por las oportunidades de mercado; por lo general involucran solamente asistencia técnica para grupos más numerosos de productores.

El programa tiene cuatro *líneas de financiamiento* para el desarrollo de proyectos y planes: créditos de operación, créditos de inversión, créditos rurales no agropecuarios y fondo rotatorio para actividades innovativas. Los préstamos pueden ser individuales o grupales.

En relación a actividades prediales, se brindan créditos de operación (incluyendo mano de obra extrafamiliar temporaria) y créditos de inversión (incluyendo infraestructura productiva agropecuaria y maquinaria). También se otorga crédito de operación e inversión para actividades rurales no agropecuarias. Existen topes en el financiamiento en relación al proyecto planteado, que varían entre el 60% y el 70%, según la línea de crédito (evolución e inversión) y topes totales, que son \$5.000 por productor y \$50.000 por grupo; estos topes disminuyen en el caso de actividades innovativas o rurales no agropecuarias.

Las garantías son personales y en el caso de inversiones, también prendarias. La tasa de interés es del 8,5% anual y es revisable anualmente. A los noventa días de mora entran en ejecución legal. Los desembolsos se interrumpen cuando la mora excede el 15% de la cartera desembolsada (ibidem).

Según Soverna (1999) una particularidad de este programa es que las instituciones intermediarias de crédito son los bancos provinciales privatizados o grupos de beneficiarios con personería jurídica. Los grupos que demuestren a través de sucesivos contratos de crédito, cohesión entre sus miembros y capacidad de pago podrán funcionar como grupos autogestionarios de crédito, recibiendo créditos del programa a largo plazo, para prestar a sus asociados a corto o mediano plazo.

En relación a la *asistencia técnica* brindada por el PRODERNEA, el trabajo de campo se realiza aplicando lo que denominan “enfoque de sistemas de producción y género”. Consiste en realizar intervenciones de desarrollo sobre componentes específicos, sin perder la visión integral del sistema productivo, su inserción en sistemas de jerarquía mayor, así como el impacto de los cambios sobre la totalidad del sistema y dando cuenta de los roles diferenciados que cumplen los integrantes del núcleo familiar tanto en la toma de decisiones como en la ejecución misma de las actividades.

En la prestación de la asistencia técnica intervienen técnicos públicos y privados. Los primeros se encargan de las tareas preliminares en cada área, de la promoción de grupos, de la identificación de las ideas de proyecto y de la supervisión de los técnicos privados, que son los que asesoran a los productores y también se encargan del seguimiento del pago de los créditos. Los técnicos son contratados directamente en el caso de las organizaciones consolidadas de productores o bien son contratados por las Unidades Provinciales, el grupo y el técnico, modalidad que es considerada transitoria hasta que se formalicen las organizaciones de productores. Este programa, es el único que prevé el pago gradual de la asistencia técnica por parte de los productores. Los grupos firman un compromiso de pago de la asistencia técnica.

El PRODERNEA también asiste a los beneficiarios con *capacitación* en aspectos de gestión organizativa y comercial y en aspectos tecnológico-productivos de los proyectos. Con la instalación de un Sistema de Apoyo al Mercadeo y la Agroindustria Rural se incluirá un sistema de información de precios y oportunidades de mercado, apoyo a la participación en mesas de negocios y ferias y todo tipo de asistencia técnica para la constitución de unidades de negocios y comercializadoras por rubro.

El PRODERNEA está dirigido a un sector de la población de pequeños productores caracterizada por estar ubicada en un estrato superior respecto a los productores atendidos por el PSA, debido a su dotación de recursos y capacidad de gestión comercial. Según el FIDA (s/f:3):

“este grupo está constituido por productores con recursos suficientes para permitir la subsistencia de la familia a partir del ingreso predial y que, con el apoyo adecuado, producirían excedentes que pueden ser reinvertidos, posibilitando su capitalización, la incorporación de tecnología, la diversificación y la gestión empresarial”.

El *perfil del productor* se caracteriza por la disponibilidad de tierra y capital, el trabajo directo en la explotación en base a mano de obra familiar, unidad de producción con no más de 25 Ha. de superficie apta, estructura productiva con orientación comercial y grueso de sus ingresos de la producción familiar predial.

Asimismo el programa, a través del Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA) tiene el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades Wichis, Tobas, Mocovíes, Pilagá y Guaraníes. Esta población se caracteriza por una pobreza rural crítica y con recursos productivos muy restringidos (FIDA, s/f).

Posee una estrategia técnico - productiva y organizativa basada en la promoción de la formación de empresas asociativas, en el aumento de la productividad, en el fortalecimiento de su capacidad de inserción en mercados competitivos y en el desarrollo de recursos productivos para adaptarse a la nuevas posibilidades de negocios (FIDA, s/f).

La *población objetivo* ha sido definida en base a los datos del CNA del '88 sobre explotaciones menores a 25 ha, una estimación de los “nuevos colonos” localizados en las fronteras agrícolas de las provincias que no fueron registrados en dicho Censo, y una estimación de la población aborígen aglutinada en comunidades (Soverna, 1999:14).

Las características de este programa en cuanto a condiciones del crédito, más exigentes que en otros programas; el aporte parcial de los productores al pago de la asistencia técnica; la experiencia del programa anterior, condujeron a una redefinición de la población objetivo del PRODERNEA, orientándola hacia aquellos pequeños productores con capacidad para evolucionar e insertarse competitivamente en los mercados (ibidem). Según Kalmbach (1997a: 8):

“es importante destacar que la definición de los objetivos, las actividades del programa y su metodología de trabajo hacen referencia a la experiencia y antecedentes creados con la ejecución del PPNEA. Tres aspectos básicos que

se destacan en relación a ello y para la presente propuesta se sintetizan en: a) la necesaria adecuación del proyecto a los cambios en el contexto nacional y provincial, las nuevas políticas económicas y los cambios institucionales que se están viviendo actualmente, b) la necesidad de dar un salto cualitativo en la ejecución de los diferentes componentes del PRODERNEA, lo que sugiere un aumento de la eficiencia en la implementación de los distintos componentes (...) y c) la necesidad y condición de que los pequeños productores asuman más responsabilidad, ya sea en la toma de decisiones como en la ejecución directa del proyecto.”

En el total nacional, hasta el mediados del 2001, el PRODERNEA desembolsó alrededor de \$ 809.000<sup>46</sup> beneficiando a 1.447 familias de las provincias en donde ya se comenzó su ejecución (Soverna, 2001). De este monto, \$ 681.362 corresponden a la provincia de Misiones que los ha transferido en concepto de créditos para proyectos productivos en ganadería bovina, maquinaria agrícola, fruticultura, cultivos industriales, porcicultura, apicultura y horticultura. Ha financiando 333 emprendimientos (Ver cuadro II y gráfico V en Anexo IV).

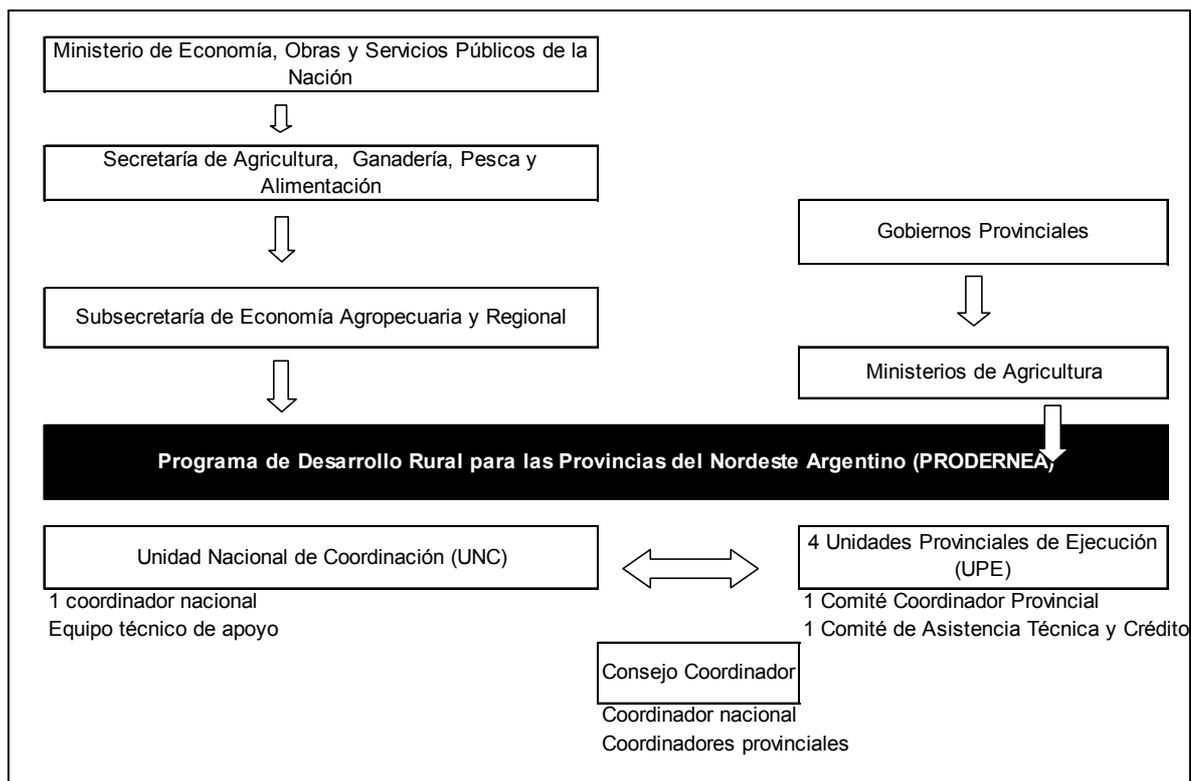
## **El modelo institucional**

### *El modelo organizativo*

La distribución de responsabilidades y capacidades decisorias entre el ámbito nacional y provincial, los mecanismos de coordinación, la definición de los procesos de trabajo y el marco normativo se dan aproximadamente de la siguiente manera:

---

<sup>46</sup> Hasta enero de 2002, estos montos en pesos se corresponden con el dólar.

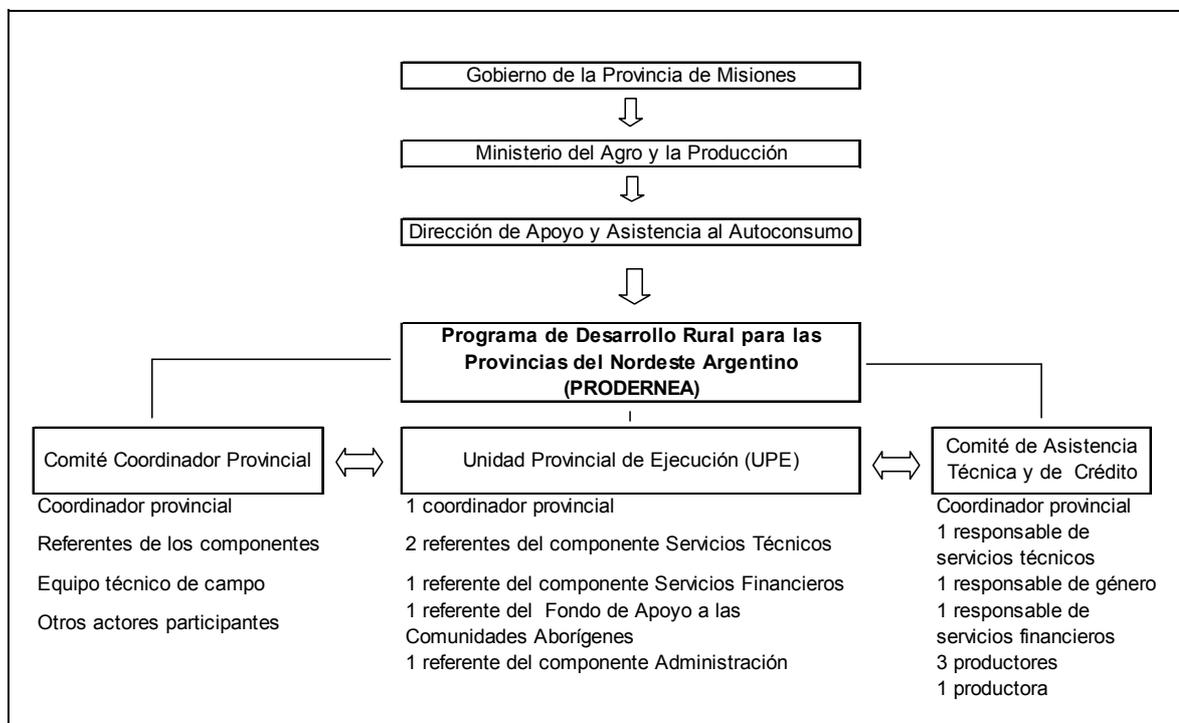


A nivel Nacional, con ubicación en la SAGyP, se encuentra la UNC que coordina y gestiona globalmente el programa. Su estructura es pequeña, estando conformada por un coordinador y un equipo técnico de seguimiento y control de aproximadamente diez personas.

La existencia de un *Consejo Coordinador* integrado por el *Coordinador Nacional* y los cuatro coordinadores provinciales, tiene como objeto supervisar y analizar los aspectos generales del programa, definiendo las líneas de acción articuladamente a nivel regional (NEA). El mismo define las estrategias globales para la gestión y ejecución. Realiza el seguimiento de las actividades en base al Plan Operativo Anual, la evolución del crédito y el cumplimiento de los convenios.

El PRODERNEA se encuentra *descentralizada* en los gobiernos provinciales. En la provincia de Misiones (al igual que las tres restantes) existe una *Unidad de Ejecución Provincial (UPE)* con sede en el Ministerio del Agro y la Producción. Dicha UPE está integrada por un Coordinador Provincial y cinco técnicos referentes de los componentes de :a) Servicios técnicos (que incluyen las áreas de promoción y asistencia técnica, capacitación y comunicación, género y mercadeo y agroindustrias), b) Servicios Financieros (que incluye el área de Crédito y la Central

de Riesgo), c) Fondo de Apoyo a las comunidades aborígenes y d) Administración. El siguiente diagrama muestra la estructura organizacional del programa en la provincia:



Los fondos que aporta la provincia, se aseguran al PRODERNEA mediante la ley de coparticipación federal. La función de la UPE es definir los lineamientos particulares a seguir.

El *Coordinador Provincial* es designado por el ministro y tiene la función de ejecutar las acciones del programa, coordinando las actividades necesarias para tal fin y convocando a los actores participantes (Bancos, Subsecretaría de Tierras y Colonización, etc.). El coordinador depende del ministro y da cuentas de sus acciones al FIDA y al coordinador nacional.

El *Comité de Asistencia Técnica y Crédito* está compuesto por representantes de los productores beneficiarios, una representante de las mujeres, representantes de los referentes técnicos, financieros y de género y el coordinador provincial. El mismo tiene la misión de analizar mensualmente la marcha del programa, tomar las decisiones políticas que definen la operatoria y gestión del mismo y funcionar como un ente articulador y nexo entre las diversas ofertas dirigidas al mismo sector

poblacional. Este comité se encarga de la aprobación de los proyectos a ser financiados, con el aval del Banco Provincial.

El *Comité de Coordinación Provincial* está conformado por representantes de las organizaciones que participan directa e indirectamente en la ejecución del programa y la UPE. Se encarga de la información, estado de la cartera, recibe quejas y opiniones, comenta todo lo que sucede en relación al programa.

Los *referentes de los distintos componentes* del programa coordinan directa o indirectamente su accionar dirigido a los productores a través de un *Equipo Técnico*. El mismo pertenece a la UPE y está integrado por 12 profesionales de campo que depende operativamente del componente de Servicios Técnicos. Estos profesionales son técnicos de extensión (veterinarios, ingenieros y/o técnicos agrónomos) siendo personal de planta permanente del Ministerio del Agro y la Producción de Misiones. Residen en el área operativa del programa y operan desde las Casas del Colono directamente con la población beneficiaria.

Como vimos para el trabajo predial, el PRODERNEA tiene un modelo de *asistencia técnica mixta* en el cual los técnicos del Estado, son identificadores de proyectos y realizan la supervisión de la asistencia técnica privada (la cual es contratada por los productores en función de los requerimientos de su proyecto).

La UPE tiene la misión de delinear las estrategias productivas a consolidar, de acuerdo a la política general del Ministerio del Agro y del Gobierno Provincial. Aprueba el POA<sup>47</sup> y evalúa la factibilidad técnica y financiera de los proyectos presentados por los productores para recibir crédito. Es la interlocutora con el Banco Provincial ante los productores, así como con otras organizaciones con las cuales se vincula para la implementación del programa (Cooperativas, agroindustrias, SENASA, INTA, Universidad, etc.).

Kalmbach, (1998 b: 9) señala que el proceso de toma de decisiones se corresponde con la jerarquía de funciones integradas por un lado en un mando vertical dentro del Ministerio y donde el técnico de campo recibe y acata

---

<sup>47</sup> El POA determina los perfiles y rubros productivos a financiar y establece el presupuesto asignado a actividades (tipo y temática) para las capacitaciones a productores/as como a los técnicos del Programa. En tal sentido el POA sintetiza las decisiones político operativas tomadas

lineamientos de superiores políticos. Coexiste también un espacio de decisiones centralizadas en el nivel de áreas o componentes del PRODERNEA.

La Unidad de Ejecución hace el *seguimiento y evaluación* de la marcha del programa, al igual que el FIDA, realiza la evaluación general. El seguimiento a nivel predial es realizado por los técnicos de campo (públicos y privados).

A nivel del predio, los productores participan en la formulación de los proyectos y en la contratación de la asistencia técnica requerida. Sin embargo, por las pocas posibilidades de acceder ellos mismos a la comercialización de su producción, es la UPE la que articula la oferta (de los beneficiarios del PRODERNEA) con la demanda (agroindustrias, cooperativas, frigoríficos).

La *participación de los beneficiarios* en la conducción y gestión del programa es mínima. Los productores participan en la conducción del programa a través del Comité de Asistencia Técnica y de Crédito. Sin embargo, el rol de sus representantes en este ámbito está limitado a la aprobación de asistencia financiera de proyectos que ya han sido evaluados y aprobados por los referentes de asistencia técnica de la UPE. Los productores no son convocados para la definición de una estrategia para el sector en general. Por otro lado, no existe representación de los productores en la UCN.

Observamos que en el diseño del PRODERNEA -si bien tiende a la participación y vinculación interinstitucional-, las características más rigurosas en cuanto al crédito, la metodología de trabajo con los productores y las características de la asistencia técnica, las relaciones con los demás actores involucrados en la problemática del sector, se torna un poco más compleja y menos flexible como veremos a continuación.

En Misiones comenzó a ejecutarse el PRODERNEA en el año 1999, con anterioridad al resto de las provincias del NEA. Esto se debió a la mayor rapidez con que el Poder Ejecutivo Provincial votó la ley de endeudamiento.

En general, la UPE continua estando formada por los mismas personas que la conformaron durante la ejecución del PPNEA. No ha habido cambios en la

---

por la UPE y que determinan las líneas de acción del equipo de campo.

conducción del programa. Si bien se realizaron algunos ajustes de tipo normativo dada la novedad en lo referente al crédito y la asistencia técnica.

El programa ha definido *líneas productivas* para ser desarrolladas por los beneficiarios: a) ganadería de engorde, b) fruticultura y c) apicultura. Se busca para ello el aumento de la productividad y calidad en miras al mercado regional y la exportación al mercado mundial<sup>48</sup>.

Los componentes que utiliza para apoyar estas estrategias son:

- A) *Servicios técnicos de apoyo a la producción* a través de técnicos públicos y privados que engloban: (i) servicios para la promoción de las organizaciones y la asistencia técnica y (ii) servicios de capacitación y de comunicación y (iii) servicios para el desarrollo comercial y agroindustrial;
- B) *Servicios financieros* que incorporan: (i) líneas de apoyo crediticio, con tasas de interés positivas y mecanismos para asegurar el reembolso. Fondos de capital de riesgo para actividades innovativas y una línea de crédito rural diferencial especialmente para jóvenes y mujeres rurales y b) el costo subsidiado de las actividades bancarias (administración de fondos de Crédito y funcionamiento de la central de riesgos) y
- C) *Fondo especial* para las comunidades aborígenes.

El proyecto tiene como soporte para la implementación de estos componentes un cuarto componente:

- D) *Administración y organización del programa*, el cual contempla como actividades centrales la programación, el seguimiento y la realización de evaluaciones y auditorías para asegurar la transparencia en el uso y destino de los recursos y beneficios a la población rural pobre.

La propuesta del PRODERNEA contiene además dos temáticas: la problemática de *género* y la situación de los *jóvenes rurales*. Ambas temáticas como ejes que atraviesan todos los componentes del proyecto contemplando propuestas diferenciales, en cuanto a mecanismos de discriminación positiva hacia las mujeres

---

<sup>48</sup> De acuerdo al coordinador provincial del PRODERNEA han trabajado sobre los rubros que tienen demanda provincial o nichos de mercado de exportación muy específicos.

rurales pobres y aspectos de relaciones económicas-productivas para ambos sectores (mujeres y jóvenes).

El *área operativa* del PRODERNEA son los departamentos de Gral. Manuel Belgrano, San Pedro, Guaraní, Libertador General San Martín, Cainguás, 25 de Mayo, San Ignacio, Oberá, Candelaria, Leandro N. Alem y San Javier. Sin embargo, el programa ha financiado proyectos localizados fuera de estos departamentos (Ver mapa 3 en el apartado siguiente).

### *El modelo de gestión*

Como hemos afirmado en nuestra perspectiva de estudio, el modelo de gestión estaría constituido por las modalidades de funcionamiento, la administración de los recursos, la flexibilidad frente a circunstancias cambiantes y la vinculación con otras organizaciones que actúan en el sector. A continuación intentamos hacer una aproximación a dichas cuestiones, con especial énfasis en las relaciones que construyó el PRODERNEA con las organizaciones del medio rural.

En primer lugar consideramos las estrategias de trabajo definidas por el PRODERNEA ya que su funcionamiento nos permite una comprensión de la gestión del programa en la provincia y los espacios de participación y coordinación que posibilita. Para ello, nos basamos en los componentes que desarrolló ya que es a partir de éstos que definimos los actores intervinientes.

A) *Servicios técnicos de apoyo a la producción.* El eje central de la propuesta radica en que el conjunto del componente se concibe y opera como un sistema integrado para dar respuestas a las demandas de los productores/as en el mercado regional (Kalmbach, 1997 b). Dentro del mismo se encuentra la asistencia técnica otorgada, las capacitaciones y el apoyo a la comercialización.

El componente se estructuró en base a tres actores principales: (i) el sector público (UPE y UNC) a cargo de quienes está la coordinación, orientación general de las políticas estatales y funciones normativas, de programación de actividades y del gasto, la supervisión y el control de la ejecución, y el seguimiento y las evaluaciones; (ii) las organizaciones de productores (con el apoyo inicial de técnicos públicos y asesoramiento de técnicos privados) responsables de la definición y

priorización de las demandas por servicio técnico; la formalización y ejecución de proyectos y (iii) un conjunto de asesores y consultores privados, que son contratados directamente por las organizaciones de productores/as o por la UPE.

Kalmbach (1998 a: 9) señala que como estrategia del componente el proyecto define la gradual creación de un mercado de servicios de *asistencia técnica* rural progresivamente autosostenido:

“[el PRODERNEA] subsidia estos servicios en forma decreciente y se propone transferirlos de lo público a lo privado proporcionalmente al grado de progreso económico y capacidad de pago. El proyecto se propone lograr que las partes (beneficiarios y técnicos) logren negociaciones equitativas en cuanto al control y evaluación de las acciones vinculadas a la ejecución de los proyectos. El PRODERNEA financia proyectos presentados por una ‘sociedad transitoria’ entre un técnico y varios productores y mantendrá el financiamiento siempre y cuando los resultados sean concretos y óptimos, caso contrario el mismo se suspende. De tal modo tanto técnicos como productores comparten intereses mutuos comunes.”

El programa asiste a los beneficiarios con *capacitación* en aspectos de gestión organizativa y comercial y en aspectos tecnológico-productivos de los proyectos, a través de técnicos públicos.

Específicamente en cuanto al *apoyo para la comercialización* el PRODERNEA ha tratado de articular y coordinar con otros organismos y organizaciones para la integración de los productores/as a las agroindustrias ya establecidas en la región. A la vez, crear canales y mecanismos de información directa a la población beneficiaria; generar el monitoreo, por parte de productores, sobre los mercados identificando oportunidades y amenazas para la actividad del proyecto y en vista de permitir la reconversión productiva; promover y realizar el seguimiento a experiencias de comercialización asociativa.

Las organizaciones participantes son tanto del ámbito público (SENASA, Universidad) como privado (cooperativas, agroindustrias). Y se trata, de algunos casos de personas que no responden a ninguna organización, como el caso de los técnicos contratados o consultores.

