

## **Estado y Desarrollo Rural:**

### **Alcances y limitaciones en las Ferias Francas de Misiones (1993- 2013)**

Lisandro Rodríguez

Becario CONICET- CEAR-UNQ

[lisandrodriguez@gmail.com](mailto:lisandrodriguez@gmail.com)

#### **Resumen**

Este trabajo se propone estudiar el rol y la capacidad del Estado en el desarrollo rural a través de un instrumento de aplicación como lo fue el Programa Social Agropecuario (PSA) y su vinculación con las ferias francas misioneras. Al mismo tiempo, plantea indagar los cambios al interior de dicho programa, su re- estructuración y definición, atendiendo a las vicisitudes del contexto; para reconocer si los mismos responden a una lógica estatal para el desarrollo rural; a un cambio en las correlaciones sociales de fuerzas o, a ambas. En este sentido, el objetivo es poder analizar el panorama asociativo de estos nuevos sujetos sociales y dimensionar la representación de intereses del sector rural, así como los desafíos que presentan en la necesaria articulación del Estado con la sociedad civil. Los boletines del PSA, publicaciones del Ministerio Agricultura de la Nación, del Ministerio del Agro y la Producción de Misiones serán las fuentes que sustentarán este estudio, complementados con entrevistas semi- estructuradas a los técnicos, feriantes y actores involucrados, como así también una aproximación etnográfica en algunas ferias seleccionadas.

**Palabras Claves: Estado, Desarrollo Rural, Ferias Francas, Misiones**

## **Abstract**

This work aims to study the role and capacity of the state in rural development through an implementation as was the Agricultural Social Program (PSA) and its relationship with the missionary free fairs. At the same time, raises investigate the changes within the program, the restructuring and definition, considering the vicissitudes of context; to recognize if they respond to a logic state for rural development; to a change in the social relationship of forces, or both. In this sense, the aim is to analyze the association scene of these new social subjects and dimension the representation of interests of the rural sector and the challenges presented in the necessary articulation between the state and civil society. PSA newsletters, publications Agriculture Ministry's Office, the Ministry of Agriculture and Production Missions are the sources that underpin this study, supplemented by semi-structured interviews technicians, showmen and actors involved, as well as an approximation ethnographic in selected shows.

**Keywords: State, Rural Development, Free Trade Fairs, Misiones**

## **Introducción**

La República Argentina registra profundos desequilibrios regionales, como consecuencia del modelo agroexportador que se consolida a fines del siglo XX. La región pampeana concentra las tres cuartas parte de la población, la infraestructura y la riqueza productiva del país. En cambio, la región Nordeste (NEA) -en la que se encuentra la provincia de Misiones- pertenece a los márgenes del modelo (Girbal- Blacha 2013). La Argentina rural se caracteriza por la persistencia e incluso la agudización de importantes desequilibrios en el orden económico, social y ambiental. Estas tendencia fueron acompañadas por cambios en la estructura agraria nacional (Schejtman- Barsky 2008). Las transformaciones políticas y económicas que se acentuaron a partir de la década de

1990, provocaron profundos cambios en el modelo de acumulación, en el régimen político, en las políticas públicas y en los patrones de relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Estos cambios no se restringen únicamente a los factores económicos; incluyen a las organizaciones, instituciones y políticas; como a las creencias y valores de los actores, es decir, se trata de transformaciones en la cultura misma de la sociedad argentina (Lattuada 2006).

En Misiones, las modificaciones del contexto socio- económico registradas a nivel nacional y las transformaciones estructurales que se desarrollaron a partir de la década del '70 y se consolidaron en los '90 con las políticas neoliberales, pusieron en jaque las posibilidades de reproducción social de la pequeña y mediana producción agrícola. Éstas presentaron históricamente dificultades para hacer frente a las fluctuaciones de los precios y las diferentes determinaciones ejercidas por los mercados nacionales e internacionales. La retracción del Estado a partir de las políticas desreguladoras y el proceso de concentración capitalista que vivió el país en este periodo, golpeó al sector agrícola en general y a las pequeñas y medianas explotaciones familiares en particular (Barsky 2009; Schvorer 2003).

*“A nivel productivo esta política dio lugar a la desaparición de numerosas unidades y generó cambios tanto en la dotación de los factores, como en las formas de organización del trabajo en las unidades que permanecieron. En el plano social, supuso la expulsión de vastos contingentes de trabajadores del mercado de trabajo y el consiguiente incremento de los índices de desempleo y precariedad laboral, así como la profundización del proceso de concentración del ingreso”* (Craviotti 2008).

La profundización de los procesos de diferenciación social agraria y la crisis de los cultivos tradicionales en Misiones, principalmente la yerba mate (planta perteneciente a la especie *ilex paraguariensis* y producto que se obtiene a partir de la misma) -pero también del té y el tung- generó además, la expulsión de población rural a los centros urbanos más importantes de la provincia. A la luz de estas modificaciones, emergen nuevos actores sociales, tanto en los grupos dominantes -

representado por los molineros y empresarios forestales- como por sectores subalternos y desfavorecidos, constituidos por los campesinos, colonos y productores sin tierra. El último sector tuvo que redefinir sus prácticas; a través de distintas organizaciones, discursos y estrategias institucionales en las cuales se inscriben las ferias francas como alternativas de producción y comercialización para los productores familiares.

En este contexto, se consolidó en la provincia un polo de desarrollo rural alternativo, aglutinado en torno al uso de métodos participativos y la defensa de la pequeña agricultura, integrada por ONG, sindicatos agrarios y agencias estatales vinculadas a la ejecución de programas compensatorios como el Programa Social Agropecuario (Schiavoni 2006). En este escenario se constituyen las ferias francas como una respuesta novedosa de los actores sociales, particularmente de los pequeños productores y colonos de la provincia, quienes debieron poner en juego su capacidad de apropiación de recursos materiales y simbólicos para transformar sus propios mundos sociales y generar salidas para enfrentar la crisis (Long 1992).

### **Capacidad y rol estatal en el desarrollo rural**

La concepción del rol del Estado no es unívoca y, por lo tanto, su participación tampoco tuvo un mismo sentido en los procesos de desarrollo rural a través de diferentes realidades nacionales y diversos momentos de la historia (Lattuada et al 2012). En América Latina -como consecuencia de las políticas de ajuste estructural- las tareas del desarrollo rural se ha visto abordadas en las últimas décadas a través de programas y proyectos. La Argentina no escapó a esta lógica de sustitución de estrategias y políticas nacionales por proyectos que exhibían importantes problemas y limitaciones. La explicación a estas situaciones reside en que muchos de estos programas y proyectos surgieron de patrones, normas y requisitos diversos aplicados por las agencias internacionales que los financiaban, los que se tornaron predominantes en ausencia a una estrategia y una política nacional de desarrollo rural (Schejtman- Barsky 2008).

*“La cuestión del desarrollo está impregnada de prácticas de poder, de relaciones de poder, asociadas con el accionar del Estado, la gestión de los gobiernos, la apropiación de recursos, las disputas por el territorio, la institucionalización de ventajas y beneficios. Todas ellas constituyen acciones dirigidas a consolidar la dominación de un determinado sector o grupo social frente a otro u otros, conformando un campo de permanente conflicto entre intereses opuestos”* (Manzanal 2014).