B) *Servicios Financieros*. Este componente pretende ser un instrumento para el desarrollo de las explotaciones productivas. Se encuentra determinado por los avances del componente anterior por lo tanto el componente trabaja a partir de la

demanda y no de la oferta predeterminada. De acuerdo al coordinador provincial del programa esto hace que el desembolso sea muy lento considerando que, de los \$ 4 millones que tiene asignados, sólo ha otorgado alrededor de \$700 mil en concepto de créditos hasta mediados de diciembre de 2001 (Ver cuadro II en Anexo IV).

Existen dos diferentes tipos de financiamiento como dijimos en el apartado anterior: créditos individuales y créditos agrupados. El destino de los préstamos son para operación, inversión, actividades rurales no agropecuarias<sup>49</sup> y fondos rotatorios para actividades innovativas.

El proyecto persigue mediante ellos que los pequeños productores vinculados al proyecto accedan a tecnología apropiada; realicen inversiones en sus fincas permitiendo su capitalización y equipamiento. A nivel regional promover la capitalización mediante el apoyo a emprendimientos asociativos con sistemas de comercialización, procesos de autofinanciamiento, implementación de sistemas financieros que permitan el ahorro individual y grupal; implementar una metodología de asistencia financiera especializada en la atención al pequeño productor, que pueda continuar operando a través de la banca privada una vez concluido el PRODERNEA.

Básicamente el programa define como meta desde el componente la integración a nivel regional, de un fondo de recursos financieros destinados exclusivamente al sector y que agilice el proceso de integración del mismo a la dinámica económica regional (Entrevista con el coordinador provincial PRODERNEA).

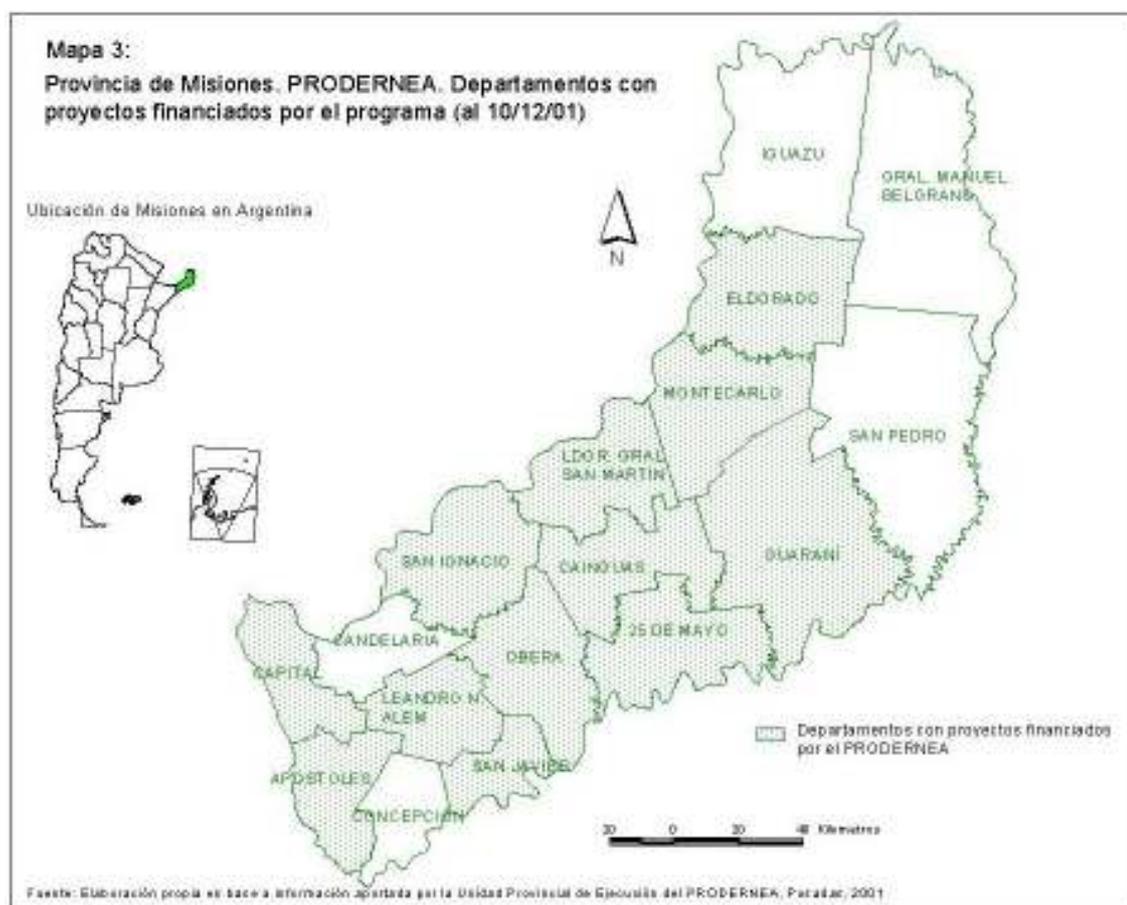
Los principales actores con los que se vincula para ello son el Banco Provincial, los gobiernos de la región -a través de sus políticas públicas para el sector- y agentes privados consultores.

Para estos dos componentes habría dos categorías de beneficiarios. Una primera constituida por el grupo de productores que participaron del PPNEA y que demandan mayor asistencia técnica y/o financiera y una segunda categoría, los nuevos que ingresan directamente al PRODERNEA.

---

<sup>49</sup> Según Soverna (1999) el financiamiento de actividades no agropecuarias es un aspecto novedoso

Al respecto observamos que el programa ha otorgado créditos a proyectos que se localizan en Apóstoles, Capital, Eldorado y Montecarlo, departamentos que se encuentran por fuera de su área operativa:



### C) Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes. El PRODERNEA:

“considera a los pueblos aborígenes como el sector social más pobre y en situación de marginación social, económica y financiera. Desde este componente define como meta principal el apoyo al desarrollo autosostenido de los pueblos aborígenes. Lo cual se obtendría mediante la consolidación de sus territorios, a través de asesorías legales y titulación de sus tierras; el potenciamiento de conocimientos y el uso de recursos a mediante la asistencia técnica y financiera; el desarrollo de micro-iniciativas productivas como experiencias puntuales hacia el autosostenimiento y el crecimiento de su cultura por medio de la sistematización y divulgación de sus conocimientos” (Kalmbach, 1998 b: 9-10).

El componente prevé básicamente tres grandes grupos de actividades: (i) seguridad territorial, (ii) asistencia técnica productiva y (iii) la consolidación de un fondo rotatorio.

---

con respecto al programa anterior PNEA y a otros programas de la SAGPyA.

En Misiones, hasta diciembre de 2001, se habían ejecutado acciones dentro de este componente en Iguazú, en San Ignacio y en otras localidades, en rubros productivos como el forestal (en Iguazú, bosque forestal mixto con frutas exóticas y otras frutas silvestres) horticultura, cría de carpincho, cabras, piscicultura y miel de Yateí. Además, el coordinador provincial del programa menciona que tienen pensado hacer algún proyecto sobre plantas medicinales, pero con aborígenes. Por otro lado, han financiado un proyecto de agua potable en Iguazú y realizado acciones en mensura de la tierra.

Las organizaciones con las que se podría vincular el programa en este componente, estarían relacionadas con las comunidades aborígenes y la Dirección de Tierra del Gobierno Provincial.

D) El componente de organización y administración es total responsabilidad de quienes conforman la UPE, quien contempla un área específica de seguimiento y control de la marcha del programa.

En el caso del PRODERNEA observamos que, si bien está contemplado en su organización, para la gestión no ha desarrollado una estrategia de vinculación interinstitucional. En tal sentido, las *normas* y *reglas* de interacción se encuentran restringidas al ámbito de la esfera pública. Sin embargo, a partir de las entrevistas realizadas a referentes institucionales de otras organizaciones hemos podido reconstruir el tipo de relaciones que estaría llevando a cabo el programa. Este tema es desarrollado a continuación.

### **Las relaciones interinstitucionales y la participación de organizaciones del medio rural**

En el diseño del programa se ha previsto la realización de contratos por resultados con diferentes organizaciones, organismos públicos y ONG's, en las diversas temáticas y durante el período de ejecución del Proyecto. Soverna (1999:58) señala que:

“El PRODERNEA tiene previstos convenios en lo que se refiere al ‘soporte institucional’ para su ejecución: convenios subsidiarios de préstamo y ejecución con cada una de las provincias alcanzadas por el Programa y convenios entre ellas y los bancos elegidos como instituciones intermediarias. También están previstos posibles convenios por planes de articulación y adaptación de

tecnología y otros servicios técnicos con otras instituciones como el INTA, Universidades, etc.”

Según el diseño del programa y su organización, los actores intervinientes en la gestión del mismo podrían ser agrupados en cuatro tipos:

- Las Unidades de Ejecución (UNC, UPE) del proyecto y otros organismos públicos (por ejemplo Dirección de Tierras Fiscales de la Subsecretaría de Tierras y Colonización, Dirección de Ganadería de la Subsecretaría de Producción Agraria y Mercado del MAyP, etc.).
- Las ONG's, consultoras, grupos de profesionales que brinden prestación de servicios técnicos y gerenciales a las organizaciones de productores.
- Los bancos privados provinciales y otros intermediarios financieros que tengan interés y capacidad institucional para administrar y operar los recursos crediticios del programa.
- Productores beneficiarios organizados como asociaciones o empresas de servicios (cooperativas, asociaciones para comercializar, grupos de ahorro y crédito, consorcios, sociedades de hecho, etc.).

A partir de las entrevistas realizadas, observamos que el PRODERNEA en Misiones tiene algún tipo de vínculo con los siguientes organizaciones<sup>50</sup> para la ejecución y gestión de sus actividades: (i) Banco Provincial (Banco Macro) (ii) Ferias Francas, (iii) Dirección General de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas de la Subsecretaría de Reconversión y Diversificación (MAyP) (iv) INTA, (v) PSA, (vi) Cooperativa Tabacalera, (vii) SENASA, (viii) INDES, (ix) MAM, (x) UNaM, (xi) Planes Forestales de la SAGPyA y finalmente el (xii) FIDA (Entrevista con el coordinador provincial PRODERNEA).

Sin embargo, el tipo de relación que tiene el PRODERNEA de acuerdo a lo

---

<sup>50</sup> La enumeración de las organizaciones es realizada por el coordinador provincial (PRODERNEA). Sin embargo, en lo que se refiere a la descripción del tipo de vínculo cruzamos la información aportada por el mismo, con la otorgada por los referentes del componente de Servicios técnicos de apoyo a la producción (del mismo programa), por referentes de algunas de las organizaciones nombradas por el coordinador y por informantes calificados de la UCN. Por ejemplo, los referentes de Servicios Técnicos del programa señalan que “el PRODERNEA no tiene convenios con ninguna ONG. En este momento no hay” (Entrevista con referentes de Servicios técnicos PRODERNEA).

señalado por las autoridades provinciales a veces no se condice con su accionar concreto. En tal sentido, uno de los técnicos referentes del componente de servicios técnicos, subraya que:

“lo que pasa a nivel técnico vas a tener un mapa y a nivel político vas a tener otro. Oficialmente vas a tener un mapa que no corresponde con los hechos concretos” (Entrevista con referentes Servicios técnicos PRODERNEA).

El mismo coordinador del programa señala que en el campo existen articulaciones entre los técnicos que responden a diferentes programas u organizaciones. Estas vinculaciones no están contempladas por el programa, por lo tanto no son consideradas por ellos como relaciones interinstitucionales:

“se da a nivel trabajo, un intercambio (que por ahí no tiene que ver con que los programas puedan o no llevar una buena relación o que tengan ámbitos de discusión entre las cabezas de programas) en el campo. Es una relación muy práctica y sencilla. Estos técnicos no pueden cubrir las demandas y entonces se han integrado a otros programas que estaban o que están” (Entrevista con el coordinador provincial PRODERNEA)

Por otro lado, existen formalmente pautas para el convenio con organismos para el trabajo conjunto que en realidad no se llevan a la práctica. Por ello a nivel político (conducción del programa) el mapa es diferente que a nivel técnico (trabajo con los productores en el campo).

### *Relaciones institucionales con organizaciones de alcance departamental*

#### I - Banco Macro (ex Banco Provincial)

El coordinador provincial del PRODERNEA comenta que el programa suscribió un convenio con el Banco Provincia en su momento, posteriormente con el Banco Macro (cuando se privatizó el Banco Provincia) con la intención de que ellos hagan la administración de fondos de terceros ya que:

“es muy difícil en la administración pública el manejo de fondos, entonces ellos nos hacen toda la parte operativa del dinero, del crédito a los productores en la sucursales bancarias. Ellos firman el pagaré solidario allí. El banco guarda en custodia la documentación que garantiza el crédito” (Entrevista con el coordinador provincial PRODERNEA).

El vínculo con el Banco Provincial está normado desde la formulación del programa. El mismo funciona como administrador al canalizar los fondos que el

FIDA otorga al Gobierno Nacional y éste traspasa a la Provincia. Además funciona como cajero ya que los productores retiran los créditos directamente de la sucursal más cercana. La relación es totalmente formal y normalizada. Se ha tratado de diseñar esta relación de tal forma que no exista espacio para la informalidad.

## II - Ferias Francas

Como hemos comentado en el capítulo anterior, las Ferias Francas son organizaciones de productores que se reúnen para comercializar el excedente de su producción de autoconsumo y algunos productos manufacturados (como panificados, dulces, etc.). Según el coordinador del programa existe con ellas un vínculo de tipo informal. En tal sentido nos cuenta que han apoyado:

“... a mucha gente de las ferias francas, (...) Hace dos semanas atrás, el referente de capacitación y asistencia técnica, acababa de venir de tres jornadas en donde asesoró sobre todo lo que tiene que ver con manipulación de alimentos para el tema sanitario a las ferias francas de Aristóbulo de Valle, Campo Grande y Campo Viera, tres localidades importantes...” (íbidem).

Por otro lado, el presidente de la AFFM comenta sobre la relación con el PRODERNEA que si bien hay algunas ferias que están en con este programa, la relación no es tan fuerte como con el PSA. Y agrega, en relación a los recursos con los que cuentan las ferias, que:

“lo que vino del FET es de la Nación, lo que vino del PSA como capacitación, crédito o subsidio vino de la Nación, es decir, desde la Provincia, prácticamente nada, desde el Gobierno algo de capacitación pero es lo mínimo” (Entrevista con el presidente de la AFFM).

Esto nos indicaría que la relación entre el PRODERNEA y las ferias es muy puntual y probablemente esté relacionado con la capacitación que otorgue a productores beneficiarios que formen parte de alguna de las mismas.

La relación de los dirigentes de la AFFM con el Gobierno de la Provincia no es muy buena debido a desconfianzas en el accionar del mismo. En este sentido, varios de los entrevistados han señalado una deuda que existe entre el Gobierno Provincial y la AFFM, de fondos que la Nación giró a la Provincia a través del FET para las ferias, pero que el gobierno decidió destinar parcialmente para otros fines.

Los criterios sobre la utilización de recursos, la metodología de trabajo con

los pequeños productores y las reglas de interacción del sector público misionero parecerían restringir el accionar conjunto del PRODERNEA con la AFFM.

### III - Dirección General de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas de la Subsecretaría de Reconversión y Diversificación (MAyP)

El coordinador del PRODERNEA señala que el programa colabora con otras direcciones del MAyP, ya que el programa está inserto dentro de esta estructura. Así por ejemplo, según el mismo, tienen un vínculo con la Dirección General de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas. Sin embargo, la directora de esta dependencia indica que:

“con el PRODERNEA no tienen vinculación, si bien somos vecinos. Nos llegó una nota que estaban haciendo capacitación sobre manipulación de alimentos para algunos productores de la zona centro, donde intervenían accidentalmente algunos feriantes” (Entrevista con la directora de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas, MAyP).

Esto confirma en cierto aspecto, lo que comentamos en el punto anterior, sobre la coincidencia en el accionar del PRODERNEA y las ferias, en aquellas zonas donde existen grupos de productores beneficiarios del programa. A pesar de pertenecer a la misma institución, el PRODERNEA y la Dirección de Huertas y Ferias, no han coordinado acciones en forma conjunta y por lo tanto no tiene relaciones interinstitucionales: ni formales ni informales.

### IV - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)

El coordinador del programa señala que el trabajo con el INTA se da en todo lo que tiene que ver con los proyectos productivos a nivel predial y que es una vinculación formal. El mismo considera que el PRODERNEA tiene con el INTA cierta formalidad institucional. Sin embargo, según un informante calificado consultado en Buenos Aires:

“con el INTA no hay acuerdos firmados, porque así no está reglamentado, pero a nivel local sí hay acuerdos con el PPNEA y el PRODERNEA porque muchos de los grupos financiados por estos programas en su momento fueron atendidos por técnicos de Cambio Rural” (Entrevista con la ex Coordinadora nacional del PNEA/PRODERNEA).

Pero Kalmbach (1998 a: 6) señala que los esfuerzos y recursos invertidos en

ensayos tecnológicos coordinados por el PPNEA con el INTA, no pudieron ser capitalizados ante la ausencia de una clara política de cooperación interinstitucional. Es así que los ensayos realizados con interesantes productos no fueron capitalizados por el PRODERNEA, en consecuencia tampoco potenciaron la estrategia de asistencia técnica dirigida a los productores.

La persona entrevistada como referente del INTA comenta también que el PRODERNEA no está articulado con INTA:

... La articulación interinstitucional se hace difícil, porque si bien se hacen convenios de cooperación, quedan en los papeles, porque en la práctica no funcionan. Uno porque los objetivos son distintos. Dentro del INTA, se hacen proyectos a largo plazo, de acá a tres años (...) La provincia responde más a objetivos políticos urgentes que tienen en el momento. En cambio al INTA, apunta fuera de lo político, mas hacia lo que es desarrollo a largo plazo En ese sentido es difícil la articulación. Las políticas son diferentes...” (Entrevista con un referente del INTA, Centro Regional Misiones).

Este informante describe la relación del INTA con el Gobierno Provincial y la dificultad de coordinar acciones o trabajos conjuntos desde la conducción de los programas para el sector de pequeños productores:

“El INTA no tiene participación directa en lo que es el PRODERNEA. Creo que en alguna zona hubo algún grupo que recibió asistencia del PRODERNEA, pero habrán sido uno o dos. La primer dificultad... no te digo específicamente con el PRODERNEA, sino la articulación con la Provincia... es que hay objetivos de trabajo distintos, entonces no hay coincidencia. Por ahí en zonas (pero contadas con los dedos de una mano) hay articulación entre los técnicos...”

“... En el Gobierno de la Provincia, a pesar de que tiene delegaciones en el interior, la parte de asistencia técnica... los técnicos no están insertos en proyectos determinados, salvo algunos dentro del PRODERNEA, o alguno con financiamiento especial. Es como que salen a apagar el fuego. (...) Son mas objetivos cortoplacistas porque justamente están ligados a la política. O porque hay renovación de intendente o porque hay renovación a la cámara, entonces dicen si.. vamos a hacer tal política para el agro...pero después no hacen nada...” (ibidem)

Como observamos, no existe una relación interinstitucional entre el PRODERNEA y el INTA. Lo que sí existen son vínculos que se pueden llegar a dar a nivel del campo, pero son muy puntuales y no han tenido continuidad:

“Se comenzó a hacer un trabajo conjunto entre el INTA y el MAyP en el rubro frutihortícola en la zona de Alem, pero el Gobierno se quedó sin presupuesto y quedó por la mitad. En este caso, se hizo con el PRODERNEA porque el

técnico que estaba en esa zona era del PRODERNEA. La posibilidad de trabajo conjunto surgió más a nivel de terreno y entre los técnicos y después se trató de implementar a nivel institucional” (ibidem).

Consideramos que, a partir de lo expuesto por el referente del INTA, un trabajo conjunto o coordinación de acciones, supondría una reorientación de objetivos y de metodología de intervención para el sector de alguna de las organizaciones.

#### V - Programa Social Agropecuario (PSA)

El coordinador provincial del PRODERNEA comenta que hay un vínculo entre el programa y el PSA a partir de un intercambio informático que les facilitó mucho el trabajo ya que han podido intercambiar datos de los productores beneficiarios y condición productiva y crediticia. Además, agrega que en tanto coordinador del PRODERNEA era el representante del Gobierno Provincial dentro de la Unidad Técnica del PSA lo cual les permitía tener cierto ámbito de discusión política para el sector.

Un referente nacional consultado nos confirma que entre el PSA y el PPNEA hubo consultas para no superponer productores beneficiarios. Sin embargo, mas allá de eso con el PRODERNEA formalmente no hay mecanismos de articulación entre los programas:

“Los técnicos del PSA responden a Nación y los otros [PRODERNEA] a la Provincia. Puede haber en la práctica complementación a nivel zonal. (Entrevista con la ex coordinadora nacional del PNEA/PRODERNEA).

La relación interinstitucional que existía entre el programa y el PSA se fue debilitando en parte por el distanciamiento entre las coordinaciones. Como vimos en el capítulo anterior, la representación del Gobierno Provincial en la UTCP del PSA ya no está más en el coordinador del PRODERNEA sino en la directora de Huertas y Ferias Francas. Esto hizo que se profundizara aún más la falta de coordinación y articulación entre los programas. Si bien, antes no la había tampoco:

“porque el PSA funciona al margen del Gobierno Provincial, se coordina desde Nación y con fondos desde Nación. No hay articulación con las políticas provinciales de desarrollo rural. El PSA es ajeno. Tiene sus propios objetivos. No hay una estrategia de articulación para la atención de la pobreza rural. No

se da porque el PSA es ajeno a la política de gobierno. Esto no está ni bien ni mal. El PSA hace lo suyo” (ibidem).

Por una parte, el debilitamiento de la relación institucional también pudo haber sido debido a la política de intervención del PRODERNEA. El cual reorientó sus objetivos y su metodología de trabajo con los beneficiarios, aumentando el perfil de los productores a atender, con criterios más estrictos en cuanto a la atención en el crecimiento de la productividad, los canales de comercialización y el seguimiento de los créditos. De todas formas, como señalan los referentes entrevistados, nunca hubo realmente una coordinación o trabajo conjunto, sino más bien un espacio de intercambio de información.

De acuerdo a Kalmbach, el PSA generó muchos conflictos en Misiones debido a que era un equipo técnico que prácticamente venía de afuera y era visto como una intervención de la SAGPyP en la provincia:

“de muy difícil articulación porque la Provincia tiene un sesgo más tecnicista productiva. Y este equipo del PSA, con la filosofía que traía, en Misiones bastante particular, es muy social, con mucho compromiso. Una línea de trabajo desde INCUPO, donde se generó en las relaciones institucionales roces institucionales (...) Con el PSA hubo una primer etapa donde hubo coordinación, no tanto de trabajar simultáneamente, con la población, pero de comunicación, capacitación, (...) compartían encuentros, participaban en la mesa coordinadora del PSA. Todo eso después cambió y hoy no hay comunicación directamente” (Entrevista con referentes del Servicio técnico PRODERNEA).

El coordinador del PSA en Misiones considera que el PRODERNEA es un programa que tendría que funcionar articuladamente con otros programas porque :

“se diluyó su accionar o es visto como un programa provincial -en el marco de la crisis que tiene la provincia y los ministerios y la credibilidad que tienen el ministerio que lo afecta-. No ha logrado construir una identidad propia como si lo hizo este programa [PSA]. Hoy el PSA tiene una identidad propia que la hizo en base al trabajo que hace con la gente y con las relaciones que hizo.. ha construido. Creo que el PRODERNEA no hizo ese despegue, si bien está todo el equipo.. igual me parece que es gente que suma” (Entrevista con el coordinador provincial PSA).

Por otro lado, indica que la población beneficiaria es diferente porque mientras que el PSA atiende a productores con índices de pobreza, el PRODERNEA focaliza su accionar con pequeños productores capitalizados.

Estos programas, no comparten criterios en lo que respecta a la metodología de trabajo con los productores y por lo tanto han avanzado muy poco en todo lo que significa normas y reglas de vinculación.

## VI - Cooperativa Tabacalera

El coordinador del PRODERNEA nos cuenta que el Servicio técnico de apoyo a la producción del programa está tratando de acordar con la Cooperativa Tabacalera de Misiones para que comercialice la producción citrícola realizada por los productores beneficiarios. Comenta que actualmente en la provincia no hay cooperativas que se dediquen a la comercialización de este tipo de productos, si bien hay algunas ahora que intentan incorporarse al rubro.

El alcance de la relación y el vínculo entre el PRODERNEA y la Cooperativa lo desconocemos. Sin embargo, a partir de comentarios de otros entrevistados rescatamos el accionar de esta organización. Al respecto, el referente del INTA señala que la Cooperativa ha recibido fondos del FET que eran para generar proyectos de diversificación productiva:

“pero esos proyectos, que tendrían que ser destinados para los tabacaleros, como son manejados por la Provincia y también hay una trama de asociaciones donde están por ejemplo la Cooperativa Tabacalera....que están todos muy relacionados con el Gobierno Provincial y formulan proyectos carísimos de diversificación productiva y que al productor no le llega nada. La Cooperativa Tabacalera ha aprendido a hacer una plantas impresionantes con infraestructura .... también con una serie de negociados y al productor no le llega nada” (Entrevista con un referente del INTA, Centro Regional Misiones).

La opinión de otros entrevistados sobre el accionar limitado de la Cooperativa y la falta de una política de acción hacia el sector pequeño y mediano productor, nos haría pensar en que esta organización estaría más orientada al trabajo con ciertos productores, probablemente más capitalizados que los que atiende el PRODERNEA. De todas formas, desconocemos como serían las normas para el trabajo conjunto entre el programa y la Cooperativa.

## VII - SENASA

La relación entre el PRODERNEA y el SENASA es necesaria debido los requisitos impuestos por normativas de control sanitario. Según el coordinador

provincial, en el rubro citrícola el SENASA hace el control de las chacras contra la cancrisis para certificar que las quintas estén libre de esta enfermedad vegetal.

El PRODERNEA se vincula necesariamente con este organismo nacional debido a que la mayor parte de la producción de los beneficiarios es para exportación o mercados extra locales. La relación es de tipo formal, por lo tanto las normas de relación están pautadas.

## VIII - INDES

El coordinador provincial del PRODERNEA nos cuenta que el INDES ha colaborado en la elaboración de la encuesta base que se realizó a algunos productores, antes de que el programa comenzara a ejecutarse en la provincia, por lo tanto existe cierta vinculación. Además, agrega que:

“quien conduce al INDES en la provincia de Misiones hoy día era (...) [el] jefe de departamento de crédito [del PRODERNEA]. O sea que tenemos permanente contacto con él. Casi todas las semanas viene por acá. La relación es mas bien informal, sin embargo hubo formalidad cuando se hizo la encuesta base” (Entrevista con el coordinador provincial PRODERNEA).

Cuando preguntamos al coordinador del INDES, sobre la relación actual de esta ONG con el PRODERNEA comentó que no trabajan en forma conjunta porque asisten a un tipo de productor distinto y poseen otra modalidad de intervención:

“con ese programa sólo hay una relación de amistad. Porque no es el nivel de productores con el que nosotros trabajamos. Está así estipulado. Trabajan totalmente con otra modalidad, en estos momentos con otro tipo de productores” (Entrevista con el coordinador del INDES).

Las relaciones que pueden existir entre el PRODERNEA y el INDES son mas personales que institucionales y no son para su accionar conjunto en el sector pequeño productor.

## IX - Movimiento Agrario Misionero (MAM)

El coordinador del programa señala que han tenido una relación informal con el MAM ya que algunos grupos de esta organización han sido financiados por el PRODERNEA. Además, hace mención a un vínculo indirecto con el MAM a través de la relación que el programa tendría con la AFFM:

“hoy más que nada está el secretario general [del MAM] que es presidente de la Interferia y nosotros estamos trabajando mucho con las ferias en el financiamiento y la capacitación” .

Sin embargo, en realidad el PRODERNEA tiene un accionar muy acotado otorgando capacitación a “algunas ferias” (lo cual hemos comentado anteriormente). Como las ferias tienen una representación provincial en la AFFM y el presidente de la asociación es el secretario general del MAM, el coordinador del PRODERNEA considera que el vínculo es con el MAM.

El referente del MAM entrevistado, colaborador de este movimiento, indica que la relación del MAM con el PRODERNEA es muy limitada y que si bien se conocen las personas no trabajan juntos.

Durante años anteriores, el MAM tomó créditos del PPNEA y no los devolvió. Al respecto:

“el MAM es una institución opositora al Gobierno Provincial. Por eso el PRODERNEA no los tomó en cuenta. El MAM no tiene representatividad real (...) La relación no es muy buena entre el gobierno provincial y el MAM. Hay una gran cantidad de productores morosos que quedaron del PPNEA. Es una organización que siempre cuestionó al gobierno. Por eso se dificulta una articulación con esta organización” (Entrevista con la ex coordinadora nacional del PPNEA/PRODERNEA).

A partir de los comentarios de los entrevistados consideramos también que en este caso tampoco hay algún tipo de relación institucional. Al parecer las causas se deberían a una divergencias en los criterios políticos del MAM y del PRODERNEA, especialmente por ser este un programa del Estado Provincial. Recordemos que el MAM es una organización gremial con muchos años de lucha en el agro misionero y cuestionador de las políticas de gobierno provincial y nacional.

#### X -Universidad Nacional de Misiones (UNaM)

Para la operación en campo, el coordinador provincial del PRODERNEA nos cuenta que han incorporado gente de la Universidad, específicamente de la carrera de genética, la de ingeniería electromecánica de Oberá. Su trabajo conjunto es para:

“el tema de maquinarias agrícolas o, con la de genética, para un proyecto de los productores de la zona de Fachinal, con la idea de aportar material vivo en apicultura” Es decir, una abeja que esté adaptada a la zona de Misiones porque

la apicultura tiene amplia posibilidad en esta provincia (Entrevista con el coordinador provincial PRODERNEA).

La vinculación entre el programa y la UNaM se da a través de proyectos de innovación tecnológica y productiva muy puntuales, al igual que con los Planes Forestales de la SAGPyA:

#### XI - Planes Forestales de la SAGPyA

A partir de los rubros que ha desarrollado el PRODERNEA, se ha vinculado con los Planes Forestales de la SAGPyA para armar “modelos silvopastoriles”. El programa aportaría asistencia financiera y técnica en el rubro ganadero y los Planes, el manejo del recurso bosque.

La relación y las normas sobre las cuales se sustenta la vinculación del programa con estas organizaciones la desconocemos por el momento.

#### XII - Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario (FIDA)

Según el coordinador del PRODERNEA el programa tiene una relación formal con el FIDA, organismo internacional financiante que ha diseñado las condiciones de organización y gestión del programa en el país.

Así por ejemplo, esta misma persona señala que ha sido el FIDA quien ha decidido que sean las provincias las que financien la asistencia técnica y la capacitación, buscando su privatización paulatina. Al respecto señala que:

“el FIDA solicitó que vayamos descargando los técnicos del Estado, incorporando técnicos privados”. Pero como “la situación económica de la provincia hace que no puedan seguir encargándose de técnicos, entonces nos hemos muñado de técnicos que han quedado en el campo. Son técnicos que están en el medio, están en el campo hoy” (ibidem).

El vínculo está normalizado y pautado. El organismo hace evaluaciones de las acciones en terreno, del comportamiento del crédito y la situación bancaria provincial. La relación institucional ha definida e impuesta por el tipo de organización del programa: financiamiento externo.

#### *Reflexiones finales*

En síntesis, a partir de las entrevistas a referentes institucionales,

confrontando y cruzando la información con otros actores, hemos podido reconstruir en cierta forma como son las relaciones interinstitucionales que lleva a cabo el PRODERNEA en la provincia.

Observamos que si bien está pautado que el PRODERNEA realice acuerdos con ONG's, cooperativas, agroindustrias, frigoríficos, direcciones del Gobierno Provincial entre otras organizaciones, el programa posee ciertas dificultades para articular algún tipo de estrategia en forma interinstitucional.

Consideramos que se trata de relaciones formales esporádicas y que no han podido ir desarrollándose y fortaleciéndose. Por lo tanto, las normas y valoraciones que promueve este programa con los actores que se vinculan son más difíciles de observar. En general, de acuerdo a la opinión de la mayoría de las personas entrevistadas que tienen antecedentes de trabajo en el agro misionero, el accionar con el Gobierno de la Provincia es difícil y complicado. Por un lado por la falta de una política de desarrollo a largo plazo y por otro por la falta de reglas claras en cuanto al manejo y destino de los recursos públicos. En palabras de la referente del INTA:

“La (...) articulación interinstitucional [con el PRODERNEA] se hace difícil, porque si bien se hacen convenios de cooperación, quedan en los papeles, porque en la práctica no funcionan. Uno porque los objetivos son distintos. Dentro del INTA, se hacen proyectos a largo plazo, de acá a tres años (...) La Provincia responde más a objetivos políticos urgentes que tienen en el momento. En cambio al INTA, apunta fuera de lo político, mas hacia lo que es desarrollo a largo plazo En ese sentido es difícil la articulación. Las políticas son diferentes...” (Entrevista con un referente del INTA, Centro Regional Misiones).

En otro aspecto, los criterios rigurosos y exigentes en cuanto al destino y seguimiento de los fondos, el tipo de asistencia técnica privatizada y las estrategias de comercialización encaradas posiblemente también dificulte la complementación con otras organizaciones por la ausencia de la capacidad institucional requerida para encarar el trabajo en forma conjunta y hacerse cargo de la asistencia requerida. Por el momento, el número de grupos beneficiarios es bajo y hay un lento desembolso de los créditos. El accionar de los técnicos de campo es limitado por el número de emprendimientos, con lo cual los requerimientos de articulación en campo también son menores.

## Capítulo V: Comparación de los modelos institucionales del PSA y PRODERNEA para las relaciones interinstitucionales

En el presente capítulo realizamos una comparación de los modelos de organización y gestión que presentan el PSA y el PRODERNEA y el tipo de relaciones interinstitucionales que poseen para su accionar en la provincia de Misiones. De esta manera, intentamos aportar elementos críticos que nos permitan comprender como las modalidades institucionales de ambos programas han condicionado la participación y el tipo de vínculo e interacción que estos poseen con otras organizaciones.

Para ello, en primer lugar realizamos una síntesis comparativa de las variables institucionales generales del PSA y del PRODERNEA, luego desarrollamos las variables consideradas en los modelos de organización y gestión, y finalmente nos centramos en el tipo de relaciones interinstitucionales.

### Los modelos institucionales

#### *Aspectos generales*

A continuación presentamos un cuadro comparativo, sintetizando los aspectos generales del PSA y del PRODERNEA.

**Cuadro 1: Variables institucionales generales del PSA y PRODERNEA. Síntesis comparativa**

<b>Variables institucionales</b>	<b>PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (PSA)</b>	<b>PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA LAS PROVINCIAS DEL NORDESTE ARGENTINO (PRODERNEA)</b>
Entidad Responsable	SAGPyA	SAGPyA
Entidad Ejecutora	SAGPyA	SAGPyA y Ministerios de Asuntos Agrarios de las Provincias.
Entidad Financiadora	Gobierno Nacional (SAGPyA)	45,7% FIDA, 52,6% provincias, 1,6% SAGPyA
Endeudamiento público	El Estado no toma deuda	Endeudamiento de los estados provinciales y el nacional
Fecha de inicio	abril de 1993	PPNEA 1991-97. PRODERNEA 1999 (en Misiones)
Fecha de finalización	No contempla	PPNEA tuvo una duración de 5 años, el PRODERNEA también por lo tanto se prevé su finalización para fines del 2003

Finalidad del programa	Actuar como contención de los pequeños productores en las áreas rurales. Detener la migración rural-urbana	
Objetivos del programa	a) contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas, b) generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores, c) promover la participación organizada de los productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional	Objetivo central: aumentar el ingreso familiar de los pequeños productores de la provincias del NEA Objetivos técnico - productivos: a) diversificar la producción, promover el cambio técnico y aumentar la productividad, b) mejorar la inserción de los beneficiarios en los mercados, c) asegurar la sostenibilidad del acceso de los productores al mercado de crédito y asistencia técnica, d) optimizar el uso de los recursos productivos de los productores y aborígenes. Objetivos organizativos e institucionales: a) aumentar las capacidades autogestionarias de las organizaciones de los productores y de la población aborígen, b) revalorizar el rol productivo de las mujeres, c) fortalecer las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural de la provincia.
Tipos de asistencia / Prestaciones (Instrumentos que desarrolla para alcanzar los objetivos propuestos)	Asistencia financiera con devolución solidaria en proyectos de autoconsumo: \$200 por familia y hasta \$2.000 por grupo Crédito de hasta \$1.200 por familia y hasta \$50.000 por grupo en Emprendimientos Productivos Asociativos (EPA's). Asistencia técnica Capacitación Apoyo al mercadeo	Crédito de hasta \$5.000 por productor y \$50.000 por grupo (con topes inferiores en actividades innovativas o rurales no agrarias) Promoción de la organización y asistencia técnica. Capacitación y comunicación. Desarrollo comercial y agroindustrial. Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes. Enfoque de género y juventud rural
Tipos de proyectos	Proyectos productivos 1. Proyectos de Fortalecimiento del Autoconsumo 2. Proyectos EPA's: tradicionales, innovadores y de sostenibilidad	Proyectos productivos, comerciales, de servicios, de gestión administrativa, agroindustriales y rurales no agropecuarios
Características del crédito	Préstamo informal: vehiculado por un circuito financiero ad-hoc (crédito no bancario) Tasa de interés: 6% en proyectos tradicionales y 4% en innovativos	Préstamo formal: circuito financiero bancario. Tasa de interés del 8.5% anual (revisable anualmente)
Instituciones intermediarias de crédito	UTCP	Bancos provinciales privatizados o grupos de productores beneficiarios con personería jurídica
Característica de la asistencia técnica	Financiada por el PSA. El programa contrata técnicos independientes o avalados por organizaciones públicas o privadas	Asistencia técnica pública y privada. Los primeros se encargan de las tareas preliminares en cada área, la promoción de los grupos e identificación de proyectos y los segundos de el asesoramiento en los predios y el seguimiento de la devolución del crédito

Características de la capacitación	Capacitación tanto en aspectos técnicos como socio organizativos. Otorgada por el programa a través de técnicos contratados o miembros del ETA	Capacitación en aspectos de gestión organizativa y comercial y en aspectos tecnológico-productivos de los proyectos. Otorgada por el programa a través de técnicos públicos o consultores contratados
Perfil del productor beneficiario	Productor se caracteriza por: escasa disponibilidad de tierra y capital, bajos ingresos, trabajo directo en la explotación en base a mano de obra familiar	Productores con disponibilidad de tierra y capital, trabajo directo en base a mano de obra familiar, explotación con no mas de 25 Ha. superficie apta, estructura productiva con orientación comercial, grueso del ingreso de la producción familiar predial. Comunidades aborígenes, independientemente de que se dediquen a la agricultura, artesanía, pesca, caza y recolección.
Criterios de focalización para la selección de los beneficiarios	Trabajo directo del productor en la explotación, vivienda permanente en el predio, ausencia de trabajo asalariado permanente (contratación de mano de obra transitoria sólo en los momentos pico de trabajo) ingresos extraprediales provenientes del trabajo transitorio o la elaboración artesanal que no superen el salario del peón rural, nivel de ingresos provenientes de la explotación no superior al valor mensual de dos salarios del peón rural y nivel de capital no superior a los \$20.000 (excluyendo la vivienda familiar y la tierra)	Pequeños productores y productoras con una cierta dotación de recursos productivos y capacidad de gestión empresarial, que enfrentan múltiples limitaciones pero tienen condiciones objetivas para entrar en un proceso de incorporación tecnológica y diversificación y por lo tanto con potencial para integrarse competitivamente a los mercados. Cumplir con el siguiente requisito: no ser moroso del PPNEA ni de otros programas de crédito.
Criterios de elegibilidad	Nuclearse en grupos de al menos 4 familias en Patagonia, 6 en el resto del país	Presentar un proyecto productivo agrupados y ser aprobado, luego de una evaluación financiera. Capacidad de pago de la asistencia técnica
Cobertura geográfica / Alcance espacial	Alcance nacional, excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego.	Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones.
Población Objetivo (total provincias)	159.712 productores minifundistas	41.700 familias con explotaciones menores a las 25 has. de las provincias de Misiones, Formosa, Corrientes y Chaco y 10.550 familias aborígenes de Misiones, Chaco y Formosa.
Población Meta (total provincias)	No tiene	10.570 familias de pequeños productores y 3.450 familias aborígenes.
Monto total	Sujeto a partidas presupuestarias. En promedio \$9 millones anuales	US\$36 millones

Fuente: Elaboración propia en base a Soverna, Susana (1999 y 1995) y entrevistas a informantes calificados del PSA y PRODERNEA a nivel nacional y provincial.

Como hemos señalado, el diseño del PSA y el PRODERNEA fue iniciativa del Gobierno Nacional. El mismo estructuró los lineamientos generales para la

intervención en el sector pequeño productor en las provincias. Las *finalidades* de su surgimiento y los propósitos que los fundamentan son sin embargo diferentes. A partir de lo expuesto por el programa (PSA, 1998), la opinión de informantes consultados y el perfil de beneficiario, consideramos que el PSA fue pensado como una manera de frenar la migración rural hacia las ciudades.

En el caso del PRODERNEA, diseñado a mediados de los '90 para un tipo de productor capitalizado, en su formulación se pensó en la necesidad de desarrollar un incipiente sistema financiero para el agro regional a partir de la canalización del ahorro en los ámbitos rurales hacia los bancos provinciales (ya privatizados). Por otro lado, en el PRODERNEA se tuvo en cuenta el paulatino retiro del Estado en la asistencia de los productores.

En el desarrollo de la estrategia de contención social en el campo formulada por el PSA no se contempló el financiamiento externo ni la canalización de los fondos a través del sistema bancario. El *financiamiento* proviene del Gobierno Nacional a través de la designación de una partida presupuestaria para la SAGPyA. Dicha Secretaría es la responsable del programa y de su ejecución en las provincias. Los gobiernos provinciales no participan del financiamiento.

En el caso del PRODERNEA, el financiamiento es realizado por el FIDA (quien aporta 45,7% del monto total) los gobiernos provinciales (52,6%) y el Gobierno Nacional (SAGPyA 1,6%). Los fondos se canalizan por el sistema bancario hacia las provincias, quienes aseguran la devolución del préstamos a través de la ley de coparticipación. La SAGPyA es la responsable del PRODERNEA ante el FIDA ya que los gobiernos provinciales no pueden firmar acuerdos de crédito con organismos internacionales. La ejecución del programa es realizada por las Provincias.

Los *objetivos generales* del PSA y del PRODERNEA son similares: mejorar y aumentar el ingreso de los pequeños productores. Pero en cuanto a los *objetivos específicos* técnico-productivos e institucionales existen ciertas diferencias.

El PSA tiene como objetivos explícito promover la organización de los productores y facilitar su participación en las decisiones de políticas, programas y

proyectos a nivel local, provincial y nacional. La importancia de sus objetivos específicos reside en la organización y participación por sobre los aspectos productivos.

En el PRODERNEA, los objetivos técnico – productivos son tan importantes como los institucionales. Diversificar la producción, promover el cambio técnico y aumentar la productividad, mejorar la inserción de los beneficiarios en los mercados, asegurar la sostenibilidad del acceso de los productores al mercado de crédito y asistencia técnica, son objetivos que buscan la competitividad de los productores. En cuanto a los objetivos institucionales se busca aumentar las capacidades autogestionarias de las organizaciones de los productores (al igual que el PSA), pero también se explicita fortalecer las instituciones de DR públicas y privadas de las provincias. La implementación del programa supone en sí mismo el desarrollo de las capacidades institucionales provinciales.

Los *instrumentos* que desarrollan los programas son los mismos: crédito (y crédito subsidiado en el PSA) asistencia técnica, capacitación y apoyo al mercadeo.

El PRODERNEA contempla explícitamente en su formulación la utilización de un enfoque de sistemas de producción y género, descrito en el capítulo IV. Esto supone la realización de algunos procedimientos como: la delimitación y caracterización de microrregiones (definidas en función de su identidad agroecológica, de organización social y de mercados y sistemas de producción similares) la formulación de tipologías de explotaciones, el diagnóstico de las explotaciones correspondientes a los distintos tipos y finalmente la formulación de estrategias de intervención. Todo lo cual debe funcionar como marco general para la identificación y formulación de proyectos (Soverna, 1999: 39).

En el PSA no existe una modalidad particular y diseñada de ante mano para el desarrollo de sus estrategias e instrumentos. En general cada provincia adopta los criterios que cree más convenientes, los cuales va definiendo sobre la marcha.

Los *tipos de proyectos* asistidos por el PSA se dividen, según la línea de financiamiento, en proyectos de fortalecimiento del autoconsumo y proyectos de

emprendimientos productivos agropecuarios (EPA's). Estos últimos se pueden dividir de acuerdo a las características de producción en proyectos productivos tradicionales, innovativos y de sostenibilidad de los recursos naturales.

El PRODERNEA financia no sólo proyectos productivos sino que también contempla asistir planes de comercialización, de gestión administrativa y también proyectos no agropecuarios (como por ejemplo de turismo rural).

Todo esto nos indica que las formas de implementación del crédito, asistencia técnica, capacitación y apoyo al mercadeo difieren. El tipo de crédito y asistencia técnica que plantean el PSA y el PRODERNEA para los productores es totalmente distinto.

En el PSA el préstamo es informal: está vehiculizado por un circuito financiero ad-hoc. El *crédito* tiene una tasa de interés mas baja que la bancaria. Quien decide la aprobación o no del financiación de un proyecto productivo es la unidad de coordinación del programa. La propuesta del cronograma de amortización del préstamo la hacen los productores conjuntamente con los técnicos. Los fondos son transferidos directamente por la SAGPyA a la UTCP (a través de la Fundación Argen-INTA). Los montos son entregados por los técnicos también en forma directa a los productores cuyos proyectos han sido aprobados.

En el PRODERNEA los préstamos son bancarios. La carpeta con el cronograma de amortización debe ser aprobada por el Banco Provincial. Los fondos son transferidos del FIDA al Banco Central y de éste al Provincial. Y es el que transfiere los montos directamente a la cuenta bancaria de cada beneficiario en concepto de crédito. El Banco Provincial tiene los medios para proceder con una ejecución legal si entra en mora la devolución.

En el PSA como la *aprobación de los créditos* es realizada por la UTCP y no por una entidad bancaria, existe cierta flexibilidad en el proceso de aceptación de los proyectos. La mora en la devolución del financiamiento no supone el inicio de acciones legales en contra de los productores.

En Misiones, quien representa al INTA en la UTCP señala que si bien se hace una evaluación previa de los proyectos antes de ser presentados para su

aprobación en la unidad de coordinación del programa, hay veces en que se hace caso omiso a los resultados obtenidos:

“Si el ETA recomienda que no es factible devolver los créditos en el tiempo estipulado pero la UTCP acepta la forma que está presentada, lo aprueba igual”  
(Entrevista con el representante del INTA en la UTCP)

Esto demuestra la flexibilidad y subjetividad a la hora de aprobar un proyecto. Y significa por otro lado que no hay un fortalecimiento del autofinanciamiento del programa en Misiones. Cada año el PSA debe gestionar y demandar a la SAGPyA el destino de una partida presupuestaria. En general, la misma es reclamada en el Congreso Nacional debido a la intención de borrar el programa del presupuesto. En tal sentido, la persona entrevistada considera que el PSA debería reacomodar y ajustar su política crediticia porque los fondos provinciales no permiten el autosostenimiento del programa. En tal sentido comenta que:

“El programa debería ajustar sus proyectos a sus lineamientos. Por que luego en la realidad pasa que después de tres años uno se pregunta porque hay determinados grupos que no pudieron devolver el crédito (...) la idea era que la devolución del crédito era para realimentar un fondo que permita financiar a nuevos proyectos. Este año, no se pudo financiar proyectos a través del PSA. (...) Entonces yo creo que es una debilidad el mecanismo de cómo se implementa el crédito (si bien los intereses son bajos). O sino ajustar el retorno a un mayor tiempo según el tipo de inversión que se hace” (ibidem).

En el caso del PRODERNEA, es el Comité de Asistencia Técnica y Crédito y el Banco Provincial quienes aprueban los proyectos presentados. El mismo banco -a través de sus sucursales en toda la provincia- realiza el *seguimiento de los créditos* y la canalización de su devolución. Además, tiene los medios para iniciar acciones legales ante una mora.

En lo que respecta al seguimiento de los préstamos en el PSA, el programa no ha diseñado ningún mecanismo por el cual se realice un control de las devoluciones y sus posibilidades. No existen los medios para canalizar y hacer cumplir la devolución de los montos otorgados. Esto significa que el programa no ha contemplado en su organización una instancia por la cual se canalice la devolución, quienes tienen un rol en el control de esto. Al respecto, el referente institucional del INTA señala que:

“si bien son otorgados [los créditos] como tales y están formulados y llevan un registro y tienen un programa [software] para saber cuanto tiene que devolver, el programa en si no tiene un mecanismo de seguimiento de la devolución del crédito ni un análisis de las posibilidades de devolución de ese crédito”.

“otra debilidad es que no tiene implementado un mecanismo de quien hace el cobro de la devolución del crédito. El programa interpreta que es el técnico que tiene que hacerse responsable. Es el que informa de cómo funciona el tema del crédito a los productores, pero no tiene un mecanismo de cómo se va a cobrar. Entonces el técnico llegado el momento te dice que el esta encargado de hacer la asistencia técnica, pero no es un agente del banco que va a ir presionando a los productores para que hagan el pago (...) Y las ONG's dijeron que no iban a ser de agente bancario, no estaban para eso” (Entrevista con el representante del INTA en la UTCP).