En el último cuarto del siglo XX y hasta el año 2009, la política agraria argentina fue responsabilidad -dentro de la estructura ejecutiva del Estado nacional- de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), que dependió durante gran parte de este periodo, del Ministerio de Economía. En 2009 se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), jerarquizando la institución y su vinculación con el desarrollo rural (Lattuada et al 2012). En Misiones la acción del Estado en el agro está representada por dos instituciones principales: el INTA, dedicado a la investigación y a la extensión; y el Ministerio del Agro y la Producción -Ministerio de Asuntos Agrarios (MAA) hasta 1999- como ente de aplicación de políticas y desarrollo agropecuario. La labor del Ministerio está estructurada en torno a productos como la yerba mate, tabaco y té, además de cultivos no tradicionales como el citrus y también la ganadería. En 1999 se crea la Dirección de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas. El desempeño de estas agencias, enmarcado en la estrategia clásica de modernización estatal, viene experimentando modificaciones desde mediados de la década de 1980 (Schiavoni- De Mico 2008).

Las políticas estatales permiten una visión del Estado en acción, en un proceso social en el que se vincula con otras fuerzas sociales y que se define por un conjunto de acciones u omisiones, que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil (Oszlak- O' Donnell 1995). Los modos de actuar por parte del Estado pueden ser analizados a través de la noción de capacidad estatal, entendida como las posibilidades de acción que tiene esta institución a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás

instrumentos (Lattuada et al 2012). A su vez, debe ser una estructura institucional perdurable y eficaz, y no simplemente respecto de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo integran (Evans 1996). En este sentido, no sólo hay que dar cuenta de los marcos administrativos y las reglas del juego, sino también de las organizaciones y sus posicionamientos y acciones en determinados contextos (Repetto 2004).

La estrategia de desarrollo rural, debe proponerse contribuir a la cohesión e inclusión social, así como al bienestar de los habitantes del sector agrario del país y, particularmente debe comprometerse a superar, y no reproducir las relaciones de poder que marginan a los sectores pobres de las oportunidades y beneficios de dichos procesos (Manzanal 2014; Schejtman- Barsky 2008). Empero, en un país de paradojas como la Argentina, el asunto del desarrollo rural pasa a ser parte de la agenda pública nacional, no desde la óptica y la búsqueda de equidad desde un Estado de bienestar, sino en el proceso de consolidación de un modelo neoliberal que minimiza el rol del Estado en la sociedad, desplaza las decisiones al mercado, considera innecesaria y contraproducente las políticas sectoriales y propone, programas asistenciales y compensatorios para quienes se encuentran en condiciones de exclusión en el nuevo contexto de acumulación e integración a la economía internacional (Lattuada et al 2012).

*“El desarrollo rural se instala en la Argentina en la década del '90, ante el diagnóstico de que la mitad de las explotaciones agropecuarias del país desaparecerían dada las condiciones socio- económicas impuestas por el modelo neoliberal. En este marco el desarrollo rural es concebido como una política compensatoria para amortiguar situaciones de crisis y desactivar conflictos sociales que ponen en riesgo la conservación del modelo”* (Feito 2014:30).

El desarrollo rural -visto desde la óptica del Estado- es concebido como una política integral, que abarca no solo lo técnico- productivo, sino todos los demás aspectos que hacen a las familias rurales: educación y capacitación, vivienda, salud, comunicación, infraestructura, recreación y cultura. En este sentido, dicho desarrollo debe revestir el carácter de política de Estado,

y ser su ejecución el resultado de una acción concertada del Estado Nacional (involucrando a distintas áreas del gobierno) y los Estados provinciales (PSA 2003). En 1993 el gobierno argentino incluyó en su programa trienal un conjunto de proyectos para el sector agropecuario nacional -en el que se incluye el PSA- para atender distintas necesidades de diferentes segmentos del universo de productores. Con el objetivo de apoyar los esfuerzos de supervivencia y desarrollo de amplias franjas de pequeños y medianos productores, se planteó la necesidad de reconvertir sus explotaciones a partir de acciones de asistencia técnica y financiera que potenciara sus propios recursos y capacidades (Lattuada 2006).

En sus 20 años de existencia, el PSA no fue un programa homogéneo; el contexto socio-económico lo condicionó a reestructurarse y redefinirse. En este sentido, se propone una periodización con el objetivo de identificar dichos cambios al interior del programa y su repercusión en el agro misionero, particularmente en lo referido a los pequeños productores nucleados en las ferias francas. La cronología aquí propuesta consta de dos etapas: en la primera (1993- 2002) caracterizada por la descentralización estatal, tiene como eje central al PSA, su funcionamiento y los cambios internos. En la segunda etapa (2002- 2013), caracterizada por la re-definición en la relación Estado- sociedad civil, que reconoce una mayor capacidad de acción colectiva por parte de los productores, y particularmente por los agentes vinculados a las ferias francas. Además, en esta etapa se observa una mayor participación del Estado provincial, que estuvo desvinculado de las primeras intervenciones en el desarrollo rural durante los '90, al mismo tiempo se reconocen nuevos actores vinculados a la denominada agricultura familiar (Arzeno- Ponce 2012).

A partir de estas consideraciones es importante caracterizar la función del PSA en tanto programa del Estado nacional y su vinculación con las ferias francas de Misiones y, si dicho programa constituyó un agente que demuestre la capacidad estatal y promueva el desarrollo rural, en una región periférica de la economía nacional. Al mismo tiempo, es conveniente conocer si en tanto estrategia, modifica y cómo lo hace, la realidad socio- económica de sus beneficiarios; aspecto central en un país que se sostiene en sus continuidades más que en sus cambios (Girbal-

Blacha 2013).

### **Las Ferias Francas y el Programa Social Agropecuario**

La experiencia de las ferias francas en Misiones y los programas de desarrollo rural, no puede entenderse desvinculada del proceso socio-histórico que afectó de manera directa a la estructura agraria y a los sujetos sociales que las conforman, particularmente a la transformación de sus condiciones de producción y reproducción impuestas a partir de la década de los '70. Las crisis económicas que atravesó el sector, expresadas en la caída de los precios de los cultivos de renta - principalmente a raíz de las formas de estructuración de la cadena de valor y la supresión de los mecanismos institucionales de regulación- y la creciente concentración del sector en la década de los '90, se materializaron en un proceso de creciente exclusión y deterioro de las condiciones de reproducción social (Alcoba- Dumarauf 2011).

Durante el siglo XX, Misiones cumplió el rol de frontera agraria, es decir como espacio abierto para atraer inmigrantes –principalmente europeos, pero también de los países limítrofes- en busca de oportunidades de ascenso social (Baranger 2000). Esta condición, sumada a las características propias del espacio, han conformado un sistema agrario en constante movilidad y sujeto a una dinámica extraordinariamente rápida de transformación. El sector agrario provincial - con sus procesos de diferenciación social y económica- está integrada por diversos tipos de emprendimientos productivos, donde la pequeña explotación familiar convive con las modernas agroindustrias capitalistas y grandes explotaciones forestales (Bartolomé-Baranger 1994). La provincia presenta un caso diferente al interior del NEA, al evidenciar un crecimiento de las exportaciones mayor a su Producto Bruto Geográfico (PBG), con un tejido empresarial concentrado. Su producción está basada en agroindustrias, con mayor presencia de pequeñas y medianos exportadores, siendo los principales productos exportados fundamentalmente madera y



papel, con aportes menores de yerba mate, té y tabaco (Rofman 2012).