Consideramos que la inexistencia de este mecanismo es una debilidad del programa que puede traer conflictos en su relación con otras organizaciones. Pero sobre esto, volveremos luego.

Al contrario que el PSA, en el PRODERNEA como el financiamiento es bancario, el seguimiento de los fondos otorgados es considerado prioritario y la devolución muy controlada. Por ello, antes de otorgar los créditos se hacen estudios rigurosos de factibilidad de los proyectos a ser aprobados. Según informantes calificados consultados esto hace que el ritmo de desembolso sea muy lento.

Ahora bien, con respecto a la *asistencia técnica* también existen diferencias en las modalidades de implementación. El PSA financia la misma, contratando a técnicos pertenecientes a organizaciones con antecedentes de desarrollo rural para que realicen el seguimiento de los proyectos productivos financiados. Tanto la asistencia técnica como las capacitaciones son llevadas a cabo por personas avaladas institucionalmente por estas organizaciones.

En el PRODERNEA, la asistencia técnica de los proyectos no es financiada por el programa. El programa cuenta con aproximadamente doce técnicos que son personal de planta del MAyP afectados al PRODERNEA (aunque también pueden realizar acciones para otras direcciones del Ministerio). Los grupos de productores deben contratar para el trabajo dentro de los predios su propia asistencia. Los técnicos públicos que residen en los ámbitos rurales, tienen la misión de coordinar y supervisar la acción de los técnicos de campo (privados). Las acciones realizadas por este grupo de técnicos públicos se financia con los fondos del Gobierno de la

Provincia.

La *capacitación* dentro del PSA tiene un rol importante ya que quienes integran el programa consideran prioritario la paulatina capacitación de los pequeños productores para encarar procesos de autogestión, organización y participación (objetivos explícitos del PSA). El PRODERNEA otorga capacitación sociorganizativa, pero en mayor medida orienta la misma hacia aspectos técnicos productivos.

Todo estas características de los programas, más allá del perfil del productor beneficiario, autofocaliza los futuros beneficiarios. En el caso del PRODERNEA, los productores no solo deben contar con un determinado grado de capitalización y mantener una estructura productiva con orientación comercial, sino que además tienen que tener la voluntad y posibilidad de tomar un crédito bancario -con todo lo que ello implica- y gradualmente hacerse cargo de la asistencia técnica. Además, el programa privilegia ciertos rubros productivos por sobre otros, lo cual implica diversificar (o reconvertir en algunos casos) la producción que se venía realizando hasta el momento. Justamente algunas de estas cuestiones son tomadas como *criterios de elegibilidad*.

En el PSA esto no ocurre pero hay otras condiciones que restringen el acceso al programa por los beneficiarios en un primer momento. Esto sucede con la necesidad de organización y formación de grupos por parte de los productores para obtener un financiamiento. Si bien demuestra ser muy positivo, implica para los productores una modalidad de trabajo que la mayoría de las veces no pueden encarar sino es acompañado con apoyo y capacitación sociorganizativa por parte del programa. Los productores deben tener voluntad de trabajar en conjunto y participación en talleres, encuentros, asambleas, etc. como medios de apoyo y capacitación permanente.

Respecto al *perfil de los beneficiarios* de los programas observamos que ambos trabajan con productores familiares: el grueso de los ingresos proviene de la producción predial y está sustentado en la mano de obra familiar. Sin embargo como vimos, mientras el PSA dirige su accionar a los productores más pobres con escasos recursos productivos, el PRODERNEA atiende a productores con cierto

nivel de capitalización. Además cuenta con un fondo especial para el trabajo con comunidades aborígenes.

En cuanto al *alcance espacial*, el PSA tiene una cobertura nacional beneficiando a 21 provincias. El PRODERNEA es un programa regional ya que abarca sólo cuatro provincias: aquellas ubicadas en el nordeste del país. Sin embargo, como los gobiernos provinciales deben contraer deuda pública, quienes consideran que no están en condiciones para hacerlo, no ejecutar el programa (como por ejemplo Chaco en el caso del PPNEA o Corrientes actualmente con el PRODERNEA)

Todo esto nos lleva a pensar en otra cuestión que diferencia a los programas: los lineamientos de acción de cada uno. La misma está relacionada con los modelos de organización y de gestión y las relaciones interinstitucionales para llevar a cabo su accionar.

#### *Los modelos organizativos*

El siguiente cuadro sintetiza en forma comparativa, las principales variables de los modelos de organización del PSA y del PRODERNEA que han sido expuestos en los dos capítulos anteriores.

**Cuadro 2: Organización del PSA y PRODERNEA. Variables institucionales analizadas para la organización de los programas a nivel nacional y provincial. Síntesis comparativa**

<b>Variables institucionales: ORGANIZACIÓN</b>	<b>PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (PSA)</b>	<b>PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA LAS PROVINCIAS DEL NORDESTE ARGENTINO (PRODERNEA)</b>
Instancias de coordinación central (nacional)	Unidad Técnica de Coordinación Nacional, Consejo Asesor, Comisión Coordinadora Nacional	Unidad Nacional de Coordinación, Comisión Coordinadora Nacional
Actores participantes en la coordinación central	Programas SAGPyA e INTA, ONG's (Fundapaz, INCUPO, INDES, CADIF) CONINAGRO y Personalidades destacadas en DR en Argentina (no representantes)	Coordinador Nacional y técnicos de la SAGPyA afectados al programa y coordinadores provinciales
Selección de los beneficiarios que participan en la UTCN	Representantes de los delegados de grupos PSA elegidos en reuniones regionales	No hay representación nacional de los beneficiarios
Instancias de coordinación regional	No	No
Instancias de coordinación provincial	UTCP	UPE y Comité Provincial de Asistencia Técnica y Crédito
Instancias de coord. local	No	No

Designación del coordinador provincial	Actualmente por concurso público nacional llamado desde la SAGPyA. Los primeros coordinadores designados directamente por el coordinador nacional	Cargo público dentro de los ministerios del sector agropecuario de las provincias
Actores participantes en las unidades provinciales de ejecución	Unidad Provincial: coordinador, ETA y UTCP En la UTCP: coordinador provincial, ONG's, Gobierno Provincial, representantes de los productores beneficiarios y no beneficiarios e INTA	En la UPE: coordinador y referentes de los servicios técnico-administrativo En el Comité Provincial de Asistencia Técnica y Crédito: coordinador provincial, referentes de los servicios técnico-administrativo, tres representantes de los productores beneficiarios
Organizaciones participantes en la coordinación provincial de Misiones	Formalmente: INDES, MAM, MayP, INTA Informalmente: RAOM, Grupo Unión y Progreso y Pastoral Social	No hay organizaciones de DR participando actualmente del Comité de Coordinación Provincial
Instancias de participación de los beneficiarios en la conducción del programa a nivel provincial	En la UTCP a través de dos representantes de los grupos beneficiarios y de sus organizaciones (gremiales, solidarias, etc.)	En el Comité Provincial de Asistencia Técnica y Crédito a través de representantes zonales (uno por cada zona: sur, centro y norte)
Mecanismo de selección de los beneficiarios que participan en la conducción del programa a nivel provincial	Delegados de los EPA's son elegidos en encuentros provinciales de delegados de grupos beneficiarios del programa	Los técnicos avisan a los productores y ellos eligen informalmente quienes pueden tomar los lugares en la Comisión
Organización para el trabajo en terreno	Técnicos avalados por organizaciones de trabajo en el medio rural	Técnicos públicos y privados
Instancias de Evaluación y seguimiento	Marcha general del programa, desarrollo de los proyectos productivos, crédito, asistencia técnica capacitación	Funcionamiento del programa, desembolso de fondos, devolución de los créditos, desarrollo de los proyectos
Evaluación y seguimiento general del programa	Evaluación general centralizada en la UTCN, la cual realiza monitoreos en las provincias. Seguimiento de los fondos desembolsados por parte de la UTCN y de las UTCP's	Evaluación general del programa: FIDA Monitoreos y evaluaciones FIDA. Seguimiento y control general: UCN Seguimiento: UPE y Banco Provincia
Instancias de aprobación del financiamiento de proyectos y seguimiento de los créditos	Aprobación: UTCP Seguimiento: base de datos de créditos. No hay mecanismos de canalización de las devoluciones	Comité de Asistencia Técnica y Crédito y Banco Provincial
Actores en la evaluación y seguimiento de los proyectos productivos y asistencia técnica	ETA, UTCP y organizaciones participantes en gestión en terreno	Técnicos de campo (públicos y privados) y UPE
Criterios para la evaluación de la aprobación de proyectos productivos	Criterios explícitos (definidos la UTCN) y no explícitos (subjetividad en el plano de toma de decisiones UTCP) pero conocidos por todos los participantes y aceptados	Criterios explícitos definidos por el FIDA (organismo financiante) y la UPE.

Cobertura geográfica provincial / Focalización territorial	Todos los departamentos, focalizando en donde existe mayor cantidad de productores dentro del perfil del programa	Gral. Manuel Belgrano, San Pedro, Guaraní, Ldor. Gral. San Martín, Caingúas, 25 de Mayo, San Ignacio, Oberá, Candelaria, Leandro N. Alem, San Javier.
--	---	---

Fuente: Elaboración propia en base a Soverna, Susana (1999 y 1995) y entrevistas a informantes calificados del PSA y PRODERNEA a nivel nacional y provincial.

En primer instancia, observamos que los modelos de organización para la intervención en el medio rural del PSA y del PRODERNEA no han incorporado los tres niveles de gobierno. En el caso del PRODERNEA se ha avanzado en esto al involucrar a los gobiernos provinciales, y en menor medida a los municipios<sup>51</sup>, en su ejecución. Como vimos, es el único programa de la SAGPyA que se inserta en la estructura provincial, comprometiéndolas con sus propios recursos.

La estructura organizativa del PSA comprende una coordinación central (UTCN) a nivel nacional y 21 unidades provinciales de ejecución del programa. Las mismas no están insertas ni dependen de las estructuras gubernamentales de las provincias. En la conducción de dichas unidades participan organizaciones públicas y privadas.

El PRODERNEA presenta una estructura organizativa conformada por una Unidad Nacional de Coordinación (UNC) y 4 Unidades Provinciales de Ejecución (UPE's). Dichas unidades se encargan de la implementación del programa en las provincias del nordeste de nuestro país y dependen de los gobiernos provinciales. En la conducción intervienen funcionarios públicos y los técnicos afectados al mismo.

Con respecto a las *instancias de coordinación central*, observamos que en el caso del PSA existe una UTCN, un Comité Asesor y una *variada participación de actores* representantes de otros programas de desarrollo rural de la SAGPyA, el INTA, ONG's y productores beneficiarios. En la UNC del PRODERNEA no se ha planteado esta amplia convocatoria. Los actores participantes son aquellos afectados al programa: coordinadores y equipo técnico; no existiendo tampoco representación

---

<sup>51</sup> Un informante calificado consultado en Buenos Aires señala que en el PRODERNEA algunos de los técnicos que trabajan en el campo están siendo contratados por los municipios, pero no se logró convencer a los gobernadores provinciales de que entraran los municipios como una cuestión formal con una participación más activa. (Entrevista con la ex coordinadora nacional PPNEA/PRODERNEA).

de los productores beneficiarios.

En este sentido, podemos afirmar que respecto a la participación de ONG's y demás actores a nivel central, el PSA ha contemplado ampliar su estructura de organización incorporando a organizaciones sociales; a diferencia del PRODERNEA que no ha considerado dicha vinculación en su UNC.

En ninguno de los dos programas estudiados *existe instancias de coordinación local o regional*. Si bien el PSA ha avanzado en este sentido, al incorporar representantes regionales de los productores en la UTCN, no existen espacios de coordinación a nivel local o regional.

Ahora bien, a pesar de que ambos programas se califican como descentralizados, su estructura institucional no es la misma ni la participación de los gobiernos provinciales. En los párrafos a continuación trataremos de realizar una aproximación a la organización de los programas teniendo en cuenta que aspectos se encuentran descentralizados y cuales no: funciones (administración y gestión: definición de lineamientos, aprobación de los proyectos, evaluación y seguimiento y control de la devolución de los créditos) y recursos.

En el PSA se descentralizan hacia las UTCP's las funciones de administración y gestión, no así los recursos. Para la ejecución del programa se crea una estructura paralela a los gobiernos provinciales y los fondos fluyen desde la SAGPyA directamente hacia estas coordinaciones provinciales. Dicha estructura define los lineamientos de trabajo en la provincia.

Para el funcionamiento del PRODERNEA se descentraliza la administración y gestión hacia los gobiernos provinciales, quienes decide los lineamientos productivos y técnicos del programa. Los mismos comprometen recursos económicos y humanos para llevar a cabo su desarrollo y la atención de los productores beneficiarios. La estructura institucional de este programa tiene una fuerte participación de los Provincias. En cada una de ellas existe una UPE que depende de los ministerios responsables del sector agropecuario. El coordinador del programa es un funcionario público designado por el ministro correspondiente.

Con respecto a las *instancias de coordinación provincial y sus actores participantes* observamos que las UTCP's del PSA están conformadas por una gran variedad de organizaciones. Aquí participan ONG's, el INTA, representantes del gobierno provincial, de organizaciones de pequeños productores y de los productores beneficiarios. La estructura de las unidades provinciales consiste en un coordinador provincial designado centralmente mediante concurso nacional<sup>52</sup>. El mismo es el responsable de la ejecución en su jurisdicción, con el apoyo de un equipo técnico.

Actualmente, en la UTCP de Misiones participan activa y formalmente el INTA, el INDES, el MAM y los representantes de los productores beneficiarios. Pero además el PSA ha ampliado este espacio político mediante la participación informal (no está contemplado por el manual operativo del programa) de otras organizaciones de productores y ONG's: la RAOM, la Pastoral Social, la AFFM y el Grupo Unión y Progreso. El funcionamiento de esta Unidad de Coordinación tendería a ser horizontal. Así nos lo afirma un informante consultado:

“ellos periódicamente se juntan, durante la asamblea, talleres de capacitación ... La cosa no es vertical: ‘desde la coordinación se dice y enseguida se hace’, cada representante, técnico u otro que tenga una idea o que le parece que no es así lo plantea. Se tiene en cuenta lo que se opina” (Entrevista consultora PSA Misiones).

La participación en la conducción del PSA de una variedad de organizaciones representantes de la población beneficiaria y de desarrollo rural es una característica del programa que los diferencia del PRODERNEA. Este programa no cuenta actualmente con organizaciones participando de su Comité Provincial ya que no se encuentra funcionando. Los representantes de los productores participan del Comité de Asistencia Técnica y Crédito.

Con respecto a la organización de los programas para su *trabajo en campo*, como hemos mencionado en el apartado anterior, el PSA contrata técnicos avalados por organizaciones con antecedentes de trabajo en el medio rural. Esto ha hecho que el programa tenga una importante estrategia de vinculación interinstitucional. En el PRODERNEA, por el contrario, la asistencia técnica debe ser contratada por los productores beneficiarios. Estos técnicos de campo articulan su trabajo con el de

---

<sup>52</sup> Cuando recién comenzó el programa en las provincias, la designación del coordinador era

los técnicos públicos, a través del seguimiento de los proyectos financiados.

Los programas tienen distintas *instancias de evaluación y seguimiento*. Se realizan evaluaciones de la marcha general del programa. En campo se hace seguimiento del desarrollo de los proyectos financiados, de la devolución de los créditos y de la necesidad de asistencia técnica y capacitación. Sin embargo los actores involucrados y las características de estos procesos difieren en uno y otro programa.

La *evaluación y seguimiento general del programa* en el caso del PSA está centralizada en la UTCN. Esta misma realiza monitoreos y puede corregir y direccionar cualquier operativa en las provincias que considere incorrecta o se desvíe de la política del programa. Esto se lleva a cabo a través del Comité de Coordinación, buscando el mayor consenso posible cuando se procede a realizar algún tipo de intervención en las UTCP's. La UTCN además hace el seguimiento de los fondos desembolsados conjuntamente con las UTCP's mediante la construcción de una base de datos de los créditos otorgados por tipo de financiamiento, proyecto y rubro.

La evaluación general del programa queda en manos de los gobiernos provinciales y del FIDA, organismo financiante. Sin embargo, la UNC tiene control sobre la gestión en las provincias y los medios para castigar la falta de cumplimiento por parte de los gobiernos provinciales. En tal sentido:

“para ello se pensó en una coordinación nacional: como una forma de control de los recursos en el caso de ser desviados hacia otros sectores que no fueran los expresamente contemplados por el programa. Ese es el rol que tiene el coordinador nacional del PRODERNEA: estar alerta a que no se transforme en prácticas clientelísticas el otorgamiento de créditos. Y para ello tiene los instrumentos para castigar y sancionar estas practicas. Por más que exista un contrato firmado entre la provincia y el FIDA, si existe un mal uso de esos fondos, entonces el coordinador nacional puede romper esa relación” (Entrevista con la ex coordinadora nacional del PPNEA/PRODERNEA).

Por otro lado, los actores participantes en la *aprobación del financiamiento de los proyectos* presentados por los productores difiere de acuerdo al programa. En el PSA la UTCP es quien realiza la aprobación. En cada provincia existe una evaluación técnica de los proyectos por parte del ETA y del coordinador y luego una evaluación

---

realizada directamente por el coordinador nacional.

para la aprobación por parte de esta unidad. Como aquí participan diversas organizaciones, la aceptación de cada proyecto se hace en forma consensuada en terreno.

Sin embargo, como vimos en el apartado anterior, no hay un mecanismo de *seguimiento y control de la devolución de los préstamos* en este programa. Las organizaciones participantes en la UTCP pueden llegar a realizar algún tipo de seguimiento, pero de las familias productoras que los mismos atienden no del total de productores beneficiarios.

En el PRODERNEA es el Comité de Asistencia Técnica y Crédito y el Banco Provincial quienes realizan la aprobación y el seguimiento de los proyectos productivos y su financiamiento. La evaluación técnica de los proyectos y el seguimiento de los mismos es realizada por los técnicos de campo y el equipo técnico de la UPE (técnicos privados los primeros y públicos los segundos).

Los *criterios para la aprobación de proyectos productivos* son definidos por el FIDA y las provincias en el caso del PRODERNEA y están explícitos. En el PSA, los criterios también son explícitos y definidos de antemano por la UNC, sin embargo como vimos en el apartado anterior, existen criterios no explícitos para la aprobación. A pesar de ello, los mismos son conocidos por los participantes de la UTCP y aceptados en forma consensuada.

Por lo expuesto hasta aquí respecto a la organización del programa y la definición de sus procesos de trabajo, podemos observar que ambos programas operan a nivel provincial. Esto significa, en el caso de Misiones, que las decisiones políticas de la conducción del PSA y del PRODERNEA y los recursos humanos comprometidos provienen de la provincia.

Sin embargo, en el PSA los recursos económicos son aportados por el Gobierno Nacional no por el Gobierno Provincial. En este sentido, hay un condicionamiento de la operatoria y de los márgenes de acción del programa. Y esto es así porque quienes comprometen sus recursos tienen mayor poder de decisión sobre el destino y administración de los mismos. Al respecto, el referente de mercadeo del PSA en la provincia señala que hay un límite en las decisiones que la

UTCP puede tomar por fuera de la UNC porque están condicionados por las medidas administrativas definidas por la SAGPyA y los fondos que la misma les destina. Al respecto menciona que:

“en términos de recursos, es lo que mas te marca la acción en terreno. Si no tenemos recursos no nos podemos mover... estamos limitados. Nuestras líneas de trabajo, las hemos definido, y Nación nunca nos impuso eso. Al contrario, fue aceptando nuestras líneas de trabajo, pero en el manejo de recursos....en ese sentido, no. Hemos estado siempre atados a eso” (Entrevista con el referente de mercadeo PSA Misiones).

Si bien el PSA ha logrado conformar unidades de gestión y administración en cada una de las provincias, consideramos que el programa no está descentralizado. Lo que se encuentra en alguna forma descentralizada es su operatoria y seguimiento. Esto significa que no exista un compromiso por parte de los gobiernos provinciales: política sobre la cual se basa el proceso de descentralización del Gobierno Nacional.

En el PRODERNEA existen dos instancias de descentralización hacia las provincias. Por un lado la administración y gestión, y por otro el compromiso del gasto y servicio financiero. Con lo cual podemos afirmar, que el PRODERNEA forma parte de una política de descentralización hacia los gobiernos provinciales.

Como hemos señalado oportunamente, existen riesgos en la descentralización así como efectos positivos. Entre los primeros, algunos entrevistados han señalado el hecho de que las políticas de desarrollo rural descentralizadas caigan en clientelismos y en una administración poco transparente y clara:

“en el caso del PRODERNEA como las provincias participan con sus recursos, tienen poder para manejarlo como quieren. Y sienten que tienen mucho poder de decisión, por lo tanto lo administran como siempre han manejado sus cuestiones: las estructuras provinciales son caudillistas y tienen una gestión muy clientelística y dominada por otras temáticas” (Entrevista con referente del PSA a nivel nacional).

“[el PRODERNEA] al estar metidos dentro de la Provincia tuvo otro manejo. Por eso, esa es una independencia que nosotros hemos tenido [el PSA]. Si vos lo comparas con el PSA, estamos lejos del poder político provincial, entonces nos han podido manosear muy poco. ” (Entrevista con el referente de mercadeo PSA Misiones).

Como señalamos en párrafos anteriores, la función Unidad Nacional se diseñó teniendo en cuenta eso, para que ejerciera el control del programa y de los

fondos. Sin embargo, según la entrevistada en la práctica esta unidad no cumple realmente esta función debido a que se han hecho reclamos por el funcionamiento del PRODERNEA en otra de las provincias participantes y no se ha podido avanzar sobre ello.

Por otro lado, podemos señalar otro riesgo en el funcionamiento descentralizado de este programa. Como las provincias deben comprometerse con el pago de los fondos mediante sus propios recursos esto significa por un lado que deben sancionar una ley provincial comprometiéndose con los fondos coparticipables y por otro, otorgarles un presupuesto dentro los ministerios correspondientes. Esto significa que existe un desfase muy grande entre provincia y provincia en la implementación del PRODERNEA. Misiones fue la primera en comenzar a ejecutar el programa, a fines del año 2000 se agregó Chaco y en el 2001 Formosa, pero aún no hizo desembolsos. Corrientes todavía no tiene presupuesto asignado para el programa.

Ahora bien, respecto a los efectos positivos de la descentralización del PRODERNEA creemos que este programa cuenta con una importante capacidad institucional diferente a otros programas nacionales (como el PSA o los programas del INTA) para encarar una política de desarrollo rural en la provincia. Al respecto, el referente de mercadeo del PSA comenta que:

“el PRODERNEA como se instaló dentro del Ministerio del Agro y la Producción, tiene otra capacidad muy distinta a la del PSA. Porque el Ministerio del Agro y la Producción tiene técnicos en toda la provincia, les paga los honorarios, o sea son técnicos de planta. Tienen otra estructura (...). O sea que potencialmente tienen una capacidad operativa muy superior al PSA” (Entrevista con el referente de mercadeo PSA Misiones).

Ahora bien, en cuenta a la descentralización como proceso de construcción de una nueva relación de la población con el estado consideramos que la organización que presentan el PSA y el PRODERNEA han permitido acercar el funcionamiento del programa a la realidad provincial, haciendo partícipe -de alguna u otra forma- a los productores y sus organizaciones en la coordinación del programa.

En el caso del PSA un modelo de organización horizontal basado en la

participación activa de organizaciones representantes del sector pequeño productor, ha permitido el control social sobre los destinos de los fondos y la asistencia técnica y de capacitación. Respecto a esto, el referente del INTA consultado señala que:

“también las instituciones y los representantes de los productores manejan y tienen conocimiento sobre cual es el presupuesto del programa y cual destino de los fondos, a que se destina cada cosa. Esto me parece que es importante porque no es normal en las organizaciones que tengan este tipo de cosas (...) En este caso, se discute todo esto sobre una mesa con la participación de todos. O sea que todos están al tanto, entonces todos saben cuanto es el fondo que hay, a que se va a destinar. Y la mesa en conjunto es la que aprueba a que zona se destinan esos fondos. Eso es algo muy bueno del programa (...) Esto de alguna forma no permite que se haga un manejo político del programa” (Entrevista con un referente del INTA, Centro Regional Misiones).

Este control popular que existe en el PSA, no se observa en el PRODERNEA. No hay actualmente organizaciones sociales participando de su conducción. Este programa al estar inserto en la estructura gubernamental provincial está expuesto a otras temáticas ajenas al sector. Los entrevistados coinciden en señalar que no hay control social sobre la burocracia estatal provincial, por lo tanto los recursos:

“es como que se diluyen mas en toda la estructura administrativa. Es lo que pasa con los fondos del FET. Hace bastante tiempo que se está pidiendo que los fondos del FET no entren en la Provincia porque entran a las cuentas de la Provincia, pero ella después los destina para otra cosa” (ibidem).