En el último cuarto del siglo XX y primera década del XXI, la estructura agraria misionera se caracteriza por la preponderancia de la explotación forestal. El fin de la colonización y el agotamiento de la expansión de la frontera agraria, llevó al aumento en el número de explotaciones pequeñas, cuyo tamaño varía de 2 a 15 hectáreas, lejos de las explotaciones de 25 hectáreas consideradas como rentables. Existe un proceso de concentración capitalista de la producción, manufacturación y comercialización de los cultivos tradicionales en manos de acopiadores y molineros, que controlan los precios de la materia prima y generan cada vez mayor dependencia de los productores pequeños y medianos, descapitalizados y empobrecidos (Schvorer 2003). En las últimas décadas, la cuestión agraria de la provincia tuvo como consigna principal la agudización de problemas vinculados al acceso a la tierra, con los consecuentes conflictos suscitados entre pequeños productores, comunidades indígenas, empresarios y el Estado provincial (Arzeno- Ponce 2012).

La globalización y los procesos de descentralización generan tensiones sociales que devienen en movimiento y fuerzas que muestran otras modalidades de expresión, acción, resistencia y lucha (Manzanal 2014). Para el caso de Misiones, las modificaciones del contexto puso en escena estas tensiones, que se plasmaron en movilizaciones, protestas y resistencia, llevadas a cabo por sectores afectados por las medidas desplegadas por el Estado. Existen históricamente diferencias internas en las bases sociales de los productores agrícolas, conformándose así intereses disímiles que se manifiestan en las reivindicaciones que se llevan a cabo. El devenir de los acontecimientos en la provincia, presentó alianzas y la conformación de agrupaciones de carácter agrario, siendo las que nucleaban a pequeños y medianos productores los que mayor poder de movilización y reclutamiento tuvieron en el escenario misionero (Bartolomé 1982).

Los primeros antecedentes de ferias francas en la provincia y en el país, se registran en la localidad misionera de Oberá, en 1995. La experiencia se expandió rápidamente y devino en un

proyecto que trascendió la mera cuestión comercial. Sus objetivos consistían en lograr el mejoramiento de los ingresos y la calidad de vida de los productores, posibilitando la organización de los mismos para participar en ellas, bregar para obtener productos naturales de buena calidad ofrecidos a los consumidores, fortalecer los mecanismos de auto-ayuda y solidaridad entre los productores, establecer relaciones solidarias con los consumidores y gestionar créditos (Schvorer 2003).

*“Las ferias son mercados locales donde los agricultores comercializan directamente artículos antes destinados al auto- consumo (hortícolas, frutales, lácteos y carnes, panificados, dulces, encurtidos). Los rasgos centrales de estos mercados son la venta directa y la eximición de impuestos. Constituyen espacios de discusión en los cuales se abordan temas referidos a la agricultura familiar, la soberanía alimentaria, la biodiversidad, el trabajo asociativo, el cuidado de los recursos naturales, la valoración del rol de la mujer agricultora, la dignificación del trabajo a través del precio justo y la visualización de los agricultores familiares como productores de alimentos”* (Schvorer 2003).

Cada feria cuenta con una organización propia. Los integrantes eligen anualmente una Comisión Directiva, integrada por los productores, quienes son asesorados por técnicos del PSA, el MAM y las ONGs participantes. La Comisión, decide la política interna a seguir respecto a las normas de funcionamiento, los precios de venta de los productos y la utilización de los fondos (subsidios, créditos). En 1998 se conformó la Asociación de Interferias de la Provincia de Misiones, que reúne a los delegados de todas las ferias y constituye la representación gremial de los feriantes. Esta Asociación administra los subsidios del proyecto de ferias francas (Nardi- Pereira 2006; Schvorer 2003) . El sistema de producción familiar orientado a los mercados locales denominados ferias francas, surge entonces; como consecuencia de las condiciones socio- económicas, en coincidencia con las propuestas estatales para el desarrollo rural, como el PSA y estrategias de organizaciones de productores como el Movimiento Agrario Misionero (MAM) (Schvorer 2003).

El Movimiento Agrario de Misiones (MAM), uno de los actores principales en la conformación de las ferias francas, se constituye en la localidad de Oberá en mayo de 1971. Surge en representación del conjunto de agricultores cuyos intereses no se diversificaban en otras ramas de la producción. No obstante, adscriben al mismo e impulsan su fundación dirigentes de cooperativas, entre las que se encuentran algunas de gran poder económico. Las principales reivindicaciones se concentraban en mejorar los precios de los productos agrícolas y sus mecanismos de comercialización. Desde el momento de su fundación se consolida como la organización gremial de mayor relevancia y legitimidad debido a su capacidad de movilización en toda la provincia (Bartolomé 1982).

El PSA es un programa nacional de desarrollo rural creado en 1993 por la entonces SAGPyA y derogado en 2013; uno de sus objetivos fue favorecer las organizaciones de productores y buscar su protagonismo en todas las etapas de los proyectos (Boletín PSA 1999). A través de este programa se crea un mecanismo de apoyo técnico y financiero que amplía la capacidad de acción en áreas rurales pobres, cuyo propósito es superar las restricciones económicas productivas, junto con un fortalecimiento asociativo de los productores minifundistas y de las instituciones públicas y privadas que la atienden. El objetivo de esta política de desarrollo rural está dirigido a incrementar los ingresos de los productores minifundistas y a promover su participación organizada en las decisiones de políticas, programas y proyectos. El programa se implementa a través del desarrollo de Emprendimientos Productivos Asociativos, tanto para actividades de autoconsumo, como para las dirigidas al mercado, acompañados de cuatro líneas de acción: a) asistencia financiera; b) asistencia técnica; c) apoyo a la comercialización; d) capacitación (PSA 2003).

El perfil de productor que atiende el PSA 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 periodos de desocupación/subocupación. La estrategia es favorecer la descentralización de las decisiones mediante la designación de un representante del mismo en las distintas provincias, que cuenta con la colaboración del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), de los

gobiernos provinciales, de ONGs de desarrollo rural, de las organizaciones de pequeños productores y de los beneficiarios (Nardi- Pereira 2006).

*“En la Argentina, la descentralización fue una imposición exógena, sin participación de las provincias y municipios, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la Nación. Por ello, se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin preparación administrativa y funcional, sin coordinación, con propuestas similares, donde las especificidades provinciales estaban ausentes”* (Manzanal 2014).

A principios de 1994 el Programa otorga los primeros subsidios y créditos en Misiones, y comienza a trabajar sobre las diferentes formas que podrían implementarse para comercializar la producción. Simultáneamente, se realiza el primer taller sobre comercialización en Oberá, del cual participan, además del PSA, el MAM, el INTA, la Municipalidad de Oberá y el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Misiones. En mayo de 1995 se realiza otro taller que plantea - con mayor énfasis- la posibilidad de incorporar el sistema de Ferias Francas (Colman 2009).

Una característica de las organizaciones vinculadas al desarrollo rural es su arraigo territorial. Desde este enfoque, los beneficiarios del PSA y PROINDER responden a la denominación “transformaciones asociadas al enfoque alternativo”, cuya principal propuesta se asienta en la propuesta técnica de diversificación productiva (Schejtaman- Barsky 2008). En Misiones, el PSA concentró sus esfuerzos organizativos en la zona norte, amalgamando áreas de pequeños productores del departamento General Belgrano y territorios tradicionalmente no minifundistas, como el departamento Eldorado, sede del programa (Schiavoni et al 2006).

El PSA cuenta con publicaciones oficiales, con el objetivo de dar a conocer el trabajo realizado en las distintas provincias en las que se implementa dicho Programa; generalmente se edita un compendio donde se reúnen los resultados de varios años. En la provincia de Misiones cuenta además, con un Boletín, editado por el Instituto de Cultura Popular (INCUPPO), orientado a

los técnicos y productores. Son impresos didácticos, textos cortos con dibujos que contienen enseñanzas e instrucciones que revalorizan los conocimientos de los productores. Editados periódicamente (aproximadamente 3 por año) los boletines se entregan a grupos de agricultores. Los del PSA contienen instrucciones orientadas a incorporar hábitos domésticos (transformación y conservación de alimentos; medicina natural, etc.). La enseñanza constituye una estrategia central del programa. Las experiencias llevadas a cabo en Misiones, realizadas bajo la forma de capacitaciones a través de talleres presenciales, evidencian el privilegio acordado a la práctica como modo de acceso al conocimiento (Schiavoni 2006).

### **PSA: Funcionamiento, etapas e impacto en el agro misionero**

La estructura del PSA está compuesta por a) la Unidad Técnica de Coordinación Nacional (UTCN); b) La comisión Coordinadora Nacional (CCN) y c) El Consejo Asesor. Las provincias beneficiarias cuentan con un componente operativo denominado Unidad Provincial (UP), que consta de un Coordinador y un Equipo Técnico de Apoyo. Las funciones de cada Unidad Provincial son asegurar la descentralización y la toma de decisiones en forma concertada en lo referente a las estrategias, focalización y aprobación de los Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs), definiendo las áreas de focalización; las estrategias operativas; los planes anuales en relación directa con los beneficiarios y con las instituciones de apoyo (PSA 2001).

En Misiones, la Unidad Provincial se estableció en la localidad de Eldorado (a 200 km de la capital Posadas), y comenzó a funcionar en septiembre de 1993 -en un contexto crítico para el pequeño productor; las empresas tabacaleras habían dejado fuera del circuito del tabaco a 5 mil familias aproximadamente (PSA 1999)- compartió oficinas con delegaciones de organismos del Estado provincial y nacional en la sede del Ministerio del Agro y la Producción de Misiones, en la denominada “Casa del Colono”. El objetivo de instalar la Coordinación en una localidad del interior de la provincia consistía en descentralizar las actividades –característica propia de la primera etapa

aquí enunciada- y, “acercar” el Programa a los beneficiarios. La Unidad Provincial de Misiones se organizó bajo la responsabilidad del Coordinador del equipo de apoyo técnico y, con un representante de las siguientes instituciones: el MAM, el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Misiones (MAA), el INTA, la Asociación de Tabacaleros, la Pastoral Social (ONG que pertenece a la iglesia católica) y el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES). En el 2001 se incorporaron un delegado por la Asociación de Interferias de Misiones, un miembro de la Red de Agricultura Orgánica de Misiones (RAOM), un representante de los técnicos del PSA, un miembro de la Pastoral de la Diócesis de Iguazú y una representante por las mujeres productoras. A partir de estas incorporaciones se trató que las decisiones y las políticas a implementar fueran producto de una decisión compartida por las personas e instituciones involucradas (Schvorer 2003). Con los instrumentos específicos que brindó el PSA se buscó potenciar las actividades desarrolladas por estas instituciones, favoreciendo la articulación y abrir nuevas zonas, conformando equipos de trabajo, incluyendo a los técnicos e instituciones de cada lugar (PSA 2003).

El primer coordinador del PSA Misiones fue el ingeniero agrónomo Roberto “coya” Cometti quién, con el apoyo de técnicos y del MAM realizaron un diagnóstico de la situación de los pequeños productores misioneros. El objetivo consistía en mejorar la situación socio- económica de los mismos. El estudio determinó la necesidad de conseguir la sustentabilidad de los productores para que éstos no abandonen sus chacras (Schvorer 2003).

En cada localidad misionera, las ferias francas contaron con el apoyo de las organizaciones allí existentes; por ejemplo en la feria de San Vicente la capacitación y el asesoramiento estuvo a cargo del PSA, del INTA y del Prohuerta; en la feria de San Pedro colaboraron técnicos de la Pastoral Social, del INDES, del PSA y acompañaron las mujeres del grupo Unión y Progreso de Colonia Paraiso. Todas estas organizaciones llevan adelante una estrategia común de desarrollo rural, participando activamente en un ámbito institucional ya consolidado (Nardi- Perira 2006).

## **Primera etapa 1993- 2002**

En 1991 se llevaron a cabo las denominadas reformas del Estado. El plan de convertibilidad, las privatizaciones y la desregulación de la economía son elementos centrales de la reforma política y económica del modelo neoliberal implementado. Se eliminaron las juntas de comercialización y los entes reguladores, y comenzaron los procesos de descentralización del Estado. El Decreto 2284/91 de desregulación económica provoca la desaparición de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate (CRYM), que desde 1935 regulara la principal actividad de la provincia: la yerba mate. A partir de esta década, Misiones registra dos modelos de desarrollo agrícola. Por un lado el de agricultura orgánica promovido por diversas instituciones públicas y de la sociedad civil y; otro representado por la agricultura industrial, asociado a la expansión del capital y a la foresto-industria. La primera de esas propuestas tiene como actor principal a la explotación agrícola familiar, a las que se integran el MAM, el PSA y las ferias francas. La coordinación del PSA delegación Misiones, compartía con los dirigentes del MAM algunas definiciones básicas sobre la situación de los pequeños productores, hecho que los llevó al trabajo en conjunto. En este aspecto sobresale la apuesta por la Soberanía Alimentaria; la Agroecología; la reivindicación del mercado local como un mercado adecuado y accesible a los pequeños productores; la reivindicación de la identidad colona y la ponderación de las ferias francas como un mercado justo (Schvorer 2003).

En sus comienzos en la provincia, el PSA apostó por la agroecología; la idea de crear una agricultura más sustentable, de sustituir el tabaco por producción de alimentos, de construir nuevos canales de comercialización y mercados, fue compartiéndose con otros actores del medio rural, como las ONGs, los productores familiares y sus organizaciones. El conflicto latente entre agricultura y conservación de la biodiversidad parece así conciliarse con la propuesta agroecológica. En lugar de avanzar sobre nuevas tierras y expandir la frontera agraria, era necesario que los productores estabilicen sus cultivos y mejoren sus ingresos a través de la diversificación de

los mismos (Nardi, 2012). Para tal fin mejoró la asistencia técnica a través de numerosos talleres que se realizaron con técnicos y productores para discutir cómo adoptar la propuesta:

*“Era y es urgente una vuelta a una agricultura que encaje orgánicamente con los ciclos naturales, que se base en la solidaridad y equidad, que esté por la vida y no por la muerte. Una agricultura que actué sobre las causas y no sobre sus efectos. Que respete la vida del suelo, de la selva y de las familias campesinas”* (Boletín PSA 1999: 22).

También se consolidaron los equipos zonales de técnicos. Las capacitaciones, vistas desde el Estado, jugarían un papel muy importante para el desarrollo y consolidación de los proyectos productivos y de comercialización. Se apostó por la ganadería vacuna, cría de aves, cerdos y ovejas, huertas orgánicas, aprovechamiento de frutas, verduras y leche, selección y conservación de semillas, piscicultura, organización asociativa para comercializar los productos (PSA 2003). La asistencia técnica a los pequeños y medianos productores postula la metodología de funcionamiento grupal, brindados por técnicos, cuyos honorarios eran subsidiados por los programas –con la expectativa que progresivamente esos costos fueran trasladados a los beneficiarios- y respaldadas por una red de instituciones públicas y privadas (Lattuada et al 2012). En este sentido, un técnico de la Subsecretaría de Agricultura Familiar expresa:

*“Cuando empezaron las capacitaciones hubieron quienes se opusieron a que el Estado pague a través de cada programa los sueldos de los técnicos, consideraban que si era un beneficio para los productores o las ferias, desde ahí debían salir los salarios, o sea querían que las ferias pagasen cuando en realidad los productores no podían ni siquiera mantener sus producciones”* (Entrevista a Técnico, 50 años, realizada en 2014 en Posadas, Misiones).