En síntesis, las diferencias en los modelos organizativos han condicionado el tipo de accionar conjunto que los programas llevan a cabo en el medio rural misionero. Sobre estas cuestiones referentes a los modelos de gestión nos referimos a continuación.

### *Los modelos de gestión*

El cuadro siguiente sintetiza algunas de las variables mencionadas en los dos capítulos anteriores para la descripción de la gestión de los programas estudiados en la provincia de Misiones.

**Cuadro 3: Gestión del PSA y PRODERNEA. Variables institucionales analizadas para la gestión de los programas a nivel provincial. Síntesis comparativa**

Variables institucionales	PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (PSA)	PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA LAS PROVINCIAS DEL NORDESTE ARGENTINO (PRODERNEA)
Antecedentes institucionales de trabajo	Antecedentes institucionales de otras organizaciones como el INTA, INDES, MAM, INCUPO	PPNEA
Líneas de trabajo determinadas por la coordinación provincial	<p>Líneas productivas: no hay prioridades. Sí en el caso de proyectos de autoconsumo: hortícola y granja</p> <p>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, 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</p>	<p>Líneas productivas: bovino, fruticultura y miel. Existen otros rubros</p> <p>a) desarrollar y fortalecer servicios técnicos de apoyo a la producción: i) servicios para promocionar las organizaciones y la asistencia técnica y ii) servicios de capacitación y de comunicación y iii) servicios para el desarrollo comercial y agroindustrial; b) desarrollar y fortalecer servicios financieros para: i) líneas de apoyo crediticio, con tasas de interés positivas y mecanismos para asegurar el reembolso. Fondos de capital de riesgo para actividades innovativas y una línea de crédito rural diferencial especialmente para jóvenes y mujeres rurales y ii) con el costo subsidiado de las actividades bancarias, c) consolidar un fondo especial para las comunidades aborígenes, d) administrar y organizar el programa, en forma tal de fortalecer la programación, el seguimiento y la realización de evaluaciones y auditorías</p>
Estrategias técnico - productivas	<p>La propuesta de la estrategia supone el accionar conjunto de la asistencia financiera, técnica, de capacitación y apoyo al mercadeo para el apoyo de los productores beneficiarios.</p> <p>Aumento del autoconsumo, producción de granja y huerta: Promoción de procesos de organización.</p> <p>Apoyo para la reconversión del cultivo del tabaco, innovación con las producciones tradicionales</p>	<p>La estrategia prioriza el financiamiento y su seguimiento con asistencia técnica.</p> <p>La propuesta contiene además dos temáticas: la problemática de género y la situación de los jóvenes rurales.</p> <p>“Enfoque de sistemas de producción y género”</p> <p>Aumento de la producción y productividad, diversificación y reconversión de la producción</p>
Estrategias organizativas	<p>Está en el centro de su política. Importante número de grupos conformados. Esto es una condición para acceder al programa</p>	<p>Actualmente hay un déficit en materia de generación de organización por parte del programa. “Los grupo de productores son necesarios para lograr economías de escala en la compra de insumos y el volumen necesario” para comercializar (producción estandarizada).</p>
Estrategias de comercialización	<p>Mercado local, Producción para el autoproducción primero, mercado</p>	<p>Mercado internacional, conformación de una oferta regional, agronegocios</p>

	local, luego y extralocal por ultimo (cuando se llega a escalas productivas considerables, que no son propias de este perfil de productor)	regionales, competir en la producción de bovinos, frutales y miel con otras regiones del país
Estrategias de capacitación	Talleres, diagnóstico participante, reuniones, visitas – experiencias de campo, cartillas, autoreflexión sobre el saber tecnológico d el pequeño productor	El técnico tiene los conocimientos tecnológicos y de mercado. Parcelas demostrativas. “Hay normas de control que hay que cumplir para entrar al mercado internacional y que el productor no sabe”
Perfil de los técnicos de campo	“si es posible trabajar con diferentes perfiles profesionales mucho mejor”. Por el tipo de beneficiario y el papel de la organización y participación, se promueven los aspectos sociorganizativos y se buscan técnicos con perfiles en trabajo social	Los técnicos deben ser ingenieros o técnicos agrónomos, ingenieros veterinarios para poder ser contratados por el programa. Su trabajo en los predios implica un seguimiento de la producción. Como se promueve el crecimiento productivo y la diversificación, el perfil de la asistencia es más técnica que social
Típos de organizaciones para la ejecución de los proyectos	ONG's, gremiales, cultos, públicas	Públicas, bancarias, cooperativas de producción y comercialización, agroindustrias, productores organizados
Principales organizaciones participantes (con las cuales se vincula el programa) para la gestión en terreno	MAM, INTA, INDES, MAyP, Pastoral Social, RAOM	No se registraron. Algunas agroindustrias locales y regionales
Difusión de las acciones llevadas a cabo	Muy importante. Hacia adentro y fuera del programa. Gran reconocimiento del sector. Divulgación en Congresos, Seminarios, etc.	Menor. El programa por un lado “tiene miedo de recibir una avalancha de solicitudes de crédito” y por otro demostrar que tiene una baja tasa de desembolso de fondos.
Valoraciones promovidas para las relaciones interinstitucionales	Saber popular, solidaridad, anticonsumismo, “Precio Justo”, trabajo para la comunidad, búsqueda de consenso, representatividad	Saber técnico productivo, organizativo - comercial, competitividad
Zonificación provincial operativa	Definición de cuatro zonas para la planificación de la asistencia técnica, las organizaciones participantes y técnicos en terreno: Alto Paraná, Alto Uruguay, Centro y sur	Tres zonas: sur, centro, norte. Para la representación de los productores en la UPE

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a informantes calificados del PSA y PRODERNEA a nivel provincial y nacional

Para su trabajo en el medio rural, los programas han *focalizado territorialmente* su accionar dentro de la provincia. Al respecto, observamos que el PSA ha financiado proyectos productivos en casi todos los departamentos. A pesar de ello, tiene mayor concentración de proyectos y grupos de productores beneficiados en aquellos donde se encuentra mayoritariamente el perfil de beneficiario del programa: Gral. Manuel Belgrano, San Pedro, Guaraní y Leandro N. Alem (mapa 2).

Operativamente, ha definido cuatro zonas para la planificación de la asistencia técnica, las organizaciones participantes y técnicos en terreno: Alto Paraná, Alto Uruguay, Centro y Sur.

En el caso del PRODERNEA, el programa no tiene una total cobertura sino que ha seleccionado un área operativa para su accionar en algunos departamentos. A pesar de ello, ha financiado proyectos que se desarrollan por fuera de esta área (mapa 3). Probablemente, esto resulte de la dificultad de encontrar grupos de productores organizados que respondan al perfil del beneficiario. O bien por los tipos de rubros productivos que se promocionan e intenta desarrollar el programa. Los mismos suponen al menos una diversificación de la producción que vienen desarrollando los pequeños productores misioneros. El PRODERNEA ha aprobado en su mayoría proyectos de grupos ya conformados y con antecedentes de trabajo con otros programas que han tenido una injerencia territorial más amplia.

La ejecución este programa se organiza en torno a dos principios: a) la paulatina y creciente descentralización y asunción de responsabilidades en la ejecución de las actividades del programa por parte de organizaciones, técnicos, profesionales privados y el sistema bancario y b) el fortalecimiento gradual de las unidades ejecutoras provinciales en la programación, orientación, control, seguimiento y evaluación de las actividades.

En el caso del PSA, podríamos afirmar que su ejecución se organiza a partir de su vinculación interinstitucional, tratando de fortalecer mediante su accionar a las organizaciones presentes en el medio rural: ONG's, organizaciones de pequeños productores y organizaciones sociales en general. Por un lado, por hacerlas partícipe de su conducción y gestión y por otro, por incorporarlas a su trabajo de campo con los pequeños productores. En tanto proveedoras de capacitación y asistencia, estas organizaciones se han visto favorecidas. La gestión del programa en Misiones está tan impregnada por la filosofía de trabajo de estas organizaciones que algunos de los entrevistados sostienen que quienes lo administran son las ONG's y no el Estado.

Las líneas de trabajo del PSA en Misiones se han ido definiendo a partir de *antecedentes* de otras organizaciones que venían asistiendo a productores: el INDES, la Unidad de Minifundio del INTA, el MAM, entre otros. Cuando el programa

comienza a implementarse en la provincia, se empieza trabajando con grupos de productores que ya están conformados y asistidos por estas organizaciones. Al respecto, el referente del INTA consultado señala que:

“es una forma adecuada de aprovechar mejor los recursos. Es distinto el caso si el PSA se hubiera lanzado y no hubiera existido esa base de trabajo, porque todo el trabajo organizativo y de conformación de grupo lleva mucho tiempo. Por eso en esa zona [San Vicente], todo ese paso previo, ya estaba trabajado. De alguna manera, ya había una base importante donde implementar. Porque el hecho de que venga una programa con crédito y no exista una base organizativa hecha, lo mas probable es que fracase”.

El PRODERNEA ha privilegiado trabajar con productores que ya han tenido una experiencia previa de organización y antecedentes de trabajo con otros programas. Se caracterizan por el hecho de no ser morosos de ninguna institución, habiendo podido devolver los créditos solicitados.

Los *lineamientos de trabajo* de ambos programas en la provincia, como hemos visto, han sido definidos en su mayor parte por las unidades de coordinación provincial dentro de los lineamientos más generales y tratando de adaptarse a la realidad local. En tal sentido, se ha privilegiado las producciones que venían desarrollando los pequeños productores para autoconsumo (hortícola y granja en el caso del PSA), los rubros de diversificación productiva con posibilidad de comercialización (bovinos y frutícola en el PRODERNEA) y algunos innovativos (como miel o yerbales con oveja) siendo los instrumentos principales de intervención para apoyar esto la asistencia financiera y técnica.

En el caso del PRODERNEA, los lineamientos definidos se han volcado a desarrollar los propios instrumentos o componentes. Como los créditos son otorgados por una entidad bancaria y la asistencia técnica tiene que ser privatizada, se deben fortalecer las posibilidades y los mecanismos de recuperación del crédito y el programa desligar paulatinamente del otorgamiento de la asistencia técnica.

Entre las *estrategias productivas* podemos observar una importante diferencia. Mientras que el PSA apunta a la consolidación de la producción para el autoconsumo (huerta y granja) y la comercialización de su excedente; el PRODERNEA lo hace para la producción comercial (bovinos, fruticultura y miel). Todo lo cual supone diferentes estrategias técnicas, organizativas y de

comercialización.

Según los referentes del componente de servicios técnicos del PRODERNEA, el modelo de *asistencia técnica* del programa impuesto por el FIDA (en el cual como vimos la provincia aporta recursos en un primer momento y luego privatiza su seguimiento) no es fácil de llevar a cabo en la práctica. Al respecto comentan que:

“hoy la Provincia está firmando el Pacto Fiscal para reducción de gastos y es impresentable un programa que quiere contratar 20 técnicos (...) Ideamos otra modalidad -que le presentamos al FIDA- que asocia a los técnicos dentro de los proyectos de los productores con un crédito. Se incorpora como productor con una responsabilidad distinta dentro del grupo y eso se acuerda entre productores y el técnico. Se hace un acuerdo de asistencia técnica. Como el técnico debe recorrer todas las chacras y los campos, él de paso supervisa su producción. Los productores le dan su espacio para que produzca y cuando lo venden cobran su compensación económica. Comparte de este modo los riesgos y responsabilidades del grupo (...) Cambiamos el modelo (...). Se tiraron millones de dólares sin que quedara un técnico estatal. Era muy sencillo para los técnicos porque cobraban, pero no compartían riesgos” (Entrevista con referentes asistencia técnica PRODERNEA).

En el PSA, como dijimos, la asistencia técnica es contratada por el tiempo que duran los proyectos y son avalados por organizaciones que ya tienen antecedentes de trabajo con pequeños productores. En Misiones, el programa cuenta con técnicos y promotores del INTA, del INDES, del MAM principalmente. La modalidad de esta estrategia le ha significado al PSA llevar a cabo una importante red de relaciones.

La *estrategia organizativa* del PSA cumple un rol importante dentro del trabajo con los productores. La misma se encuentra en el centro de su política junto con el fortalecimiento de la participación. Esto se puede observar en el número de grupos conformados en la provincia que han sido beneficiarios del programa y que participan de la capacitación brindada por el mismo. El PSA considera que la organización desde las bases es un requisito indispensable para comenzar procesos de autogestión por parte de la población. Si bien también apoya grupos ya conformados, por su importante estrategia de capacitación logra incorporar nuevos productores con proyectos productivos (específicamente con financiamiento para autoconsumo, lo cual supone montos menores desembolsados).

La promoción de la organización de los productores en el PRODERNEA es vista como una forma para llegar a mercados extralocales, al alcanzar niveles de producción estandarizados importantes y economías de escala para la compra de insumos. En tal sentido:

“se hicieron todos los pasos organizacionales que requería el programa, desde consorcios informales hasta formar cooperativas para darle formalidad para que puedan comercializar. Y en eso estamos” (Entrevista con referentes asistencia técnica del PRODERNEA).

Existe actualmente, un déficit en materia de organización de los productores dentro de este programa. Sin embargo el PRODERNEA ha realizado un avance en la conformación de grupos respecto al programa anterior. En el caso del PPNEA, Kalmbach (1998 b:14) señala que las formas organizacionales con los beneficiarios eran promovidas más por necesidad de garantizar el recupero de fondos entregados y por normativa del programa que para crear reales espacios participativos y de autogestión. En este sentido, un informante consultado comenta que:

“en Misiones había resistencia a crear grupos de productores organizados, de organizar a la gente, por miedo a perder el control. Pero hubo un cambio de mentalidad y ahora promueven la organización. Hoy día tienen paulatinamente más claro lo que buscan con la organización” (Entrevista con la ex Coordinadora Nacional del PNEA/PRODERNEA).

Con respecto a las *estrategias de comercialización* definidas por este programa, según su coordinador provincial, apuntan a la consolidación de una oferta productiva provincial (y regional) para alcanzar mercados regionales e internacionales. Debido a ello, han avanzado en la construcción de acuerdos con algunas agroindustrias regionales y provinciales para la elaboración de jugos cítricos para el mercado nacional.

En el caso del PSA, la estrategia de comercialización -y una de sus líneas de trabajo mas fuerte- es conformar una oferta productiva a nivel local, fortaleciendo los vínculos entre los productores y el mercado de consumo local. Es así que participa activamente en la conformación y consolidación (conjuntamente con otras organizaciones) de varias ferias francas. El proyecto de las ferias, además fue una iniciativa conjunta con el MAM para comercializar el excedente de la producción de autoconsumo en los mercados locales. En palabras del coordinador provincial del

PSA:

“El programa en Misiones, cuando todo el mundo pensaba en exportar, o producir para uno u otro mercado, acá se penso en producir lo que la gente come. (...) Porque era necesario satisfacer un mercado local que estaba insatisfecho y había que buscar mecanismos de comercialización sin intermediación. Y ahí aparece el tema de la Feria Franca como una alternativa. Entonces el programa junto con otras instituciones han apostado a esto (...) Cuando uno tiene alternativas de comercialización de lo que se produce, se logra una de los objetivos del programa que es mejorar el ingreso y la calidad de vida de la gente. Con esta estrategia comercial se logra realmente esto. Esta estrategia comercial que se desarrolló es una fortaleza que el programa hoy puede exhibir y sirve de base para pensar en nuevas estrategias de comercialización más allá de lo que es la feria hoy por hoy” (Entrevista con el coordinador provincial del PSA).

La *estrategia de capacitación* en el PSA es considerada muy importante. El programa considera que a partir de la misma se pueden encarar procesos participativos fuertes con la población beneficiaria. En tal sentido, el coordinador del programa indica que:

“La capacitación como una herramienta que permite o fortalece el desarrollo de los proyectos. No solamente los proyectos en términos productivos y organizativos sino fortalecer los planes de participación del propio productor en el programa o en su comunidad. Todo lo que significa el desarrollo rural, el desarrollo local. Lo hemos promovido de varias formas estos tipos de eventos que hacen al encuentro al desarrollo local” (Entrevista con el coordinador provincial del PSA).

Para ello, la metodología del programa es la realización de talleres, encuentros y reuniones con la participación de los productores en el diagnóstico de situaciones. En el PRODERNEA, la capacitación otorgada por el programa es menor y se restringe a temas productivos y de control sanitario.

La puesta en práctica de las estrategias comentadas supone contar con un determinado *perfil de técnico* para accionar en terreno. Los perfiles de los técnicos de campo del PSA y del PRODERNEA son distinto. Justamente, los mismos se definen a partir del tipo de productor, de sus necesidades, de las estrategias productivas, organizativas y técnicas que definen los modelos de gestión de los programas. En el caso del PSA los técnicos tienen un perfil de trabajo social acompañando a los pequeños productores a encarar procesos sociorganizacionales. El referente del INTA entrevistado señala que el PSA es un programa que trabaja con productores pobres y tiene una visión de sus necesidades que requiere un técnico o

asistente con formación social, no con una visión empresarial:

“en el caso del PSA (...) es fundamental que sean técnicos que tengan una formación agrosocial y tengan una visión mas sistemática de cómo funciona el pequeño productor. Y no una visión de tipo empresarial como puede tener un técnico que llega y dice que el va a dar asesoramiento técnico, dice cuanto pesticida, fertilizante tiene que poner. Es completamente distinto el trabajo que se tiene que hacer. El otro es más básico todo lo que es organización y entender como funciona la familia, y como funciona toda la explotación (...). Un técnico muy tecnócrata (...) que apuntaba a un trabajo con empresarios yerbateros, decía: - bueno, vamos a hacer una cooperativa o una asociación de productores para exportar yerba.. o lo que fuera (...) Con este tipo de productores pequeño, más de tipo familiar, que están trabajando más a nivel de subsistencia, no puedes plantearte trabajar con un proyecto que involucra traer una comercialización a gran nivel y de exportación” (Entrevista con el representante del INTA en la UTCP).

En tal sentido, se advierte que -en comparación con el PRODERNEA- que el PSA posee técnicos asistentes provenientes de organizaciones sociales:

“En el caso del PSA hay un perfil muy social porque es gente que viene de INCUPO. Gente muy ligada a esa filosofía de trabajo. Tienen en enfoque tan social que cualquiera es técnico: cura, pastor. Son dinamizadores sociales. Nosotros [el PRODERNEA] tenemos un perfil muy sesgado: que es el técnico agropecuario. En el programa el que no es ingeniero agrónomo o médico veterinario no tiene cabida como técnico: está en el reglamento. En el PSA no es así. Cualquiera de la comunidad (actor social) es promotor local. Pero como promotor en sentido muy amplio: no tecnológico. (Entrevista con referentes de asistencia técnica y capacitación PRODERNEA).

Como vemos, el PRODERNEA tiene un sesgo productivista y considera que la asistencia requerida para el aumento de la producción es la de un asistente con perfil técnico. Al ser un programa cuyo meta es el aumento de la producción, la productividad y la comercialización en gran escala, los técnicos tienen que acompañar los proyectos encarando un tipo de estrategia empresarial. Además, como se señala:

“como se hace un enfoque sobre trabajos de proyectos tecnológicos los tiempos son otros porque hay un crédito de por medio. Todas las capacitaciones tienen un objetivo, un sesgo muy fuerte que es el productivo” (Entrevista con referentes asistencia técnica PRODERNEA).

Los técnicos contratados por el PRODERNEA deben ser técnicos en sentido estricto, pero en el PSA pueden ser promotores rurales: maestros, curas, y los propios productores. En el caso del primer programa, se trata de técnicos públicos tanto del MAyP como de algunos municipios. En el segundo, los técnicos

proviene de una diversidad de organizaciones: gremiales, de culto, de desarrollo, técnicas y públicas.

El *tipo de organizaciones* con las que se vinculan los programas difieren. En el PSA existe una fuerte red de relaciones interinstitucionales. El programa tiene trabajo conjunto con organizaciones de productores, gremiales, de cultos, técnicas, entre otras. Las causas del vínculo son también variadas: asistencia técnica, capacitación y seguimiento de los proyectos financiados. En el PRODERNEA, las relaciones interinstitucionales son más de tipo comercial, por lo tanto se vinculan con agroindustrias, cooperativas de producción y comercialización, acopiadoras, asociaciones de productores.

Las *principales organizaciones* con las que se vincula el PSA en su accionar con los pequeños productores son: el MAM, el INTA, la RAOM, la Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú y la AFFM. En el PRODERNEA, las vinculaciones son menores y parecieran estar más restringidas a la esfera pública y -por el financiamiento- al Banco Provincial.

De acuerdo a las opiniones de los informantes entrevistados, creemos que las *valoraciones* que promueve el PSA y condicionan las vinculaciones que lleva en el medio rural, están relacionadas con: rescatar el saber popular, fortalecer los lazos sociales y la solidaridad, obtener un “precio justo” por lo que se produce y comercializa, consolidar el mercado local de consumo y producción hortícola y de granja, capacitar a los productores para la autogestión, delegar en las ONG’s (organizaciones sociales en general) parte de la asistencia, fortalecer los instrumentos para demandar y controlar recursos públicos y buscar consenso y representatividad en su accionar.

Las valoraciones que promueve el PRODERNEA se refieren al desarrollo y fortalecimiento de nuevas tecnologías, a la búsqueda de procesos innovativos para la producción y organización, a la competitividad, a la participación de los productores en mercados extraprovinciales, a la delegación en los mismos de la asistencia técnica, al fortalecimiento de los medios de asistencia financiera (bancos). El programa no hecho un proceso de apertura hacia el sector pequeño productor. No habiéndolo incorporado en forma activa en su conducción a través de sus organizaciones. En

este sentido, no hay control social en el PRODERNEA.

En síntesis, por todo lo expuesto en los párrafos anteriores, consideramos que mientras el PRODERNEA es un programa de desarrollo rural con un sesgo productivista, el PSA es un programa con un importante componente metodológico social. Esto nos lleva a pensar que las relaciones interinstitucionales que realiza en el medio rural sean bastante opuestas. En el apartado que sigue, nos centramos en estas cuestiones que ya hemos comenzado a esbozar aquí.

### **Las relaciones interinstitucionales**

En Misiones, observamos que la relación de las organizaciones sociales con el Estado presenta algunas dificultades. Cuando el PSA comenzó a implementarse en la provincia, debió “demostrar” que si bien era un programa público, su accionar era diferente a otro tipo de políticas estatales. La historia de clientelismos y favores electorales en las políticas sociales argentinas ha quitado *credibilidad* a la acción pública.

Este programa ha buscado priorizar el trabajo conjunto con organizaciones y la consolidación de mecanismos de *control* de los recursos públicos como una forma de hacer transparente la gestión y otorgarle cierta credibilidad y *sostenibilidad* política. De esta forma, durante estos años el PSA ha forjado una identidad propia que la ha ido alejando de la identidad estatal. Según una evaluación del SIEMPRO<sup>53</sup> en 1996 (SIEMPRO s/f: 3):

“el PSA es una innovación institucional que debió superar una tradición de asistencialismo y discrecionalidad en las políticas sociales, eludir las propensiones clientelísticas de ciertos ámbitos institucionales con trayectoria en la temática de los pequeños productores y construir una nueva relación con la población beneficiaria...”

La metodología de trabajo y los resultados obtenidos en Misiones han hecho que el programa sea visualizado muy positivamente entre las organizaciones sociales y el sector pequeño productor.

Este proceso no ocurrió con en el PPNEA-PRODERNEA, por lo cual la

---

<sup>53</sup> SIEMPRO es el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación.

*desconfianza* general con el Gobierno Provincial continua aún vigente de alguna u otra forma. Las organizaciones de productores y sociales en general, al igual que otros organismos del Estado Nacional son más resistentes al trabajo conjunto con la Estado Provincial:

“A mi me parece que los programas estos que vienen de Nación de alguna manera apuntan más (...) al destino para el cual fueron hechos. El problema (...) es que si se implementan a través de la Provincia es como que se lo traga todo el sistema burocrático (...) y al destinatario no le llega nada. Y que es incierto el destino que va a tener ese crédito, fondo o lo que fuera” (Entrevista con referente del INTA, Centro Regional Misiones).

A partir de las entrevistas realizadas, hemos podido observar que existen varias cuestiones que condicionan las relaciones interinstitucionales que establecen los programas. Así hemos visto ya que las modalidades de organización y gestión (el tipo de asistencia técnica y financiera, las estrategias de acción definidas, el perfil de los beneficiarios a atender, el perfil de los técnicos, etc.) facilitan y dificultan los vínculos e interacciones con otros organismos de gobierno, con las organizaciones de productores y con otros actores.