La puesta en práctica de los conocimientos técnicos permite a los feriantes y beneficiarios del PSA redefinir sus propias actividades y sus unidades productivas:

*“Yo empecé con la huerta orgánica en mi chacra, las capacitaciones de los técnicos nos ayudan mucho, más porque ellos mismos vienen a la chacras, somos varias las mujeres que*



*estamos haciendo este trabajo, yo me pongo en contacto con muchas de esas mujeres que quieren tener huerta orgánica”* (Rosa 50 años, feriante y referente de género, entrevista realizada en el encuentro zonal de ferias francas, diciembre de 2013).

Los aspectos centrales de las ferias francas son la comercialización y el financiamiento. Respecto del primero, el PSA ejecutó el Servicio de Apoyo a la Comercialización aunque, el objetivo del Programa consistía en no intervenir en las transacciones de compra-venta, sino en la vinculación concreta con los distintos agentes del mercado que debía ser desarrollada por los propios productores organizados; actuando el PSA como facilitador de estas relaciones. En cuanto a la asistencia financiera, el Programa reconoce las limitaciones que tienen los pequeños productores para acceder al crédito bancario, la imposibilidad de los mismos para cumplir con las garantías exigidas por los bancos, tanto oficiales como privados (PSA 1998).

Si bien el PSA no es un programa de crédito, el componente financiero es central en la estrategia de acción y el más importante en términos presupuestarios, razón por la cual diseñó una operatoria crediticia, entre las que se destacan a) la constitución de grupos de no menos de seis familias como condición para solicitar el crédito; b) formulación de emprendimientos productivos asociativos (EPAs) a los cuales se destinarán los créditos, c) plazos y periodos de gracia flexibles; d) tasa de interés parcialmente subsidiada (6% anual); e) acompañamiento técnico a lo largo del desarrollo de los EPAs. El Programa prevé la formación de un Fondo Rotatorio como una forma de evitar la licuación de los activos financieros acumulados. Este fondo se va constituyendo con el recupero de los créditos otorgados originalmente a partir del presupuesto ordinario del PSA, y está destinado a mantener la capacidad de asistencia financiera del sector, mediante la co-gestión a nivel local, en cada provincia, con organizaciones representativas de los pequeños productores minifundistas, como los son las ferias francas de Misiones (PSA 2001). En 1997 el gobierno de la provincia decidió la entrega de un porcentaje del dinero del Fondo Especial del Tabaco (FET) destinado a subsidiar a los productores feriantes. El PSA y la Asociación Interferia de Misiones lograron que los fondos se constituyan en micro-créditos; es decir, un sistema de préstamos

solidarios denominado fondo rotatorio, destinado a cada feria (Schvorer 2003).

La Asociación de Ferias recibió un fondo del FET a través del MAA dando origen a los actuales Fondos Rotatorios de las mismas (...) Además se conforma la Unidad Ejecutora Provincial con el PSA-PROINDER y el INTA por la SAGPyA, MAM; UDAM; APTM; y el Ministerio de Asuntos Agrarios. Se formaron los Comités de Emergencia Locales. Los técnicos del PSA participaron de las mismas. Se entregaron \$10.110.150 a 22467 familias de pequeños productores en el lapso de once meses (Boletín PSA 1999).

Para el periodo comprendido entre 1993 y 2001 el PSA destinó un total de \$31.728.151 para todas las provincias beneficiarias. Misiones percibió \$ 3.108.108,97, siendo la tercera provincia (después de Santiago del Estero y Corrientes) con mayor presupuesto. Se beneficiaron a 5615 familias (25480 personas). Un aspecto destacable es que del total de beneficiarios, 2190 son mujeres es decir el 39% del total. El mayor porcentaje del monto percibido se destinó para la cría de animales de granja (42%); seguido por la horticultura (9%); fruticultura (7%); ganadería (6%) y otras actividades (3%) (PSA, 2001).

En este periodo se registraron algunos años críticos, por ejemplo en 1995 y 1999, como lo expresa el boletín del Programa:

*“Tuvimos (1995) problemas presupuestarios, no pudimos entregar créditos, pero se fortalecieron áreas como la capacitación. Hicimos numerosos talleres, financiados a través de un convenio realizado con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (...) Aspectos a destacar son la inauguración de la primer Feria Franca de la provincia y del país en Oberá y la realización del Primer Encuentro Nacional de Beneficiarios del PSA en Buenos Aires. Los misioneros participamos llevando nuestras costumbres, nuestros productos y nuestra visión de la problemática del pequeño productor”* (Boletín PSA 1999: 16).

En 1999 el Programa sufre la mayor crisis presupuestaria de su historia. Quedaron 90 proyectos aprobados sin financiamiento. Sólo se pudieron financiar 49 proyectos de autoconsumo.

Con parte de los fondos adeudados del FET y que el MAA acreditó a la cuenta del PSA. Para este año se crearon nuevas ferias totalizando 24 y se está organizando la segunda Fiesta Provincial de las Ferias Francas (Boletín PSA 1999: 19).

A fines de la década de 1990 se implementaron nuevos programas de desarrollo rural con el objetivo de ampliar las acciones relacionadas con el sector de los pequeños productores minifundistas. El PSA participó en la formulación el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PRIONDER), aprobado en 1998. Esta actividad amplía las acciones del PSA, incorporando el financiamiento no reembolsable para iniciativas de inversión en bienes y obras de infraestructura predial y comunitaria. El PROINDER consta de tres componentes a) Apoyo a las iniciativas rurales; b) Fortalecimiento institucional; c) Organización para la ejecución. Entre los objetivos de este Programa se encuentran mejorar las condiciones de vida de 40 mil pequeños productores; y fortalecer la capacidad institucional a nivel nacional, provincial y local para la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas destinadas al sector (PSA 2001). El PROINDER recupera los requisitos establecidos por el PSA para acceder al programa, a los que se agregan otros para identificar a los productores más pobres.

Los productores deben tener residencia predial o rural, trabajar en la explotación y sólo excepcionalmente contratar mano de obra; no contar con trabajo familiar extrapredial que supere los 270 jornales/año; su capital fijo no debe superar los \$15.000 (excluyendo vivienda familiar y tierra); no disponer de tractor o vehículo de antigüedad inferior a los 15 años, ni existencias ganaderas superiores a las 500 cabezas ovinas o caprinas o las 50 bovinas; sus hogares deben presentar al menos uno de los indicadores que conforman el índice de NBI. Las explotaciones pueden encontrarse bajo cualquier régimen de tenencia de la tierra (PROINDER 2003).

En esta etapa los programas de desarrollo rural como el PSA, fueron promovidos desde el Estado con el objetivo de “reorganizar” las explotaciones agrícolas en función de las nuevas condiciones de competitividad, y para resolver situaciones de crisis de ingresos en el corto plazo;

consolidando una estrategia de desarrollo sostenible, a partir de la asistencia técnica, capacitación y financiamiento. En este sentido, los programas propuestos se enmarcan a partir de la demanda. El principal problema de esta primera fase, se relaciona con el rol del Estado en la economía y en la sociedad. Las reformas implementadas no mejoraron las capacidades estatales, la eliminación y reducción del aparato estatal y su re-estructuración no fue acompañada por mejoras en la eficacia y eficiencia, en la descentralización y en la articulación social del Estado (Lattuada et al 2012).

### **Segunda etapa 2002- 2013**

Desde fines del 2001, se introdujeron medidas promotoras de cambios en el contexto de las políticas macroeconómicas. Un aspecto central fue la eliminación del sistema de convertibilidad de la moneda. La recuperación de la crisis y la creciente expansión del mercado interno, más la recuperación de los precios internacionales, fortalecieron la demanda de productos agropecuarios. También cambiaron las orientaciones en el rol del Estado asignándose crecientes recursos estatales al INTA y a programas de Ciencia y Técnica vinculadas con el agro (Barsky- Gelaman 2009).

Ante un Estado que comienza a posicionarse en un contexto de conflicto de intereses entre grupos de poder, las instituciones de desarrollo son redefinidas. A diferencia de los '90, donde dichas operaciones aparecían descentralizadas y desfinanciadas, ahora se encuentran en proceso de fortalecimiento y reestructuración, trabajando con actores que se espera jueguen un papel político en dicho contexto. De esta manera la dimensión política del desarrollo se hace visible (De Mico, 2012). En Misiones, durante los últimos años, se observan cambios en la estructura del Estado con la creación de áreas que atienden específicamente a la agricultura familiar. Al mismo tiempo se registran reorientaciones de las políticas existentes o creación de otras nuevas, dirigidas a este sector y específicamente orientadas a incrementar la producción de alimentos para los mercados locales. Otro aspecto a tener en cuenta es la diferenciación en relación con el perfil de los beneficiarios que atiende la esfera nacional de intervención con sede en la provincia y aquellas

gestadas desde el propio gobierno provincial (Arzeno- Ponce 2012).

El caso de las ferias francas, en tanto prácticas de acción colectiva, es un buen ejemplo de cómo las estrategias e innovaciones que se manifiestan en relación a la inserción socio- productiva de los agricultores, se expresan también en cambios en las relaciones sociales y comunitarias (Comelli- Guerreiro 2007). El Estado provincial otorga reconocimiento y legitimidad a las ferias a través de la creación de la Dirección de Pequeños Agricultores, Huertas y Ferias Francas durante 1999, en el marco institucional del Ministerio del Agro y la Producción. En contra partida, el gobierno puede mostrar que está atendiendo a los agricultores familiares de su provincia; participa oficialmente en los actos de inauguración de nuevas ferias y muestra la feria de la capital a los visitantes de importancia nacional (Ricotto- Almeida 2002). Un estudio realizado por la Asociación de Ferias Francas de Posadas, en convenio con investigadores de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Misiones, muestra que son aproximadamente entre 3000 y 4000 las personas que se acercan a comprar a la feria cada fin de semana, y que casi el 80 % de quienes consumen los productos de la feria, lo hacen asiduamente, es decir, todas las semanas (García Guerreiro 2008).

*“Vengo todos los viernes sin falta, así compro los productos frescos de la chacra, es más barato y más sano, también hay panes casero y cosas dulces que suelo comprar. La gente de la feria ya me conoce, si les pido de una semana para otro ya me preparan lo que pido”* (Juana, 35 años. Entrevista realizada en la Feria Franca de Jardín América, enero de 2014).

En lo que respecta al PSA, en esta etapa se percibe una mayor relación con otros agentes de desarrollo rural, particularmente a los que tienen como actores principales a los productores feriantes, hecho que se puede enunciar como una fortaleza del programa en esta etapa. En este sentido, la relación entre el PSA y la Asociación de Ferias Francas (AFF) está compuesta por varios elementos; el Programa es quien administra los recursos del Fondo Especial del Tabaco (FET) que fueron pasados desde el gobierno nacional para la AFF; organiza talleres y capacitaciones para los

técnicos y agricultores de las ferias. Además, apoya la realización de la fiesta de las ferias francas y financia algunos viajes de representación de las mismas. En contrapartida, las ferias francas constituyen la experiencia socialmente más importante de producción y comercialización alternativa entre los agricultores familiares argentinos. El programa es parte de esa experiencia, por lo tanto es también un éxito del programa, no solamente en el ámbito provincial sino también en el nacional (Ricotto- Almeida 2002).

*“El PSA, en conjunto con la Asociación Provincial de Ferias Francas, acompaña en Misiones proyectos de construcción, ampliación o refacción de locales destinados a la venta de productos de las chacras en quince localidades misioneras. Con estos recursos, y la asistencia técnica, se fortalece el propósito de un importante sector de los pequeños productores misioneros. El proyecto se inscribe en la línea de compromiso agroecológico que caracteriza al PSA. Estos proyectos son desarrollados por las siguientes ferias: Concepción de la Sierra, Leandro Alem, Campo Grande, Aristóbulo del Valle, El Alcázar, Campo Viera, El Soberbio, San Antonio, Bernardo de Irigoyen, Wanda, Eldorado, Puerto Esperanza, Jardín América, Capioví y Montecarlo”* (Misiones Online 6/02/2006).

El PSA cumplió un rol fundamental en la financiación de proyectos. En Misiones, los proyectos beneficiados fueron presentados en su mayoría por el MAM, quien aportó sus cuadros técnicos y políticos, los que defendieron y diseminaron el Programa, permitiendo la apropiación del mismo, entre los agricultores, aunque el aporte principal consistió en el trabajo organizativo para el lanzamiento de la feria (contactos, motivación de los agricultores, viajes etc.) lo cual resultó, al mismo tiempo, un éxito para el PSA, al cual se suma el reconocimiento de los agricultores. Esta relación de intercambio de recursos resulta, al mismo tiempo, de confianza y colaboración (Ricotto- Almeida 2002).

Los beneficiarios del PSA valoran mucho la posibilidad de acceder a un crédito, aunque en la mayoría de los casos consideran que el monto recibido es insuficiente (máximo \$ 1.200 por

familia en 2002) para un despegue económico en su actividad (PROINDER 2005).

Los beneficiarios tomaron un creciente protagonismo en la gestión de los recursos financieros (grupos de pequeños productores accedieron a legisladores provinciales y nacionales, lideraron gestiones en el Congreso Nacional y a nivel de la misma SAGPyA). Situación más notoria a partir de la crisis por la que pasó el Programa, especialmente en el 2000 (Manzanal et al 2003). Desde el PSA-PROINDER se considera que el mayor impacto del trabajo a nivel de proyecto grupal (ligando asistencia financiera y técnica) se da en el capital social de las personas (capacitación, formación, vínculos interpersonales). En cambio, en los aspectos económicos, a nivel de ingresos y de la organización local, son pocos los casos exitosos en el país (Manzanal 2008). Respecto de este último punto, una de las principales falencias refiere a un número limitado de beneficiarios en el conjunto de los pobres rurales. En mayo de 2005 el PSA atendió a 40.000 pequeños productores pobres sobre una población de 160.000; es decir, llegó con diferentes propuestas (crédito, asistencia técnica, capacitación) a un cuarto de ésta. En la mayoría de los casos, no logró modificar la situación de pobreza de esta población atendida (Schejtaman- Barsky 2008).

En los primeros años del siglo XXI se busca recuperar el rol de las organizaciones y la fortaleza del Estado en las propuestas de desarrollo rural. En este aspecto, se puede mencionar la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en 2009. Esta renovada institución otorga mayor jerarquía a los asuntos del sector agrario y del medio rural en la estructura del Estado; también prioriza el desarrollo rural. El nuevo Ministerio cuenta con tres secretarías a) La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca; b) la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y c) la Secretaría de Relaciones Institucionales. Cada una de ellas cuenta con subsecretarías específicas (Lattuada et al 2012).