Sin embargo, podemos advertir dos niveles de vinculación o interacción institucional. Uno a nivel político u organizacional y otro a nivel de trabajo en el campo. Al respecto se señala que:

“las relaciones interinstitucionales son sumamente delicadas y complejas cuando uno se mueve en un nivel de superestructura, pero cuando se mueve a nivel de los técnicos, no. Cuando estoy en el campo, coordino, articulo, armo y desarmo con los técnicos de otros programas, pero no logramos hacer los acuerdos interinstitucionales, entonces siempre es por abajo del poncho, siempre informal. Hasta las relaciones interinstitucionales se manejan en el mercado informal. Porque en el mercado formal es casi imposible blanquearlas” (Entrevista con referentes de Servicios técnicos PRODERNEA)

Esto significa que se pueden encontrar vinculaciones interinstitucionales tanto a nivel *formal*: a partir de convenios entre los administradores o coordinadores, así como *informal*: en terreno a partir de los vínculos que van creando los técnicos de campo en su accionar hacia el productor.

En el PRODERNEA -de existir- este último tipo de vinculación es informal porque no está pautado a nivel político que los técnicos funcionen articuladamente en terreno con organizaciones sociales. No así el PSA, por lo cual el programa ha

avanzado mucho en lo que respecta a las relaciones interinstitucionales. Sin embargo, la sostenibilidad de esta estrategia se fundamenta en aspectos informales: la amistad y la solidaridad han permitido el trabajo continuo de las organizaciones sociales en el programa.

En general los entrevistados consideran que los acuerdos formales para el trabajo conjunto realizados desde la administración o conducción quedan siempre en los papeles y parecen más difícil de llevar a cabo:

“Cuando se arma desde arriba una política articulada, después queda en los papeles. Todas las articulaciones dependen de la buena voluntad de la gente que está en terreno que tiene la coincidencia de objetivos” (Entrevista con referente del INTA, Centro Regional Misiones)

El PSA vendría a ser entonces un caso diferente o atípico ya que existen varias organizaciones participando en forma activa tanto formal como informalmente en la gestión y conducción del programa. Si bien algunas de relaciones no son fáciles de formalizar (el programa no cuenta con recursos suficientes para la ampliación de las estructuras de coordinación provinciales) esta participación se ha ido institucionalizando.

Por el contrario, en el PRODERNEA observamos que no hay organizaciones participando del Comité de Coordinación Provincial. Si bien está pautado que exista un accionar conjunto en este espacio de toma de decisiones, actualmente es el coordinador, los técnicos referentes de área y los productores quienes participan en él.

El referente de mercadeo del PSA señala que el programa posee un trabajo muy fuerte en el sentido de articulación con otras instituciones. Y comenta que en el caso de Misiones:

“lo que siempre hemos tratado de hacer con las instituciones es articular con todos. Porque entendemos que el programa se puede ir en cualquier momento, terminar. Y pensamos que tenemos que dejar capacidad instalada en el terreno. Entonces articulamos con los municipios, con organizaciones de pequeños productores, con todas las instituciones que están trabajando, con el MAM, con el INTA, con las ONG's, con grupos de pequeños productores que se van organizando. Podemos potencializar nuestro trabajo, es una línea muy fuerte que tenemos de trabajo (...) El programa se fue desfinanciando, y antes se podía pagar honorario y cubrir más asistencia técnica, pero con todos estos

problemas intentamos de trabajar en equipo y cubrir algunos gastos técnicos (Entrevista con el referente de mercadeo PSA Misiones).

En el programa está estipulado que para su accionar articule con organizaciones contratando la asistencia técnica y capacitación para asistir a los grupos de los beneficiarios. En Misiones, la articulación interinstitucional está pautada para del accionar en terreno:

“Lo que estipula el programa es que debe articular acciones. Como ellos no tienen personal permanente en las distintas zonas, debe articular acciones para la implementación del proyecto con otros organismos. Por que el PSA lo que tiene es una coordinación y un Equipo Técnico de Apoyo que son cuatro o cinco. Pero no tiene técnicos que estén distribuidos en toda la provincia. Entonces para implementar tiene que articular con organismos ya sea de la Provincia o de la Nación o de ONG’s” (Entrevista con referente del INTA ,Centro Regional Misiones).

Al poder llevar a cabo esto, el PSA ha tenido una amplia visualización en el sector. Esta articulación ha permitido transparentar la gestión y compartir los recursos y capacidades institucionales.

Con respecto a la articulación entre programas nacionales y provinciales, observamos que el PSA ha logrado llevar adelante acuerdos de trabajo conjunto con la Unidad de Minifundio y con el PROHUERTA, ambos programas de organismos nacionales. Según el coordinador del PSA en Misiones, esta articulación es posible gracias a que la “gente que coordina el programa PROHUERTA también mantiene una línea de este tipo”. Al respecto, se indica que:

“Todos estos programas son nacionales. La articulación se da más entre los programas nacionales que entre provincia y nación. Es más difícil el trabajo en la Provincia” (Entrevista con referente del INTA, Centro Regional Misiones)

Observamos que para el PSA en general ha sido más fácil coordinar acciones con estos programas, con la ONG’s y organizaciones de pequeños productores que con el gobierno provincial. En el PRODORNEA la vinculación con demás organizaciones se hace un tanto mas difícil. Probablemente por el tipo de estrategias, por la capacidad institucional requerida, o la falta de apertura hacia la participación de la población beneficiaria y sus organizaciones.

Las *reglas* que han permitido que el PSA pudiera trabajar en forma conjunta y tener sostenibilidad en sus acciones han dependido del esfuerzo y voluntad de los

actores participantes. Voluntad por defender los *criterios* y los *valores* promulgados por el programa en cuanto a una producción sin agroquímicos, destinada a la alimentación de la familia, una producción solidaria, con un “precio justo”, con consenso y control social. Esto ha permitido aunar esfuerzos y negociar las normas de interacción.

En caso del PRODERNEA consideramos que como se trata de relaciones formales esporádicas que no han podido ir fortaleciéndose, las normas y valoraciones que promueve este programa con los actores que se vinculan son más difíciles de observar. De acuerdo a los informantes entrevistados, en tanto este programa es administrado por el Gobierno de la Provincia vincularse con el mismo es difícil por la falta de reglas claras en cuanto al manejo y destino de los recursos.

En el cuadro que presentamos a continuación, hacemos una síntesis final de las relaciones interinstitucionales que llevan a cabo los programas en Misiones, destacando comparativamente el tipo de interacción, su origen y las evaluaciones personales de los referentes entrevistados.

**Cuadro 4: Relaciones interinstitucionales del PSA y PRODERNEA. Tipo de vínculos e interacción con organizaciones del medio rural misionero. Síntesis comparativa a partir de las principales organizaciones**

Organizaciones del medio rural	PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (PSA)	PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL PARA LAS PROVINCIAS DEL NORDESTE ARGENTINO (PRODERNEA)
AFFM	Participa en la gestión del programa informalmente. Buena relación basada en la oferta de capacitación, asistencia técnica y control sanitario por parte del PSA. Actualmente se están definiendo las normas de interacción entre estas organizaciones	No hay buena relación entre los dirigentes de la AFFM y el Gobierno Provincial. Vinculación informal muy puntual para capacitación en algunas ferias. Demanda directamente de los productores feriantes (beneficiarios del PRODERNEA) hacia el programa
Banco Macro (ex Banco Provincial)	No hay relación	Relación formal. Acuerdo para administración de los fondos. Control sobre la devolución de los créditos
Cooperativa Tabacalera	No hay relación	Futuros acuerdos para comercialización de producción frutícola. Relación formal
FIDA	No hay relación	Organismo financiante. Diseña la organización y operatoria del programa. Evalúa y controla los fondos desembolsados y la marcha del programa
INDES	Participa en la gestión y en el trabajo	No hay relación institucional. Sólo

	de campo mediante asistencia técnica y capacitación a los productores. Muy buena relación, formal e informal	personal. “No hay acuerdos de trabajo conjunto porque el perfil del productor atendido es diferente”
INTA	Participa en la conducción y en el trabajo de campo mediante asistencia técnica y capacitación. En San Vicente los proyectos de la Unidad de Minifundio se han podido articular muy bien con el PSA. En general, muy buena relación formal y articulación en campo. Muy buena relación informal, a través del PROHUERTA	No hay acuerdos de ningún tipo a nivel institucional. Si bien no está pautado el trabajo conjunto, en algunos pocos casos, técnicos del INTA pueden ser contratados por el PRODERNEA para la asistencia técnica de productores beneficiarios. “Los objetivos del trabajo con la gente son distintos”
MAM	Participa en la conducción y asistencia técnica y en capacitación a productores. Especialmente en apoyo a la comercialización. Relación buena. Divergencias en cuanto al tipo de asistencia para el pequeño productor y las necesidades del sector. Participación continua desde sus comienzos y logros conjuntos como las Ferias Francas	Por su historia combativa en la provincia el MAM tiene dificultad de acercamiento al Gobierno. Muchos productores de esta organización son morosos del PPNEA por lo tanto no puede ser beneficiarios del PRODERNEA. La relación no es buena. Existen desconfianzas tanto del MAM como del PRODERNEA
Dirección de Huertas y Ferias Francas del MAyP	Tiene un espacio en la participación del programa, pero no lo aprovecha porque no concurren a las reuniones de la UTCP. Apoya indirectamente a los productores beneficiarios del PSA a través de capacitación o control bromatológico a los feriantes. Vinculación informal a través de intercambio de información y demanda de capacitación.	No hay trabajo conjunto. Intercambio de información, formal.
Pastoral Social	Muchos de los miembros del ETA y la coordinación previenen de la Pastoral de la Diócesis de Iguazú Excelente relación. Interacciones fluidas.	No hay vinculación. “La diócesis de Iguazú y el Gobierno no se llevan muy bien”
PRODERNEA	No hay trabajo conjunto. La relación se debilitó cuando el programa dejó de participar en la UTCP y se subió el perfil de productor beneficiario	-
PSA	-	Relación informal para el intercambio de información sobre productores beneficiarios.
RAOM	Participa informalmente en la gestión del programa. “Son “básicamente los proveedores de capacitación en agroecología”. Existe la necesidad de realizar un acuerdo macro para avalar las	“Los técnicos que están en la UPE no comparten la filosofía de lo orgánico”. El accionar del programa busca aumentar la productividad para alcanzar mercados extralocales. Para ello “consideran necesaria la utilización de agroquímicos”

	acciones informales que están realizando. Búsqueda de formalización de la relación. Muy buena vinculación	
SENASA	Vinculación formal para control sanitario de carnes bovinas	Vinculación formal para control sanitario de producción frutícola y bovina

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a informantes calificados del PSA y PRODERNEA a nivel provincial y nacional

## Capítulo VI: Conclusiones

En la provincia de Misiones se están desarrollando actualmente importantes acciones en materia en desarrollo rural con pequeños productores. Las intervenciones que se vienen haciendo no responden sin embargo, a una política coordinada y articulada para el sector. Existe una gran variedad de instituciones públicas y privadas participando en el ámbito rural para la atención de estos productores: programas provinciales y nacionales, ONG's, organizaciones gremiales, asociaciones de técnicos, escuelas técnicas, organizaciones de productores, cooperativas de producción y consumo, entre otras. A pesar de ello, en la mayoría de los casos, aún no han podido coordinar acciones conjuntas.

Nuestro estudio se ha centrado en dos programas nacionales de desarrollo rural, el PSA y el PRODERNEA, desde una perspectiva institucional. En tal sentido, hemos desarrollado los modelos de organización y gestión que poseen y las relaciones interinstitucionales que han construido en la provincia de Misiones para su accionar con los pequeños productores.

Estos programas han reconocido desde su formulación que avanzar hacia el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida, es una tarea compleja. Por ello en su diseño institucional se ha tenido en cuenta la participación de organizaciones rurales en diversas instancias y con roles variados para la ejecución de los mismos.

Particularmente, hemos reparado en nuestro análisis sobre las normas y reglas que se han ido conformando el PSA y el PRODERNEA para la interacción con las organizaciones del medio rural misionero. Estas normas y reglas han condicionado, restringido y adecuado su accionar conjunto y han sido resultado de procesos continuos de cooperación y negociación. En la construcción del consenso alcanzado, la participación activa de los diferentes actores ha tenido un rol central.

## **Reflexiones en torno a las fortalezas y debilidades de los modelos institucionales del PSA y PRODERNEA para las relaciones interinstitucionales**

### *El Programa Social Agropecuario*

A partir de lo expuesto en los capítulos anteriores, consideramos que el PSA posee un modelo institucional participativo basado en la interacción con organizaciones sociales y de desarrollo rural. La vinculación efectiva con las mismas se puede dividir en dos planos: el de la participación en la conducción del programa y el de la participación en el desarrollo de los proyectos productivos financiados en terreno. Esto ha favorecido la construcción de una política consensuada para su accionar y el control social sobre la marcha del programa.

De acuerdo a su modelo de organización, el PSA no se inserta en el gobierno provincial, sino que crea una estructura paralela de intervención directa de la SAGPyA en las provincias. Esta estructura se encuentra abierta a la participación de actores representantes del sector pequeño productor lo cual ha permitido la consolidación de mecanismos genuinos de control sobre su funcionamiento. En Misiones la conformación de una unidad de coordinación provincial “ampliada” demuestra su carácter participativo. Este proceso ha sido mérito del trabajo activo de la organización de los productores beneficiarios, ONG’s, el estado provincial y el estado nacional, y de las reglas y criterios establecidos para tal fin. Una normativa clara y conocida por los actores participantes ha permitido sostener a lo largo de estos años la operatoria del programa y darle continuidad. Consideramos por lo tanto, que el modelo de organización que presenta el PSA posee importantes fortalezas para las relaciones interinstitucionales porque se estructura en forma horizontal y permite el control social de su administración.

Para su gestión en terreno, el PSA se ha organizado de tal forma que su accionar está condicionado por la presencia de técnicos contratados con un aval institucional. En tal sentido, esto ha permitido generar una red de técnicos y promotores en la provincia vinculados al programa y a alguna otra institución. El formar parte de ambas organizaciones ha hecho que se difunda una normativa y criterios de trabajo consensuado y articulado. Por lo tanto, consideramos también

que esta es una fortaleza que presenta el programa.

A pesar de ello, creemos que existen ciertas debilidades en el programa en cuanto a su organización y gestión. Estas podrían ser generadoras de conflicto para su política de coordinación interinstitucional. Como vimos, el programa no ha incorporado mecanismos de seguimiento de la devolución de los créditos y esto ha generado algunos roces institucionales. Cuando el PSA solicitó a las organizaciones, con la cuales se relaciona para su trabajo en terreno, que exigieran a los productores la devolución de los préstamos, éstas le advirtieron que no iban a hacer de agentes bancarios. Esto ha incomodado a los representantes de las organizaciones sin embargo se ha acordado y no se ha llegado a generar un conflicto.

En otro aspecto, podemos advertir sobre la flexibilidad en la operatoria del PSA. Si bien es positivo, ya que permite direccionar y adaptar el programa ante las situaciones cambiantes, en algunos casos puede reforzar algunos componentes subjetivos de quienes los administran de no existir un real control. Así por ejemplo, destacamos la falta de seguimiento de la devolución de los préstamos y la pérdida de autofinanciamiento en la provincia debido a criterios no explícitos en la aprobación de los proyectos productivos presentado en la UTCP. Si bien estos criterios no explícitos son conocidos por todos los participantes, en el futuro pueden traer conflictos como el comentado en el párrafo anterior.

Con respecto a la descentralización del programa el PSA no se encuentra descentralizado en el Gobierno Provincial. Se llama a sí mismo descentralizado debido a que su operatoria y gestión está a cargo de una unidad provincial. Si bien esto permite acercar y adaptar las acciones del programa a la realidad provincial, algunos informantes entrevistados consideran que es una contradicción en la medida que los recursos pasan desde Nación a las UTCP's sin que las Provincias asuman compromisos.

### *El Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste Argentino*

El PRODERNEA tiene un modelo institucional basado en el fortalecimiento de la capacidad pública provincial para su accionar en el sector pequeño productor. Su modelo de organización, inserto en las estructuras del gobierno de las provincias,

está abierto a la burocracia estatal y depende fuertemente de sus recursos públicos.

Debido a los componentes y estrategias que presenta, el programa se encuentra condicionado por el sistema financiero y la competitividad de un mercado abierto. Una de las metas del PRODERNEA es incorporar al sistema financiero formal a los productores que atiende e insertarlos en un mercado regional e internacional. Por lo tanto, nos preguntamos sobre las condiciones y posibilidades de los pequeños productores de tener una continuidad competitiva en estos mercados y una inserción financiera formal a largo plazo. Especialmente teniendo en cuenta la situación de los bancos provinciales y del sistema financiero en Argentina, ya que este contexto es una debilidad para el accionar del programa, particularmente a la hora de articular acciones con otras organizaciones.

En Misiones, para su gestión el PRODERNEA no ha coordinado acciones con organizaciones representativas del sector al que atiende y ha generado espacios restringidos de participación de los beneficiarios y organizaciones en la conducción del programa. Por lo tanto, creemos que esto debilita las posibilidades de trabajo conjunto hacia el sector, la construcción de consenso y control social sobre su accionar.

Con respecto a la descentralización del programa consideramos que con el PPNEA-PRODERNEA se han creado estructuras y decisiones en desarrollo rural como política explícita del Gobierno de Misiones. Y esto es una fortaleza porque el accionar hacia su sector pequeño productor forma parte de una política del Estado. En tal sentido se han generado capacidades institucionales para actuar hacia una población olvidada y desprotegida. Sin embargo, en el caso del PRODERNEA esta descentralización no ha permitido el control social de la administración del programa por parte de la población beneficiaria.

Por lo tanto, respecto a esta cuestión sobre el compromiso que deben asumir los gobiernos provinciales para la intervención en desarrollo rural, se puede afirmar que si bien se recomienda que las políticas de desarrollo se ejecuten en el marco de la descentralización, se debe tener en cuenta cual es la estrategia hacia el sector pequeño productor, como es la estructura institucional y cual es la participación de los actores. La participación social de la población en la burocracia estatal es una

característica ausente en la provincia de Misiones. Además, es reconocido el ajuste por el que están pasando las administraciones provinciales y su alto endeudamiento. Debido a ello nos preguntamos cuales son los márgenes de acción con los que operan. En Misiones, como vimos el PRODERNEA está incapacitado de contratar técnicos y ampliar su operatoria. De allí que algunos informantes consultados señalen que todo esto hace que haya que replantear el Programa y seguir a partir de un consenso con el FIDA.

**En síntesis, el PSA posee un modelo institucional basado en la participación activa y el control social, su operatoria es flexible y la gestión consensuada. El PRODERNEA cuenta con un modelo institucional abierto a la estructura gubernamental basado en el fortalecimiento de la capacidad estatal y una gestión aún poco abierta a la participación de representantes del sector y al control social de los fondos públicos.**

### **Reflexiones en torno a las relaciones interinstitucionales de los programas estudiados en la provincia de Misiones**

#### *El Programa Social Agropecuario*

En el PSA, las relaciones interinstitucionales tienen una destacada importancia. En Misiones, este programa ha priorizado el trabajo conjunto con organizaciones y la consolidación de mecanismos de control de los recursos públicos como una forma de hacer transparente la gestión y otorgarle cierta credibilidad y sostenibilidad política.

Las reglas que han permitido que el PSA trabajara en forma conjunta y consensuara sobre las acciones a seguir, han sido posibles gracias a la concordancia de objetivos y estrategias, la tendencia hacia una actitud colaborativa y solidaria y una concepción de trabajo similar. Los mecanismos de negociación y acuerdo han permitido que la participación de organizaciones diversas sea activa y favorezca la operatoria y gestión del accionar del programa en la provincia. Los criterios y los valores promulgados por el programa en cuanto a una producción sin agroquímicos,

destinada a la alimentación de la familia, una producción solidaria, con un “precio justo”, con consenso y control social, han logrado juntar esfuerzos y negociar las normas de interacción. Si bien las relaciones del PSA están basadas en aspectos informales como la solidaridad y amistad, no ha hecho que el programa caiga en relaciones clientelares. La participación de distintas organizaciones representativas del sector y del desarrollo rural han controlado la gestión y operación del programa, no permitiendo que se desvíen los fondos hacia aspectos no contemplado por la política del PSA.

Sus características operativas y la flexibilidad y transparencia del modelo de gestión ha logrado que el programa tenga una amplia aceptación del sector pequeños productor y representantes de las organizaciones de trabajo en desarrollo rural. Estos actores han permitido dar continuidad y fortalecer a la intervención del programa en Misiones. Lo interesante de su accionar es que supo captar a las ONG's, los grupos de productores y organizaciones sociales en general. Por lo tanto, consideramos que esto un gran mérito debido a que el contexto político institucional actual minimiza el rol del Estado.

Finalmente, queremos hacer una reflexión en torno a aquello que posibilita estas articulaciones, además del hecho de contar con un modelo institucional particular. La participación activa de varias organizaciones en torno a proyectos productivos en San Vicente o el accionar conjunto del PSA con distintas organizaciones en la construcción de algunas ferias como la de Oberá, nos lleva a pensar que lo que hace posible un aprovechamiento de las capacidades institucionales y una articulación y acción conjunta es también contar con un proyecto de desarrollo a nivel local. Lo que significa pensar en proyectos integrados a otros aspectos más allá de lo agropecuario y el desarrollo rural e ir generando “de abajo hacia arriba” estrategias de articulación alrededor de un proyecto particular. Esto podría ser una interesante línea futura de investigación, especialmente desde el análisis institucional territorial.

### *El Programa de Desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste Argentino*

El PRODERNEA en Misiones posee ciertas dificultades para coordinar y

articular estrategias de intervención en forma interinstitucional. A pesar de que está pautado que realice acuerdos con organizaciones, no se ha avanzado sobre ello. Por otro lado, si bien está estipulado que exista una gestión conjunta en el Comité de Coordinación Provincial, en este espacio de toma de decisiones no hay organizaciones participando en forma activa.

Consideramos que las vinculaciones que realiza el PRODERNEA en Misiones son formales y esporádicas y no han podido ir fortaleciéndose. Las normas y valoraciones que promueve este programa con los actores que se vinculan son más difíciles de observar en la práctica. De acuerdo a los informantes entrevistados, la administración pública provincial no posee normas claras en cuanto al manejo y destino de los recursos. La desconfianza general con el Gobierno Provincial ha hecho que las organizaciones sociales en general, así como otros organismos del Estado Nacional, sean más resistentes al trabajo conjunto con el Estado Provincial. Pero además, el mismo gobierno no ha encarado una estrategia de apertura institucional hacia la población y por lo tanto se dificulta crear una política articulada y reglas de interacción transparentes y conocidas por todos. Por lo tanto, una historia de relaciones clientelares y las limitaciones burocráticas, han hecho que el PRODERNEA no sea reconocido en el sector pequeño productor misionero.

Finalmente, debemos considerar que los mismos criterios que presenta el programa en cuanto al destino y seguimiento de los fondos desembolsados, el tipo de asistencia técnica privatizada y las estrategias de comercialización encaradas, son un tanto rigurosos y exigentes. Con lo cual posiblemente también dificulte la complementación con otras organizaciones y su apertura al sector.

Mediante este trabajo de investigación, centrado en información primaria, esperamos haber contribuido al análisis institucional del desarrollo rural y sus particularidades en la provincia de Misiones.

## Bibliografía

- Alfaro, Ma. Inés (2000) “Modalidades de intervención y promoción de la participación: ¿cuáles son los horizontes permitidos?” En *International Rural Sociology Association X World Congress*. Río de Janeiro, Brasil.
- Appendini, Kirsten y Nuijten, Monique (2002) “El papel de las instituciones en contextos locales”, en *Revista de la CEPAL* N° 76, Santiago de Chile.
- Archetti, Eduardo y Stolen, Kristien (1975) *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*, Siglo XXI Argentina Editores.
- Barenger, Denis (1991) “Mutual Help Systems among small Producers”. En *Journal for Farming Systems Research-Extension*, Vol.2, N° 3, University of Arizona, Tucson, Estados Unidos de América.
- Barsky, Osvaldo (1990) *Políticas agrarias en América Latina*, Grupo Esquel, Buenos Aires.
- Bartolomé, Leopoldo J. (1975) “Colonos, plantadores y agroindustrias. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones”. En *Desarrollo Económico* N° 58, IDES, Buenos Aires.
- Bartolomé, Leopoldo J. (1982) “Base social e ideológica en las movilizaciones agraristas en Misiones entre 1971 y 1975”. En *Desarrollo Económico* N° 85, IDES, Buenos Aires.
- Basco, Mercedes (1998) *Modalidades de asistencia técnica a los productores agropecuarios en la Argentina*, IICA, Buenos Aires.
- Basco, Mercedes (1993) *Hacia una estrategia de desarrollo rural para la Argentina*, IICA, Buenos Aires.
- Benencia, Roberto (1996) “La problemática de los pequeños grupos de productores involucrados en Programas o Proyectos de Desarrollo Rural”. En *Realidad Económica* 143, IADE, Buenos Aires.
- Benencia, Roberto (2001) “Formas de construcción de poder entre los pequeños productores rurales. Experiencias de organización en el nordeste argentino”.

- Mimeo. Cátedra de Sociología y Extensión Rural, Facultad de Agronomía, UBA. Buenos Aires.
- Benencia, Roberto y Flood, Carlos (2002) "El pequeño proyecto comunitario o la articulación desde los actores". Trabajo presentado en el I Congreso Nacional de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal
- Bordelois, Gastón (2002) "Estrategias de articulación en política social. Del diseño a la práctica concreta: el caso del Programa Social Agropecuario". Trabajo presentado en el *I Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Brett, E.A. (1992) *Providing for the rural poor: institutional decay and transformation in Uganda*. IDS Research Report 23, Institution of Development Studies, Brighton Sussex, Inglaterra.
- Brett, E.A. (1996) "The participatory principle in development projects: the costs and benefits of co-operation", en *Public Administration and Development* Vol 16, N° 1, Londres.
- Brett, E.A. (1999) *Participation and Accountability in Development Management*, paper, Development Studies Institute, London School of Economics. Londres.
- Bruno Théret, Iris (2000) "Nueva economía institucional, economía de las convenciones y teoría de la regulación: ¿hacia una síntesis institucionalista?" , en *Noticias de la Regulación* N° 35. CEPREMAP - PIETTE (CONICET).
- Carballo González, Carlos (1995) "Programa Social Agropecuario y Cambio Rural. Dos intentos para atenuar la crisis entre los agricultores familiares." En *Realidad Económica* 136, IADE, Buenos Aires.
- Carballo, Carlos (1991) "Los pequeños productores y el desarrollo rural en la Argentina" En *Realidad Económica* 100. IADE. Buenos Aires.
- Cernea, Michael M. (1995) *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Chambers, R. (1996) "Putting the First Last" en Chambers, R. *Whose reality counts? Putting the first last*.

- Cunill, Nuria (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas de democratización de los Estados Latinoamericanos*. CLAD. Buenos Aires.
- Espino, José Ayala (1999) *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- FAO (1997) *Participation in practice. Lessons from the FAO People's Participation Program*. Departamento de Desarrollo Sustentable (SD), Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma.
- FIDA (s/f) *Programa de Desarrollo Rural para las provincias del Nordeste Argentino*, en [www.fidamerica.cl](http://www.fidamerica.cl) (marzo de 2002)
- Forni, Floreal y Benencia, Roberto (1989) *Nuevas formas organizacionales entre pequeños productores del Nordeste de la Argentina*. CEIL. Documento de Trabajo N°22. Buenos Aires.
- Giarraca, Norma -Compiladora- (2001) "Prologo" en *¿Una nueva ruralidad para América Latina?* Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Giarraca, Norma (1990) "El campesinado en la Argentina: un debate tardío". En *Realidad Económica* 94, IADE, Buenos Aires.
- Gras, Carla y Tsakoumagkos, Pedro (s/f) "Las transformaciones en las regiones con campesinos. Algunas consideraciones sobre el caso argentino en las últimas décadas". Trabajo presentado en el *Seminario: El agro argentino hoy*, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Heynig, Klaus (1982) "Principales enfoques sobre la economía campesina". En *Revista de la CEPAL*, Abril de 1982, Santiago de Chile, Chile.
- Kalmbach, Andrea (1997 a) *Trabajo Final del Seminario "Problemas y Políticas Sociales"*, Maestría en Gerencia y Administración de Programas Sociales, Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- Kalmbach, Andrea (1997 b) *Las redes clientelares en la gestión del Programa de Crédito y Asesoramiento a Pequeños Productores*, FIDA - BID, Trabajo Final del Seminario "Técnicas analíticas para la formulación de problemas y programas sociales",

Maestría en Gerencia y Administración de Programas Sociales, Universidad Nacional de Misiones, Posadas.

Kalmbach, Andrea (1998 a) *Análisis crítico del programa de crédito y asistencia técnica a pequeños productores del Nordeste Argentino*, Trabajo Final del Seminario “Gestión de Programas Sociales”, Maestría en Gerencia y Administración de Programas Sociales, Universidad Nacional de Misiones, Posadas.

Kalmbach, Andrea (1998 b) *Trabajo Final del Seminario “Desarrollo en Gerencia Social”*, Maestría en Gerencia y Administración de Programas Sociales, Universidad Nacional de Misiones, Posadas.

Kliksberg, B. y Sulbrandt, J. (s/f) *América Latina: una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. PNUD. [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

Kliksberg, Bernardo (1998) “Seis tesis no convencionales sobre participación” En *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 2. Red de Gobernabilidad y Desarrollo Institucional. PNUD. [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

Lombardo, Patricia y Tort, María Isabel (1999) “Estrategias de intervención para pequeños y medianos productores agropecuarios en la década de los '90”. En *Realidad Económica* 168, IADE, Buenos Aires.

Manzanal, Mabel (1993) *Estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales, Biblioteca Política Argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, Argentina.

Manzanal, Mabel (2000) “Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal”. En *EURE* Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, Vol. XXVI, N° 78, septiembre, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile.

Manzanal, Mabel (2001) *Problemática Institucional y Desarrollo Rural: el caso de las provincias de Salta y Misiones*. Proyecto de investigación, ANPCyT - FONCyT, Buenos Aires.

Manzanal, Mabel (2002) “Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina”, Publicado en *Economía, Sociedad y Territorio* N° 12, El Colegio Mexiquense,

A.C., México.

- Martínez Nogueira, Roberto (1998) *Los proyectos sociales: de la certeza omnipresente al comportamiento estratégico*. Serie Políticas Sociales 24, CEPAL. Santiago de Chile.
- Martínez Nogueira, Roberto (2001) “Los ámbitos de participación” en *Encrucijada UBA 6*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía de la Nación (2001) *Panorama Económico Provincial Misiones*, Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Secretaría de Hacienda, Buenos Aires.
- Moniec, Susana (1991) *Evaluación de los micro-proyectos productivos desarrollados en la provincia de Misiones en el período 1970-1990*. Informe Final. Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- Montiel, Sandra (1997) *Los pequeños productores agrícolas de Misiones y sus formas de representación política – gremial*. Informe Final. PISPAD, Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- Montiel, Sandra (2000) *Procesos de participación y cambio en el Movimiento Agrario Misionero*, Tesis de grado para la licenciatura en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- Murmis, Miguel (1991) “Tipología de pequeños productores campesinos en América”, en *Ruralia* N° 2, FLACSO, Buenos Aires.
- Murmis, Miguel (1995) *Pobreza rural: datos recientes y diversidad de situaciones ocupacionales*, PROINDER, Dirección de Planeamientos y Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Buenos Aires, Argentina.
- North, Douglass (1995), “The new institutional economics and third world development”, in J Harriss & others, *The new institutional economics and third world development*, Routledge.
- Oszlak, Oscar (2001) “El Estado Transversal”. En *Revista Encrucijadas* N° 6, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- PRODERNEA (2000) *Programa de Desarrollo Rural para las provincias del nordeste argentino / Misiones*, en [www.misiones.gov.ar](http://www.misiones.gov.ar) (julio de 2002)
- PSA - Programa Social Agropecuario (1996) *Anuario 1996 del Programa Social Agropecuario*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, Buenos Aires.
- PSA - Programa Social Agropecuario (1998) *El Programa Social Agropecuario 1993 - 1998, cinco años de política social con pequeños productores minifundistas*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, Buenos Aires.
- PSA – Programa Social Agropecuario – (1999a) *Manual Operativo*, texto ordenado. SAGPyA, Buenos Aires.
- PSA - Programa Social Agropecuario- (1999b) *Boletín del Programa Social Agropecuario - Misiones*. N° 14. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación. Eldorado, Misiones.
- PSA - Programa Social Agropecuario (2001) *El Programa Social Agropecuario 1993 - 2001, ocho años de promoción y apoyo a pequeños productores minifundistas*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, Buenos Aires.
- Restrepo, Darío (2001) “Reestructuración capitalista, formas de organización espacial del Estado y nuevas prácticas políticas”, en *VI Seminario de la Red Internacional de Investigadores en Globalización y Territorio*, Rosario, Argentina.
- Rivera, Rigoberto (1989) “Campesinado: el enfoque de las estrategias de hogar”, en *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 12, N° 3, Bogotá.
- SAGyP (1995) *El deterioro de las tierras en la República Argentina*, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Buenos Aires.
- Schiavoni, O.M. Gabriela (1995a) “Organización doméstica y apropiación de tierras fiscales en la frontera de Misiones (Argentina).” En *Desarrollo Económico* Vol. 34, N° 136, Buenos Aires.
- Schiavoni, O.M Gabriela (1995b) “Gestión doméstica y capitalización de pequeñas explotaciones: los productores de la frontera agraria de Misiones

(Argentina)”, en Trinchero, H. (editor) *Producción doméstica y capital. Estudios desde la antropología económica*, Editorial Biblos, Buenos Aires.

Schvorer, Esther L. (2001) “Drama y narrativas sociales. El caso de un programa de desarrollo rural, los pequeños productores misioneros y una trabajadora de campo en el medio”, trabajo presentado en *las Terceras Jornadas sobre Etnografía y Métodos Cualitativos*, IDES, Buenos Aires.

SIEMPRO (s/f) *El Programa Social Agropecuario*, Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.

Soverna, Susana (1995) *Análisis de Programas de desarrollo Rural*, Informe Final. PROINDER - Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Nación, Buenos Aires.

Soverna, Susana (1999) *Los Programas de Desarrollo Rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA*. Mimeo, PROINDER - Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Nación, Buenos Aires.

Soverna, Susana (2001) *Las políticas de desarrollo rural en Argentina: origen y perspectivas* Borrador para discusión. Mimeo, Buenos Aires.

Thompson, Andrés (1995) *Políticas Públicas y Sociedad Civil en Argentina. El papel de las organizaciones sin fines de lucro*. Biblioteca Virtual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO -. [www.clacso.org](http://www.clacso.org)

Tsakoumagkos, Pedro (1997), “Indagaciones sobre la pequeña producción agraria en contextos de pobreza”. Ponencia presentada en *el I Congreso internacional sobre pobres y pobreza en la sociedad argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

Uphoff, Norman (1995) “Adaptar los proyectos a la gente” en Cernea, M. *Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural*. Fondo de Cultura Económica, México.

### **Fuentes periodísticas**

El Territorio Digital: <[www.elterritoriodigital.com.ar](http://www.elterritoriodigital.com.ar)> Periódico provincial. Artículos varios.

Misiones On Line: <[www.misionesonline.com](http://www.misionesonline.com)> Portal de noticias provinciales.  
Artículos varios.

PSA - Programa Social Agropecuario- Boletines del Programa Social Agropecuario -  
Misiones. Números Varios. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y  
Alimentación de la Nación. Eldorado, Misiones.

SAGPyA *El país y el campo* Año 1, Julio de 2000. Periódico de la SAGPyA, Buenos  
Aires.

## **Anexo I: El debate sobre el campesinado en América Latina**

La cuestión entorno a los sujetos de las políticas de desarrollo rural en América Latina ha suscitado una larga discusión acerca del funcionamiento y la lógica de la producción familiar agrícola, como así también su significado y perspectiva dentro de los estilos de desarrollo vigentes en la región (Heynig, 1982; Barsky, 1990).

Los actores objeto de las acciones de DR son denominados con el término genérico de “productores familiares”, si bien se reconoce que existe una alta heterogeneidad dentro de esta población. Desde los años ’70, esto ha impulsado en América Latina a un amplio debate en torno a la conceptualización del pequeño productor. Según Barsky (1990:113) “la heterogeneidad campesina sólo puede ser aprehendida dentro de una noción más global de pequeño productor”<sup>54</sup>.

El concepto de campesino ha sido ampliamente discutido. Los autores clásicos como Marx, Lenin y Chayanov, comenzaron a problematizar la situación del campesinado en contextos geográficos e histórico muy alejados a la realidad latinoamericana. Sin embargo, presentamos el debate que se sostuvo a comienzos de siglo entre Lenin (basándose en los trabajos de Marx de mediados del siglo XIX) y Chayanov, ya que hacia los años setenta y ochenta esta polémica se revitalizó a través de estudios sobre el campesinado en la región. Las posturas encontradas entre ‘descampesinistas y campesinistas’ hacen referencia a los principales teóricos de estas corrientes: Lenin y Chayanov (Heynig, 1982).

En términos generales se puede afirmar que el marxismo ha enfocado al campesinado en términos de relaciones de poder, considerándolo constituido por los productores agropecuarios explotados de la etapa precapitalista; mientras que por otro lado, Chayanov los ha tratado como una forma particular de economía que opera a partir de la unidad doméstica familiar y que a nivel nacional debe ser considerado un sistema económico en sí mismo, que convive con otros sistemas. En ambas posturas dentro de este enfoque, el término campesino alude a la relación trabajo familiar-tierra que se da en una pequeña explotación de producción -

consumo, generalmente agrícola.

Marx consideraba a los campesinos como una categoría residual y planteaba dos alternativas: o el campesinado integraba una alianza con el proletariado organizado o bien trataba de superar las continuas crisis hasta llegar finalmente a su expropiación y reemplazo por vastas unidades de producción capitalistas. Siguiendo este razonamiento, Lenin consideraba que el campesinado se encontraba en un proceso de descomposición con la penetración del capital en el agro y la creación de una burguesía y proletariado rural.

Al estudiar el campesinado inglés, Marx llega a la conclusión de que la producción campesina, si bien se encuentra inmersa y profundamente afectada por las relaciones de producción capitalista, no está orientada a la inversión. La finalidad de esta producción está orientada a la subsistencia y no a la capitalización, siendo parte de una economía mercantil simple. Desde esta perspectiva define al campesino como “...propietario libre de su tierra, lo cual aparece como su instrumento fundamental de producción, como el campo indispensable de acción de su trabajo y su capital (...) una parte predominante del proceso ha de ser consumido directamente por sus productores, los campesinos, como medio directo de subsistencia, destinándose solamente el resto a servir de mercancía en el comercio con la ciudad...” (Marx, 1981: 744-745<sup>55</sup>, citado por Montiel, 1997:5)

En diversos trabajos teóricos, Marx define al campesinado como una clase social, sujeta a la explotación impuesta por las relaciones de producción capitalistas pero a través de mecanismos distintos a los que se halla sometido el proletariado (Montiel, 1997 y 2000).

Lenin define el proceso de desarticulación que sufre el sector agrario como ‘diferenciación’ o ‘descampesinización’: “...además de desnivelarse el viejo campesinado se derrumba por completo, deja de existir, desplazado por tipos de población rural totalmente nuevos (...) Estos tipos son la burguesía rural y el proletariado del campo, la clase de los productores de mercancías en la agricultura y

---

<sup>54</sup> Al respecto también véase Murmis (1991).

<sup>55</sup> Marx, Karl (1981) *El Capital*. Tomo III. Editorial Siglo XXI. México.

la clase de los obreros agrícolas asalariados...” (Lenin, 1973:182<sup>56</sup> citado por Montiel, 2000: 4)

Por otra parte, la teoría de la economía campesina de Chayanov -basada en estudios del campesinado ruso entre 1910 y 1930- considera que esta una forma de producción no capitalista (en realidad la considera un ‘modo de producción’ en sí misma). La explotación familiar es la unidad central de dicha economía. El campesino produce valores de uso para el autoconsumo, participando en la circulación de la mercadería como un sistema mercantil simple. Este enfoque aísla la economía campesina de las relaciones económicas y sociales que la rodean y de la cual es sólo una parte. Los elementos fundamentales de ésta son la unidad campesina doméstica y el trabajo familiar estimulado por una motivación individual definida culturalmente. De aquí se desprende que el modo de producción campesina pueda subsistir y fortalecerse bajo el capitalismo ya que el campesino produce lo necesario para su autoconsumo. Y si bien ha entrado en la esfera monetaria y en la circulación de mercaderías, no busca la obtención de un beneficio.

Ahora bien, retomando la aparente dualidad entre aquellos que sustentan sus argumentos a partir de los escritos de Lenin -descampesinistas- y los que lo hacen a partir de los de Chayanov -campesinistas- se observa que los primeros sostienen la desaparición paulatina del campesino por su total proletarización y los segundos postulan la posibilidad de subsistencia dentro del régimen capitalista (Heynig, 1982).

Los descampesinistas sostienen que la penetración del capital en el agro transformará a los campesinos en proletarios sin tierra, al confrontarse éstos con la gran explotación capitalista. Con lo cual ninguna política social hacia el sector logrará frenar este avance y la consiguiente desocupación del campesino. Cualquier intento de este tipo sería calificado como conservador.

Según la postura campesinista, la permanencia de los campesinos no es sólo compatible con la creciente penetración del capitalismo en el campo, sino que incluso es una condición para su expansión (ibidem)<sup>57</sup>. El campesino transfiere

---

<sup>56</sup> Lenin, V.I. (1973) *El desarrollo del Capitalismo en Rusia*. Editorial Estudio. Buenos Aires.

<sup>57</sup> Para el caso de la funcionalidad del pequeño productor en la expansión del mercado interno en Argentina, véase Manzanal (1993).

excedentes a expensas de su consumo y su autoexplotación. Puesto que el valor de la fuerza de trabajo familiar no está incluido en su totalidad en el costo de producción, la autoexplotación que caracteriza la economía campesina se transfiere en una apropiación directa de su producto por parte de las empresas capitalistas una vez que ingresa como semiproletariado en el mercado laboral (...). Pero el asalariado temporal agrario no logra obtener un monto tal que pueda reproducir a los futuros productores, los medios de subsistencia, etc. con lo cual debe trabajar su parcela. En esta forma el capitalista extrae una renta en trabajo a sus obreros en la medida en que se transfiere al sector capitalista una fuerza de trabajo producida en la economía doméstica.

Por ello, esta resistencia a la proletarización es vista como una conducción para la expansión capitalista. La presencia del salario no es un indicador de un proceso de proletarización, sino que viene a formar parte en forma subordinada de una “red de relaciones fundamentalmente no mercantiles que ocupan una posición central y estratégica para la supervivencia, la reproducción y la organización de las relaciones productivas campesinas” (Heynig, 1982: 135).

En América Latina lo que se puede observar es que la descomposición del campesinado prevista por el marxismo no se ha producido porque no ha sido necesario para el desarrollo del capitalismo periférico. Esto sucede porque el subempleo campesino es superior a la necesidad del ejército de reserva industrial (íbidem).

A pesar de la diferencia en cuanto a lo que sucederá o no con el campesinado, se puede decir que estos autores utilizan herramientas teórico-conceptuales del materialismo histórico, lo cual supone situar la realidad del campesinado históricamente y realizar una interpretación de ‘procesos’.

En tal sentido, Murmis (1991) considera que el campesinado, como entidad social, existe sólo como proceso. Es decir, en su cambio y, por lo tanto, pasa por distintos momentos que constituyen puntos de pasaje o cristalización relativa en procesos de campesinización - descampesinización (citado por Manzanal, 1993:28) .

En la identificación de procesos, se refiere a “los conceptos de diferen-

ciación, descomposición y descampesinización. Mientras el primero hace referencia a situaciones fundamentalmente campesinas, donde estos predominan, en el segundo caso nos encontraríamos con el predominio de pequeños productores cuyos rasgos no campesinos prevalecen sobre los campesinos y en el tercero, finalmente, con asalariados y capitalistas cuyo origen fue campesino” (Murmis, 1991:45). A los fines de ampliar este panorama, Manzanal (1993:28) agrega la ‘campesinización’ o ‘munifundización’ que ocurre cuando surgen nuevos campesinos que provienen de ex trabajadores asalariados o de pequeños productores empobrecidos.

En síntesis, el campesino puede variar su condición y llegar a transformarse en un peón rural o en un pequeño productor capitalizado, y éstos a su vez pueden convertirse en campesinos.

Para Murmis (1991), el campesinado es un subconjunto dentro de un conjunto mayor que engloba a los pequeños productores. Y en esta misma línea, Manzanal (1993) sostiene que el campesino es pequeño productor en la medida que la mayor parte de sus ingresos provengan de la unidad de explotación.

Con respecto a los estudios basados en un enfoque sincrónicos o desde una perspectiva funcional de los años 1940-1950, estos se centran en los aspectos culturales del campesinado. Los enfoques antropológicos lo consideran como un segmento de clase dentro de una estructura mayor, contraponiéndose al urbano pero integrado a la sociedad, con pautas culturales específicas y carentes de poder político. El sector campesino existe dentro de la dualidad urbano - rural, capitalismo - tradicional, etc. El debate antropológico destaca la especificidad cultural de los campesinos utilizando genéricamente el término ‘campesino’ “para designar a un grupo cuyo comportamiento económico se explica por sus actitudes, valores y sistemas cognitivos” (Heynig, 1982:117).

Hacia 1950, el enfoque antropológico toma un nuevo camino al considerar la economía agrícola del campesino en lugar de sus características culturales. Lo urbano deja de ser la clave central para su comprensión y se considera las relaciones de poder como una variable central. Según este mismo autor (ibidem:120) “el marco conceptual de este enfoque se limita a la distinción entre los llamado sistemas

modernos y tradicionales”.

La perspectiva centrada en las estrategias del hogar pretende superar el modelo de análisis centrado en la economía campesina. Se caracteriza por “privilegiar el análisis del grupo doméstico, entendiéndolo como una unidad de decisiones sociopolíticas y de producción - consumo (...) con un énfasis mayor en los elementos sociológicos” (Rivera, 1989:327). Si bien se sitúa dentro de los enfoques campesinistas, a diferencia de Chayanov -principal exponente de esta corriente- considera que la producción familiar campesina no es un sistema autónomo (un modo de producción entre el feudalismo y el capitalismo) sino que se basa en estrategias distintas a las capitalistas, pero pertenecientes a una misma economía. Además, afirma este autor, el énfasis agriculturista de la economía campesina no se condice con la realidad socioeconómica que es aún más compleja. Son justamente las estrategias de diversificación de actividades las que permiten subsistir a esta clase social como tal y no convertirse en asalariada (Pfr. Rivera, 1989). Aquí también, la subordinación del campesinado es explicada por las limitaciones sociales.

A diferencia de las perspectivas analíticas anteriores, para el ‘enfoque de las estrategias del hogar’, la definición de campesino incluye a otros actores sociales, ya que lo considera un sujeto social no sólo compuesto por agricultores sino también por pequeños comerciantes, trabajadores asalariados agrícolas, migrantes urbanos.

Mientras en el concepto de economía campesina de Chayanov el interés reside en el predio, en el de estrategias del hogar el interés analítico se desplaza a la distribución de la mano de obra dentro y fuera de él. Este concepto surge de la teoría de estrategias económicas familiares de supervivencia y al cual se le sumó la noción cultural de estrategias familiares de vida, complementándose de esta forma las nociones cultural y económica de las familias y sus estrategias de generación de ingresos (Rivera, 1989:334).

Este enfoque permite sumar nuevas variables al estudio del campesinado latinoamericano y hacer una aproximación a su realidad actual. Como vimos, la postura clásica considera que en la forma campesina domina la producción para el autoconsumo y que la venta de la producción restante, o la producción para el

mercado, es marginal. Esto no es así actualmente en el campesinado latinoamericano. Por el contrario es frecuente que la producción mercantil ampliada sea dominante. A diferencia de Murmis (1991:31) y Manzanal (1993:27) para Rivera las unidades productivas campesinas con mayores ingresos provenientes fuera del predio también son campesinos.

En una aproximación genérica al término campesino y desde una perspectiva de su inserción económico-productiva, esta autora los define como los integrantes de las familias productoras agropecuarias que comparten la actividad productiva y doméstica, utilizando predominantemente la mano de obra familiar (con escasa o nula contratación de trabajo transitorio) y que se distinguen de otras familias de productores agropecuarios por la ausencia de una sistemática acumulación de capital (Pfr. Manzanal, 1993).

## Anexo II: Aspectos Metodológicos

### Métodos y Plan de Trabajo

La investigación realizada es de carácter cualitativo y estuvo centrada en información primaria relevada mediante trabajo de campo. Una buena parte de la información (tanto primaria como secundaria) sobre la cual se sustentó el trabajo provino de entrevistas realizadas a referentes de organizaciones públicas y privadas de desarrollo rural en ámbitos locales de la provincia de Misiones y bibliografía e informes aportados por los mismos.

Hemos elegido a Misiones como *escala espacial de análisis* porque es una de las provincias más representativas de la realidad regional argentina y especialmente de la producción agropecuaria familiar. Los productores familiares y colonos pobres son actores sociales mayoritarios en la provincia. Aquí aparecen reflejados diferentes indicadores vinculados con la pobreza rural y específicamente con políticas de desarrollo rural. Es una de las siete provincias que según Murmis (1995: 15) tiene mayor peso de población rural y mayor incidencia de pobreza rural del país. El 37% de la población misionera era rural en 1991, cuando en el promedio nacional ese porcentaje alcanzaba el 11%.