En esta estructura, las ferias francas de la provincia de Misiones pasan a la órbita de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (elevada al rango de Secretaría a partir de julio de 2014),

dependiente de dicho Ministerio. En 2010 la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones sanciona la Ley III, N° 10 de “Desarrollo, Promoción y Fomento de la Feria Franca y Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la Provincia”, que tiene como objetivos principales promocionar y facilitar la producción, el consumo y la comercialización de los productos de las ferias francas; incentivar la producción natural, agroecológica; conformar y fortalecer una red provincial de productores feriantes; contribuir al financiamiento de las actividades productivas; impulsar la investigación, producción y transferencia de tecnología apropiadas al pequeño productor (Boletín Oficial. Provincia de Misiones 15/07/2010).

El PSA también será reglamentado por la Subsecretaría de Agricultura Familiar como lo enuncia la resolución 57/2012 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca:

*“Establécese que la SUBSECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR de la SECRETARIA DE DESARROLLO RURAL Y AGRICULTURA FAMILIAR será la Autoridad de Aplicación, con facultad de dictar las normas de instrumentación, complementarias y/o aclaratorias y celebrar todos los actos que se requieran para la debida operatividad del PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (PSA) y del Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores, con la previa conformidad de este Ministerio”* (Boletín Oficial N° 32.345. República Argentina 24/02/2014: 9).

En el 2010 se pone en marcha el Registro Nacional de Agricultura Familiar, resultante de la gestión asociada entre el Estado y las organizaciones sociales nucleadas en el Foro de Agricultura Familiar que se consolida en 2006 cuando la SAGPyA institucionaliza el espacio a través de la resolución 132/06. En Misiones el registro construye el espacio de medida procediendo por ejemplificación, en términos de los vínculos que ligan a los productores y técnicos pertenecientes a los programas como el PSA, Prohuerta, Minifundio. El encuadre de los agricultores en estos programas tampoco supuso una caracterización precisa de los beneficiarios, y la incorporación estuvo ligada a criterios instrumentales (Schiavoni 2012).

Las modificaciones institucionales para el desarrollo rural incorporó una categoría analítica



nueva en relación con el desarrollo de las políticas y programas: la de Agricultura Familiar, que “se desenvuelve con lógicas distintas al agronegocio, ya que promueve la preservación de recursos, la organización de productores y organiza la reproducción familiar mas allá de la existencia de un mercado” (Feito 2014: 27).

La instalación de la problemática de la agricultura familiar en el país llega de la mano del Mercosur. La novedad no está representada por el uso del concepto, que tenía abundantes antecedentes, sino en que el mismo apareciera asociado a la necesidad de definir políticas (PROINDER 2008). En este contexto, las organizaciones que componen la agricultura familiar, a lo largo de los años auto-gestionaron estrategias alternativas, que le permitieron subsistir, persistir y superar algunos obstáculos. Uno de los principales agentes en este contexto son las ferias francas y los mercados solidarios, que devienen en espacios generadores de condiciones para un mayor acercamiento entre los productores y los consumidores. La capacidad asociativa y de autogestión son aspectos centrales de las ferias francas en estos últimos años. En el 2011 se llevó a cabo el Primer Encuentro Nacional de Ferias Francas y Mercados Solidarios en la provincia de Misiones que convocó a los feriantes de todo el país. También participaron autoridades nacionales y provinciales vinculadas al desarrollo rural. En este encuentro se realizaron paneles sobre seguridad y soberanía alimentaria; política públicas de finanzas para la pequeña agricultura familiar, aspectos bromatológicos y sistemas participativos. El espacio resultó al mismo tiempo en talleres de discusiones en torno a la red de comercialización e intercambio de productos; la construcción de un sujeto colectivo en la agricultura familiar y la economía social (INTA 2013).

### **Consideraciones Finales**

Las modificaciones del contexto socio productivo, que se registran a partir de la década del '70 y se acentúan en los '90, afectan a la composición de la estructura agraria de la provincia argentina de Misiones en general y a los pequeños y medianos productores en particular. La crisis

de las formas clásicas de asociación como las cooperativas, la concentración capitalista, el avance de la foresto- industria, provocaron el empobrecimiento de los productores rurales y fueron artífices de la descomposición social del agro provincial. El surgimiento de programas de desarrollo rural como el PSA, el apoyo de instituciones a emprendimientos productivos (ONGs), significó una alternativa para disminuir los procesos de migración rural- urbana, obtener ingresos monetarios y potenciar el mercado local (Schvorer 2003).

En medio de esta coyuntura surgen las ferias francas con el objetivo de mejorar los ingresos y calidad de vida de los productores de la provincia. En el inicio de la experiencia, el PSA tenía más recursos (principalmente económicos) frente a una organización de productores incipiente; actualmente el PSA es cada vez más dependiente del éxito de las ferias francas como una forma de justificar su existencia y su presupuesto ante el poder público. Era una muestra de que la interacción estratégica entre los actores es asimétrica y dinámica; así el PSA pasó de una posición poderosa a una menos favorable (Ricotto- Almeida 2002).

El rol y la capacidad estatal se redefinieron en los 20 años que tomamos como marco temporal para este estudio, como en el Programa de Desarrollo Rural (PSA), propuesto para el análisis. La primera etapa denota la debilidad en la capacidad estatal -más allá de las políticas y programas diseñados para el desarrollo rural- dadas las restricciones en los recursos y los instrumentos que disponía para hacer política sectorial. La asistencia que brindó el Estado alcanzó a un número reducido de la población objetivo. En la segunda etapa el papel y la capacidad estatal pretenden revertir la situación anterior, a través de un Estado “eficiente” y articulado con la sociedad civil. Sin embargo, los programas de desarrollo rural no solucionaron el problema de la pobreza. La modalidad de promover micro- emprendimientos no ha producido impactos significativos en el territorio, en los mercados regionales, ni en la situación económica de la mayoría de los productores. Aún en aquellos casos en que los programas han sido implementados exitosamente respecto de sus formas y contenidos y se han cumplido las metas establecidas, la situación en el territorio no ha cambiado la calidad de vida de las personas (Lattuada et al 2012).

En este sentido, para que una transformación radical se dé, la sociedad civil y la población en general, tiene que adquirir una noción crítica sobre los mecanismos de funcionamiento del modelo de mercado en el que estamos inmersos y del rol del Estado en la consecución del mismo. Es una noción que obliga a un conocimiento sustantivo sobre el poder (Manzanal 2012).

La importancia y el éxito de las ferias francas de Misiones, en tanto espacios colectivos en los que los productores se organizan, luchan y redefinen posturas respecto de la soberanía alimentaria, la agroecología y la economía social, ha generado una red a nivel nacional agrupada en la denominada agricultura familiar. Allí se establecen lazos solidarios y espacios alternativos de discusiones políticas para el sector. Los sujetos que la integran se han mostrado capaces de crear otra situación, definiendo su propio horizonte de expectativas, convirtiéndose así en agentes de la creación y reproducción de los vínculos de mercado, los lazos comunitarios y las relaciones gubernamentales, teniendo como base determinados repertorios culturales y recursos sociales organizativos particulares (Long 1992). Estas acciones sugieren un cambio en las correlaciones sociales de fuerzas de estos productores en tanto agentes de la sociedad civil, frente al Estado y el mercado. Al mismo tiempo, y desde un análisis territorial, las ferias francas y las nuevas formas asociativas devienen en cierto “conflicto” entre las normas hegemónicas (lograr que los territorios sean competitivos) y las nuevas normas (territorios sustentables, economía solidaria) (Manzanal 2014).