Esto queda de algún modo reflejado en la cantidad de acciones en desarrollo rural que se ejecutan en ella. Todos los programas nacionales de desarrollo rural tienen y han tenido a Misiones como provincia beneficiaria. Los instrumentados a través de la SAGPyA: el PPNEA, PSA, PRODERNEA, PROINDER, CAPPKA, RPPF y PRAT. Y aquellos instrumentados a través del INTA: los proyectos de la Unidad de Minifundio, PROHUERTA y Cambio Rural.

En esta provincia adquieren relevancia ciertas producciones primarias regionales. De acuerdo a Manzanal (2001: 7) es la principal provincia productora de yerba mate, té, tung, mandioca y de algunas especies forestales (araucaria, paraíso y pino). El peso importante de la producción de tabaco en la economía provincial se ve reflejado en el accionar de un programa especial vinculado a la reconversión productiva del mismo, el PRAT.

El *trabajo de campo* ha tenido varios ámbitos de localización: (i) la capital provincial -Posadas- donde se encuentran las principales reparticiones públicas (Ministerio del Agro y Universidad Nacional de Misiones). Aquí es donde tiene asiento el PRODERNEA, el INDES y el Centro Regional Misiones del INTA; (ii) la localidad de Eldorado, donde tiene sede la coordinación provincial del PSA, el Programa Rural de la Pastoral Social y una Agencia de Extensión Rural del INTA<sup>58</sup> y finalmente (iii) la localidad de Oberá, donde se asienta el MAM, la Asociación Ferias Francas y una Agencia de Extensión Rural del INTA<sup>59</sup>.

Como ya comentamos anteriormente, las *fuentes de información* estuvieron centradas en: (i) información secundaria (bibliografía resultado de otras investigaciones, documentación pública y privada, trabajos realizados por los propios programas, encuestas y estadística nacional y provincial, e (ii) información primaria a partir de la sistematización de entrevistas y observaciones de campo.

El tipo de información cualitativa secundaria requerida para analizar las relaciones interinstitucionales por los programas se vinculó con: a) las reglamentaciones, normativas, procedimientos y técnicas aplicadas en la operatoria de los programas para el trabajo conjunto con las organizaciones del medio rural y los beneficiarios, b) los informes realizados sobre el seguimiento del programa y sus acciones por coordinadores y administradores, funcionarios y técnicos de campo, c) los convenios realizados entre los programas y las distintas organizaciones de DR., d) las evaluaciones realizadas sobre esta temática por diferentes organismos, e) investigaciones académicas realizadas por terceros sobre el tema, etc.

Esta información conjuntamente con la sistematización de entrevistas y los resultados de las observaciones a campo, nos permitió realizar una descripción y diagnóstico de los modelos institucionales de los programas en lo referente a los vínculos que fueron construyendo en el medio rural misionero, conjuntamente con otros programas de desarrollo rural, ONG's, organizaciones gremiales y organizaciones de la comunidad en general.

Los *métodos* utilizados para recopilar la información primaria en el trabajo de

---

<sup>58</sup> La AER de Eldorado depende de la EEA de Montecarlo.

<sup>59</sup> La AER de Oberá depende de la EEA de Cerro Azul.

campo fueron por medio de: a) entrevistas a informantes calificados (estructuradas y no estructuradas) y b) observación de campo.

Las entrevistas tanto en Buenos Aires como en Misiones, se realizaron a: (i) funcionarios responsables del PSA y PRODERNEA, (ii) responsables técnicos del PSA y PRODERNEA, (iii) referentes de estos programas (trabajos de consultoría en monitoreo, evaluación, etc.), (iv) actores locales vinculados con acciones de DR, (v) actores locales que por su desempeño como investigadores o consultores en DR dentro de la provincia, tienen amplia experiencia en la problemática.

Estos métodos de relevamiento de información tuvieron aproximadamente la siguiente cronología:

- Búsqueda bibliográfica en Buenos Aires: documentación de los propios programas, boletines de divulgación, evaluaciones externas a éstos, análisis académicos en Congresos, proyectos de investigación de Universidades, etc., artículos en journals, revistas de divulgación científica, etc.
- Entrevista a informantes clave en Buenos Aires para conocer sobre prácticas y normas de ambos programas de DR en materia de vinculación y relación con otros programas (tanto del sector público nacional y provincial como de ONG's, Iglesia, etc.)
- Búsqueda bibliográfica en Misiones: en las dependencias del PRODERNEA (Posadas), PSA (Eldorado) y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones.
- Entrevistas a informantes clave en Posadas, y Eldorado (funcionarios, responsables de coordinación y técnicos de campo) y Oberá, para observar la vinculación de los programas con organizaciones de DR y de productores.
- Entrevistas a informantes clave de organizaciones de productores y de DR vinculadas a los programas (vinculaciones que fuimos detectando en las sucesivas entrevistas).

*Pasos analíticos.* Los pasos analíticos seguidos han sido aproximadamente los siguientes:

- Descripción de la organización y funcionamiento de ambos programas con especial atención en la participación de organizaciones del medio rural y sus beneficiarios en Misiones.
- Descripción de las vinculaciones institucionales de ambos programas con dichas organizaciones.
- Comparación de los modelos resultantes de los programas a partir de su organización y funcionamiento para la participación y vinculación con dichas organizaciones.
- Reflexión sobre las modalidades institucionales de los programas y la posibilidad de participación de sus beneficiarios
- Reflexión sobre los modelos institucionales de ambos programas y el Desarrollo Rural en la provincia de Misiones

*Plan de actividades.* El trabajo de investigación se ha llevado a cabo de la siguiente forma:

- I. *Recopilación de información:* a) actualización bibliográfica sobre DR: acciones y programas de desarrollo rural en Argentina en especial en la provincia de Misiones; b) actualización bibliográfica sobre caracterización de sujetos de políticas de desarrollo rural en el país.
- II. *Primera revisión bibliográfica y sistematización* teniendo en cuenta: a) el desarrollo rural Argentina en el contexto de América Latina, b) las acciones de DR en el país: identificación del PPNEA y el PSA en el ámbito nacional y en especial en la provincia de Misiones, c) los tipos de sujetos beneficiarios de estas acciones.
- III. *Elaboración y discusión del marco conceptual.* Definición de ciertos conceptos y términos como: i) instituciones, ii) organizaciones, iii) desarrollo rural, iv) desarrollo local, v) participación, vi) pequeños productores, vii) modelo institucional, viii) relaciones interinstitucionales
- IV. *Determinación de las unidades y variables* de análisis más relevantes. Identificación, selección y justificación de las unidades de análisis y las variables a considerar, comparables entre los dos programas objeto de

nuestro estudio.

- V. *Elaboración de una metodología de entrevistas* para realizar con informantes calificados nacionales, provinciales y locales.
- VI. *Puesta a prueba del modelo de entrevista*. Realización de las entrevistas a informantes claves nacionales con asiento en la Ciudad de Buenos Aires.
- VII. *Realización de entrevistas y recopilación de información local y provincial* en Misiones. Entrevistas a informantes calificados provinciales y locales con asiento en Posadas, Eldorado y Oberá.
- VIII. *Segunda revisión bibliográfica*. Análisis sistemático de la información local y nacional recopilada. Contrastación. Sistematización y análisis.
- IX. *Vinculación y articulación de las variables* seleccionadas.
- X. *Análisis comparativo de los programas* a través de las variables seleccionadas.
- XI. *Elaboración de las Ideas Finales*. Elaboración del documento de Tesis.

### **Fuentes primarias: las entrevistas semiestructuradas**

Las entrevistas fueron realizadas a una parte considerable de la totalidad del universo de funcionarios y administradores, tanto del sector público como de la comunidad (ONG's, gremios, etc.) en Misiones. Consideramos que por los temas relevados y la diversidad de opiniones recogidas respecto a nuestro objeto de estudio, estamos en condiciones de reflexionar sobre la problemática, construyendo nuevos interrogantes para futuras investigaciones. La cantidad de entrevistas realizadas e informantes entrevistados es significativa como para poder llegar a reflexionar sobre las relaciones interinstitucionales de los dos programas bajo estudio en la provincia.

El modelo de entrevista semiestructurada se pueden ver en el apartado siguiente. Se debe tener en cuenta que dicho modelo contempla también aspectos vinculados con temáticas ajenas a este trabajo de investigación. Esto resulta del hecho de que esta tesis de licenciatura forma parte de un proyecto mayor de investigación financiado por la UBA.

### **Objetivos de las entrevistas:**

- A. Conocer las estructuras organizacionales, el funcionamiento institucional de los programas (modelo de organización y gestión). En que medida esto permite vínculos y participación de ONG's, organizaciones de pequeños productores y los beneficiarios.
- B. Conocer los distintos tipos de participación y vinculación interinstitucionales del PSA y el PRODERNEA con las organizaciones de DR y de pequeños productores. Las diferentes instancias.
- C. Conocer las prácticas vinculadas a los distintos tipos de relaciones interinstitucionales. Valores en juego, origen de la relación, perspectivas futuras de la misma, etc.
- D. Conocer los tipos de vinculaciones que tienen las organizaciones de DR y pequeños productores con los programas, en relación a la participación de los beneficiarios y de los técnicos de campo.

### **Ejes temáticos de las entrevistas**

1. La organización<sup>60</sup> y su modelo organizacional - institucional.
2. Recursos que maneja la organización.
3. Mecanismo de toma de decisiones en la organización.
4. La descentralización en la organización.
5. Interacciones de la organización con otras organizaciones (Relaciones interinstitucionales).
6. Mecanismos de organización y capacitación de la población beneficiaria y la innovación socioproductiva.
7. Impacto en los ingresos y ocupaciones de las familias beneficiarias.

---

<sup>60</sup> Se trata de programas de DR de nacionales o del gobierno provincial, de ONG, de organizaciones de pequeños productores, iglesia, etc.

8. Certidumbre – Incertidumbre: desempeño económico de los productores beneficiarios y desarrollo local.
9. Búsqueda bibliográfica: documentos y normativas, convenios con instituciones, boletines de divulgación, etc.
10. Contactos para futuras entrevistas y para colaborar en el UBACyT y ANPCyT.

**Personas calificadas a ser entrevistadas dentro de los siguientes grupos de referencia**

Se trata de personas que de alguna manera representan la opinión del sector de pequeños productores, organizaciones de DR y de las políticas públicas de DR, que por su importancia para nuestro objeto de estudio y trabajo de investigación, por el conocimiento que poseen, es necesario tener en cuenta.

1. Referentes del Programa en la Unidad de Coordinación Nacional, de acuerdo a su estructura institucional.
2. Consultores de los Programas (monitores, evaluadores, etc.)
3. Referentes de las ONG´s que intervienen en las Unidades de Coordinación Provincial.
4. Referentes de otros programas de DR, como por ejemplo: CAMBIO RURAL, Prohuerta, Unidad de Minifundio, Forestal.
5. Técnicos de Campo del PSA y del PRODERNEA.
6. Productores beneficiarios y no beneficiarios.

**Informantes calificados consultados y entrevistados en Buenos Aires:**

- Ex Coordinadora Nacional del PNEA/PRODERNEA, SAGPyA.
- Responsable del Componente de Mercadeo del PSA - UTCN, SAGPyA.
- Responsable del Soft de Crédito del PSA - UTCN, SAGPyA.
- Consultor y monitor del PSA/PROINDER, UTCN, SAGPyA (docente de la UBA)
- Responsable del Subcomponente Relaciones con las Provincias del

Componente de Fortalecimiento Institucional del PROINDER, SAGPyA.

**Informantes calificados entrevistados y consultados en Misiones:**

- Coordinador de la UTCP del PSA Misiones.
- Responsable del componente de mercadeo, miembro del ETA de la UTCP PSA Misiones
- Técnico de campo del PSA en el departamento de Eldorado, (con aval de la Pastoral Social de la Diócesis de Iguazú).
- Técnico de campo del PSA – PROHUERTA en departamento de Eldorado. Miembro de la RAOM.
- Miembro de la RAOM y la Pastoral Social. Eldorado.
- Representante del INTA en la UTCP del PSA Misiones. Referente del Centro Regional Misiones del INTA.
- Representante del Ministerio del Agro y la Producción del Gobierno de Misiones en la UTCP del PSA Misiones. Directora de Pequeños Productores, Huertas y Ferias Francas de la Subsecretaría de Diversificación y Reconversión de dicho ministerio.
- Representante del MAM en la UTCP del PSA Misiones. Director de la Cooperativa Alto Río Paraná, Consejero del Centro Regional INTA Misiones, Presidente de la Feria Franca de Oberá y de la Asociación Ferias Francas de Misiones.
- Representante del INDES en la UTCP del PSA Misiones, coordinador de la filial Misiones de dicha ONG.
- Vicepresidente del Centro Regional INTA Misiones, miembro del MAM.
- Consultor del MAM, técnico de campo del PSA Misiones en municipios del departamento de Oberá.
- Miembro del MAM y técnico de campo del PSA Misiones en municipios del departamento de Oberá.
- Agente del programa Cambio Rural y técnica de la Estación Experimental

del INTA - Oberá.

- Presidente de la Asociación Civil para el Desarrollo (ACD), técnico de campo del PSA en el municipio de Bonpland, con el aval de la Municipalidad de Bonpland.
- Coordinador de la UPE del PRODERNEA Misiones.
- Responsables del componente de género y asistencia técnica y capacitación del Comité de Asistencia Técnica y Crédito del PRODERNEA Misiones.
- Consultora del PSA en Misiones (de la UNaM)

### **Modelo de entrevista a funcionarios de los Programas y técnicos de campo**

El modelo de entrevista a funcionarios y técnicos de campo de ambos programas y a representantes de las ONG's, organizaciones de productores, cooperativas, etc. con las cuales se vinculan se encuentra en el Anexo III.

### **Trabajo de campo: diciembre de 2001**

<b>Cargo / Función</b>	<b>Lugar de entrevista</b>	<b>Organización</b>
<b>Posadas - 3 de diciembre</b>		
1. Coordinador Provincial hora de entrevista: 9hs.	Corrientes 1508 Tel: (03752) 43-5764	INDES
2. Presidente hora de entrevista: 14 hs.	Av. Centenario 92	Casa de la Mujer de Posadas
3. Leopoldo Bartolomé hora de entrevista: 16:30 hs.	Tucumán 1605 (y Rivadavia)	Director de la Maestría en Antropología Social de la UNAM
4. Susana Moniec hora de entrevista: 18 hs.	Tucumán 1946	Secretaria de Extensión - Facultad de Humanidades y Cs. Sociales de la UNAM
<b>Posadas - 4 de diciembre</b>		
5. Asistente de la Dirección de Pequeña Producción, Huertas y Ferias Francas hora de entrevista: 8.30 hs.	Av. Centenario 380 tel. (03752) 447-438 /157	Subsecretaria de Reconversión y Diversificación (MAyP)
6. Responsables del Componente de Servicios Técnicos hora de entrevista: 9.30 hs.	Av. Centenario 380 tel. (03752) 447-438 / 157	PRODERNEA Ministerio del Agro y la Producción

7. Directora de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas hora de entrevista: 11. 20 hs.	Av. Centenario 380 tel. (03752) 447-438 /157 Fax: (03752) 44-164 Cel: (03752) 15-512-953	Subsecretaría de Reconversión y Diversificación (MAyP)
8. Lic. Morel hora de la visita: 13 hs.	Av. Centenerio 380, tel. (03752) 447-163	Dirección de Coordinación Informática del Ministerio del Agro y la Producción
9. Consultora del PSA hora de entrevista: 14 hs.	Te. 03752-421625	Postgrado Antropología Social - UNAM
10. César Burg hora de la visita: 16.30 hs	Sarmiento 2183, 1º (03752) 42-6119	Fundación Mediterránea
11. Gustavo Actis hora de la reunión: 19 hs.	Tel: (03752) 42-2045 Cel. (03752)15-694-428	Secretaría de Extensión de la Facultad de Exactas y Química de la UNAM
12. Técnico de campo del PSA	Feria Franca Villa Santa Rita	Municipalidad de Bonpland
<b>Eldorado - 5 de diciembre</b>		
13. Referente del componente de Mercadeo hora de entrevista: 8:30 hs.	Casa del Colono Tel.: (03751) 424-343	Equipo Técnico de apoyo del PSA en Misiones
14. Miembro de la RAOM hora de entrevista: 11 hs.	Sede de Cáritas Diócesis Iguazú	Red de Agricultura Orgánicos de Misiones - RAOM
15. Técnico de campo en Colonia Delicia hora de entrevista: 14 hs.	Sede de Cáritas Diócesis Yguazú Tel. part: (03751) 422-288	PSA
<b>Eldorado - 6 de diciembre</b>		
16. Coordinador Provincial hora de entrevista: 10.30 hs.	Casa del Colono Tel: (03751) 424-343	PSA Misiones
17. Técnico de campo del PSA hora de entrevista: 18:30 hs.	AER Eldorado	PROHUERTA, INTA
<b>Eldorado - 7 de diciembre</b>		
18. Feriantes de Colonia Delicia hora de entrevista: 11 hs.	Colonia Delicia Feria Franca	Pequeños Productores feriantes y beneficiarios del PSA
19. Productor feriante hora de entrevista: 13 hs.	Colonia Delizia Feria Franca	Organización de pequeños productores a cargo del Almacén Campesino

<b>Oberá - 8 de diciembre</b>		
20. Presidente de la Asociación Interferias hora de entrevista: 8 hs.	Leandro N. Alem 1148 (sede del MAM) Tel.: (03755) 423-098	Secretario general del MAM, presidente de la feria de Oberá, representante en la UTCP del PSA por MAM
<b>Oberá - 9 de diciembre</b>		
21. Consultor del MAM hora de entrevista: 17 hs.	Leandro N. Alem 1148 (sede del MAM) (03755) 423-098	Miembro fundador del MAM Técnico a campo del PSA
22. Vicepresidente del Centro Regional Misiones del INTA	Leandro N. Alem 1148 (sede del MAM) Tel: (03755) 423-098	MAM
23. Vicente Barilari	Tel. Part. (03754) 421-406	Integrante del MAM Técnico a campo del PSA
24. Agente de Cambio Rural	Agencia del INTA en Oberá	AER Oberá, INTA
<b>Posadas - 10 de diciembre</b>		
25. Representante del INTA en el PSA hora de entrevista: 9.30 hs.	Ruta 12, km. 7.5, Villa Lanús Centro Regional INTA	Centro Regional Misiones, INTA
26. Coordinador Provincial del PRODERNEA hora de entrevista: 15.30 hs.	Av. Centenario 380 tel. (03752) 447-438 / 157	Ministerio del Agro y la Producción

## **Anexo III: Modelo de entrevista estructurada**

## Anexo IV: Cuadros y gráficos

**Cuadro I:** Provincia de Misiones. Explotaciones Agropecuarias (EAP's) y superficie (en Ha.) por tamaño en 1988

Tamaño (en Ha.)	EAP's	%	% (acumulado)	Superficie (Ha.)	%	% (acumulado)
hasta 5	1.453	5,28	5,28	4.766	0,21	0,21
5.1 - 10	2.049	7,45	12,73	17.089	0,75	0,96
10.1 - 25	11.325	41,16	53,88	221.402	9,70	10,66
25.1 - 50	7.376	26,81	80,69	275.101	12,05	22,71
50.1 - 100	3.228	11,73	92,42	228.019	9,99	32,70
100.1 - 200	1.195	4,34	96,76	166.162	7,28	39,98
200.1 - 500	533	1,94	98,70	163.445	7,16	47,15
500.1 - 1.000	152	0,55	99,25	104.570	4,58	51,73
1.000.1 - 2.500	125	0,45	99,71	192.498	8,43	60,16
2.500.1 - 5.000	29	0,11	99,81	104.230	4,57	64,73
5.000.1 - 10.000	24	0,09	99,90	182.721	8,01	72,74
10.000.1 - 20.000	15	0,05	99,95	203.447	8,91	81,65
más de 20.000	13	0,05	<b>100,00</b>	418.786	18,35	<b>100,00</b>
<b>Total</b>	<b>27.517</b>	<b>100,00</b>		<b>2.282.236</b>	<b>100,00</b>	

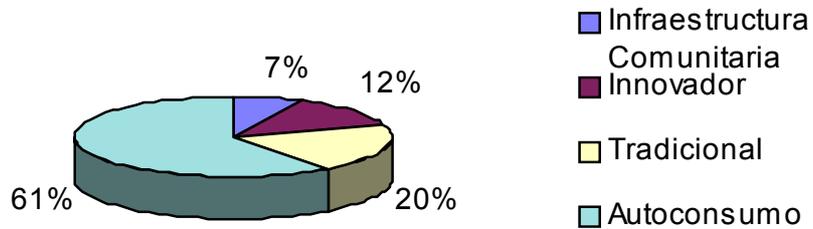
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Agropecuario Nacional 1988, INDEC, Buenos Aires

**Cuadro II:** Provincia de Misiones. PRODERNEA. Montos de créditos otorgados, beneficiarios y préstamos por departamento, 1999 - diciembre de 2001

Departamento	Monto	Beneficiarios	Préstamos
25 de Mayo	111.955	52	52
Apóstoles	10.408	6	6
Cainguás	6.400	5	5
Capital	15.549	10	10
Eldorado	22.000	6	6
Guaraní	68.090	35	35
Ldor. Gral. San Martín	114.056	39	11
Leandro N. Alem	163.166	100	33
Montecarlo	69.660	29	29
Oberá	23.343	18	3
San Ignacio	42.080	19	19
San Javier	34.656	14	14
<b>Total provincial</b>	<b>681.363</b>	<b>333</b>	<b>223</b>

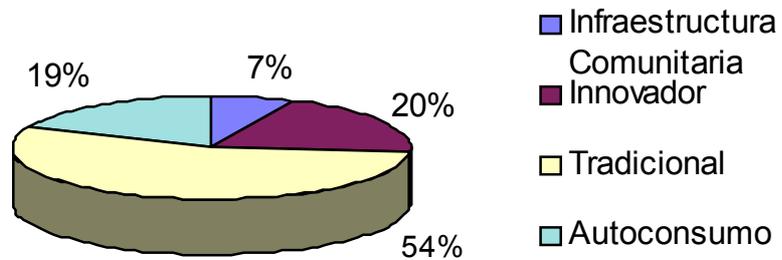
Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por la UPE del PRODERNEA, Misiones

**Gráfico I:** Provincia de Misiones. Distribución porcentual de grupos de productores beneficiarios del PSA según tipo de proyectos. Total histórico acumulado al 04/02



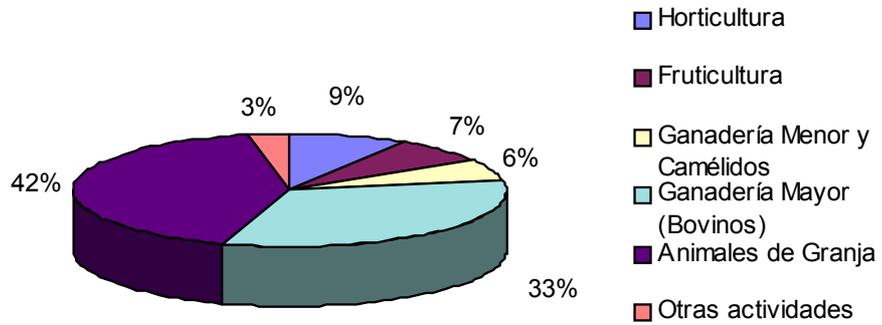
Fuente: Elaboración propia con datos del Soft de Crédito del PSA. SAGPyA, Buenos Aires.

**Gráfico II:** Provincia de Misiones. Distribución porcentual de montos otorgados por el PSA según tipo de proyectos. Total histórico acumulado al 04/02



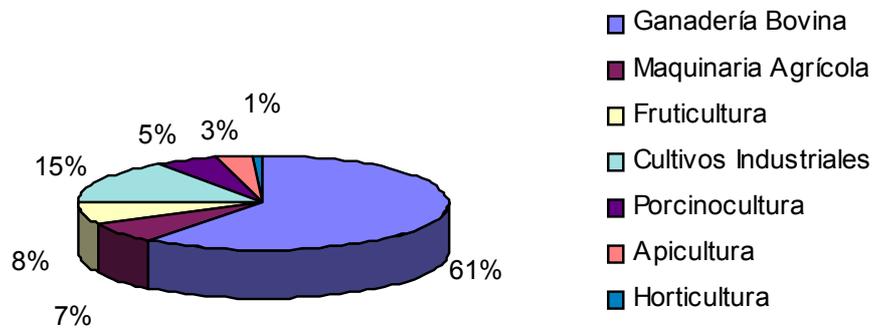
Fuente: Elaboración propia con datos del Soft de Crédito del PSA. SAGPyA, Buenos Aires.

**Gráfico III:** Provincia de Misiones. PSA. Distribución porcentual de montos desembolsados para las actividades productivas (acumulado al 30/06/01)



Fuente: PSA (2001)

**Gráfico IV:** Provincia de Misiones. PRODERNEA. Distribución porcentual de Préstamos otorgados según tipo de actividad productiva



Fuente: Elaboración propia en base a datos otorgados por la UPE Misiones, 2001