### **Fuentes utilizadas**

Boletín Oficial. República Argentina N° 32.345 24/02/2014: 9

Boletín Oficial. Provincia de Misiones, 15/07/2010

Misiones Online (periódico provincial), 06/02/2006.

Primer Encuentro Nacional de Ferias Francas y Mercados Solidarios (2013). Ediciones

INTA

PROINDER: Criterios para solucionar problemas de comercialización de productos agropecuarios a pequeña escala. Buenos Aires. Ministerio de Economía. Dirección de desarrollo agropecuario. 2008

PROINDER: Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA. Buenos Aires. Ministerio de Economía. Dirección de desarrollo agropecuario. 2003

Programa Social Agropecuario: 10 años de política social con pequeños productores minifundistas 1993- 2003. Buenos Aires. SAGPyA. 2003

Programa Social Agropecuario: Encuentro Nacional de pequeños productores vinculados al PSA. Buenos Aires. SAGPyA. 2003

Programa Social Agropecuario: 5 años de política social con pequeños productores minifundistas 1993- 1998. Buenos Aires. SAGPyA. 1998

Programa Social Agropecuario: 8 años de política social con pequeños productores minifundistas 1993- 2001. Buenos Aires. SAGPyA. 2001

Programa Social Agropecuario: *Boletín N° 14*, Misiones. SAGPyA. 1999

## **Bibliografía**

Alcoba Damían; Dumarauf Sergio. *Agricultura Familiar. Del productor al consumidor, apuntes para el análisis de las ferias y mercados de la agricultura familiar en Argentina*. Buenos Aires, Ediciones INTA. 2011

Arzeno Mariana- Ponece Mariana. “El rol del Estado y las políticas públicas de “desarrollo”

en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar” En Manzanal, Mabel- Ponce Mariana (organizaciones): *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires, Editorial Ciccus. 2012

Baranger, Denis: “El proyecto ALDER y el campo del desarrollo rural”, *Revista de Estudios Regionales N° 11*, Posadas Misiones Secretaría de Investigación y Postgrado. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones, 2000

Barsky Osvaldo Gelman Jorge: *Historia del Agro Argentino: desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2009

Bartolomé, Leopoldo- Baranger, Denis: “Microproyectos de desarrollo rural y procesos de diferenciación social en el nordeste argentino”, *Documentos de Trabajo PISPAD N° 13*, Secretaría de Investigación. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Misiones, 1994

Caferata, A.; De Santos, A. Tesoriero G., Brodershon, V., y Slutzky, D.: *Formación y desarrollo de las estructuras agrarias regionales: Misiones y Formosa*, Diagnóstico de la Estructura Social de la región NEA, Bs. As. CFI, 1975

Comelli María; Guerreiro Luciana: “Nuevas estrategias económicas y construcción de subjetividades políticas. Reflexiones desde una perspectiva de género a partir del caso de las ferias francas de Misiones, Argentina”. Canadá XXVII Latin American Studies Association Congress Montreal, 2007

Craviotti, Clara: *Los Nuevos Productores: alimentos de alto valor y reestructuraciones agrarias*. Buenos Aires, Ediciones Ciccus, 2008

De Mico, Carla: “Organizaciones y política en el desarrollo rural misionero” En Manzanal, Mabel- Ponce Mariana (organizaciones): *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires, Editorial Ciccus, 2012

Evans Peter: “El Estado como problema y como solución” *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*. N° 140 V. 35. IDES, 1996

Feito, María Carolina: *Ruralidades, Agricultura Familiar y Desarrollo: Territorio del Periurbano norte de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, Editorial La Colmena, 2014

García Guerreiro, Luciana: “Resistencias campesinas: La experiencia de las ferias francas de la provincia de Misiones, Argentina” Mançano Fernandes, Bernardo (Comp.) *Campesinado y Agronegocio*. Sao Paulo, CLACSO, 2008

Girbal Blacha Noemí: Estado, corporaciones algodoneras y políticas públicas en la Argentina (1920- 1960) En Girbal Blacha N. Mendonca S. (director) *Corporaciones agrarias y políticas públicas en América Latina*. Rosario, Editorial Prohistoria, 2013

Lattuada, Mario; Marquez, Susana; Neme, Jorge: *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires, Fundación Ciccus, 2012

Lattuada Mario: *Acción Colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2006

Long, N.; Long, A.: *Campos de batalla del conocimiento. La interrelación de teoría y práctica en la investigación social y desarrollo*, Routledge, Londres, (traducción del Grupo de Estudios Sociales de UBA), 1992

Manzanal, M.; Caracciolo Basco, M.; Arqueros, M.X. y Nardi, M.A. “Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas” Informe de Avance N° 3. PROINDER, SAGPyA. Buenos Aires, 2003a

Manzanal Mabel: “Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más

desigual?” En Manzanal, Mabel- Ponce Mariana (organizaciones): *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires, Editorial Ciccus, 2012

Manzanal Mabel: “Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995” En Schejtman, Alejandro- Barsky Osvaldo (comps.) *El Desarrollo Rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2008

Nardi María Andrea: “La agroecología como discurso y práctica ambiental, económica y política en la provincia de Misiones (Argentina)”. En Manzanal, Mabel- Ponce Mariana (organizaciones): *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires, Editorial Ciccus, 2012

Nardi M. Pereira S. “Proximidad Territorial y desarrollo local- rural: las ferias francas de la provincia de Misiones. Noreste Argentino” *INTERACOES*, revista internacional de desenvolvimiento local, N° 13 V. 8, 2006

Ozslak, O; O’Donell G: “Estados y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” *REDES* V. 2 N° 4. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 1995

Repetto, Fabían: “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”. *Documentos de Trabajo del INDES*, BID, 2004

Ricotto J. Almeida J: “Las ferias Francas de Misiones: una red de actores sociales y una nueva visión del mundo rural”, <http://www.ufrgs.br/pgdr/textosabertos/textospublicos.htm>. 2002

Rofman Alejandro: *Las economías regionales. Luces y sombras de un ciclo de grandes transformaciones 1995- 2007*. Bernal, Editorial Centro Cultural de la Cooperación Floreal Forni. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2012

Schejtman, Alejandro- Barsky Osvaldo (comps.): *El Desarrollo Rural en la Argentina. Un*

*enfoque territorial*. Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2008

Schiavoni, Gabriela: “Objetivación y medida: el registro de la agricultura familiar en Misiones”. En Manzanal, Mabel- Ponce Mariana (organizaciones): *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires, Editorial Ciccus, 2012

Schiavoni G; De Mico C.: “Los ingenieros y los técnicos. Producción y circulación de conocimientos agrícolas en Misiones” En Bartolomé L. - Schiavoni G. (compiladores) *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*. Buenos Aires, Ediciones Ciccus, 2008

Schiavoni, Gabriela: “Lectura para Agricultores, Herramientas intelectuales y representaciones de la agricultura familiar en Misiones”, *Mundo Agrario*, vol. 6, no 12, primer semestre. Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Centro de Estudios Histórico Rurales, 2006

Schiavoni, Gabriela: *Colonos y ocupantes. Parentesco, reciprocidad y diferenciación social en la frontera agraria de Misiones*. Posadas, Editorial Universitaria, U.Na.M. 1998

Schvorer, Esther Lucia: “Etnografía de una feria franca. Estudio de un proyecto de desarrollo rural con productores familiares, Departamento Eldorado Misiones Argentina”, Tesis de Maestría en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones, Inédito. 2003