

Asociativismo y desarrollo rural: análisis de las prácticas asociativas promovidas por el Programa Social Agropecuario en la Provincia de Santa Fe (1993-2008)

Virginia Zamboni

virginiaz2901@gmail.com

Directora: **María Elena Nogueira**

Co-Directora: **Claudia Voras**



Rosario - Junio 2019

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Facultad de Ciencia Política y RRH
Licenciatura en Ciencia Política

Agradecimientos

A mi familia y amigos, que con su afecto y su apoyo incondicional suavizaron mi tránsito universitario.

A los docentes que lograron contagiarme el espíritu crítico para abordar mi inquietud por lo social.

A Marisa por animar mi interés por lo rural.

A María Elena por acompañar este proceso con paciencia y por sus comentarios y aportes tan precisos.

A Federico por su compromiso y disposición, que hicieron posible el trabajo de campo.

Y especialmente, a quienes brindaron sus voces, las cuales llenaron de sentido este trabajo.

Resumen

Desde mediados del siglo XX la expansión del capitalismo, la globalización y las políticas de liberalización de la economía transformaron la sociedad rural en América Latina. Hacia finales del siglo, las políticas de ajuste estructural modificaron fuertemente la estructura social y productiva del sector agrícola.

Los procesos de concentración de la década del noventa suscitaron diagnósticos sobre la vulnerabilidad creciente de los pequeños y medianos productores. La modalidad que tomó la intervención en materia de desarrollo rural en Argentina en este contexto implicó la puesta en marcha de una serie de programas de desarrollo rural en los que la promoción del asociativismo constituía un elemento central.

Tomando como caso de estudio el Programa Social Agropecuario en la provincia de Santa Fe, nos planteamos analizar el componente asociativo de dicho programa como objetivo general de esta investigación. Para ello abordamos *lo previsto, lo actuado, lo logrado y lo valorado* en materia de asociativismo, aportando elementos críticos que nos permiten comprender cómo se relacionaron las acciones desarrolladas en el marco del programa con las prácticas y experiencias asociativas de los productores.

Palabras clave: Asociativismo - Pequeños Productores - Prácticas Asociativas - Programas de Desarrollo Rural - Autonomía

Índice

Agradecimientos.....	1
Resumen.....	2
Índice.....	3
Siglas.....	5
Introducción.....	6
Capítulo 1.....	17
a. El desarrollo Rural en América Latina.....	17
b. Los instrumentos de política pública para el Desarrollo Rural en Argentina.....	22
a. El Desarrollo Rural durante el Consenso de Washington.....	24
b. El Desarrollo Rural durante el Consenso de los <i>Commodities</i>	28
c. El asociativismo rural.....	31
Capítulo 2.....	38
a. Aspectos generales del Programa Social Agropecuario.....	38
b. El Programa Social Agropecuario en la Provincia de Santa Fe.....	51
a. La Provincia de Santa Fe como contexto.....	51
b. Las particularidades del PSA en la provincia de Santa Fe.....	54
Capítulo 3.....	59
a. Lo previsto: El componente asociativo en el PSA.....	59
b. Lo actuado: Las acciones implementadas por el Programa.....	63
a. La operatoria de grupos.....	65
b. El Fondo de Recupero.....	70
c. Las asambleas y los encuentros de productores.....	72
d. El funcionamiento de la UP.....	76
e. Los proyectos comunitarios de Proinder.....	79
f. Los talleres de técnicos.....	80

c. Lo logrado: Las prácticas y experiencias asociativas de los beneficiarios del programa.....	82
a. Grupo “El Rejunte”	82
b. Feria Promocional de Avellaneda.....	84
c. Asociación Huellas de mi Tierra.....	89
d. Lo valorado: Los alcances del componente asociativo en relación a los objetivos del PSA.....	94
Conclusiones.....	101
Bibliografía.....	108

Siglas

AF: Agricultura Familiar

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CNA: Censo Nacional Agropecuario

CNPV: Censo Nacional de Población y Vivienda

DR: Desarrollo Rural

DRI: Desarrollo Rural Integral

DTR: Desarrollo Territorial Rural

EAPs: Explotaciones agropecuarias

EPAs: Emprendimientos Productivos Asociativos

ETA: Equipo Técnico de Apoyo

FAO: Organización de Naciones Unidas para el Agricultura y la Alimentación

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

ONGDR: Organizaciones no gubernamentales de promoción del Desarrollo Rural

PBI: Producto Bruto Interno

PBG: Producto Bruto Geográfico

PDR: Programas de Desarrollo Rural

PSA: Programa Social Agropecuario

SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación

SAF: Secretaria de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación

SsAF: Subsecretaria de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación

UTCN: Unidad Técnica de Coordinación Nacional (del PSA)

UP: Unidad Técnica de Coordinación Provincial (del PSA)

Introducción

Desde mediados del siglo XX la expansión del capitalismo, la globalización y las políticas de liberalización de la economía transformaron la sociedad rural en América Latina. Hacia finales del siglo, los países de la región adoptaron políticas de ajuste estructural que en el mediano plazo modificaron fuertemente la estructura y las condiciones de producción del sector agrícola. En este contexto resurge la “cuestión agraria”, es decir, el conjunto de problemas y problemáticas socioeconómicas, políticas, culturales y ambientales emergentes de la producción agropecuaria y de la organización social del trabajo que la sustenta (Azcuy Ameghino, 2016), y adquirió relevancia en las agendas públicas latinoamericanas la cuestión del desarrollo rural (en adelante DR).

Puntualmente para el caso de Argentina, la problemática del desarrollo rural ingresa en la agenda tardíamente. Lattuada *et al* (2015a) argumentan que esto se debió a la importancia económica, social y simbólica de la región pampeana, caracterizada por una estructura social de menor polarización relativa y una producción excedentaria, capitalizada y estrechamente articulada al mercado mundial. En un contexto de apertura y desregulación económica, los diagnósticos respecto a la vulnerabilidad creciente de los pequeños y medianos productores fueron cada vez más recurrentes. Recién con retorno a la democracia, se hizo más consciente la necesidad de implementar acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los productores y las familias rurales.

La política para el desarrollo rural en este contexto fue de la mano de la implementación de una serie de programas de desarrollo rural (en adelante PDR) para pequeños y medianos productores agropecuarios, en los que se brindaba asistencia técnica y financiera, a cargo de agencias gubernamentales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (en adelante INTA) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (en adelante SAGPyA) y sostenido por diversas fuentes de financiamiento, en la mayoría de los casos de organismos

internacionales¹. Siguiendo a Manzanal (2000), esta dispersión de programas resultó insuficiente para compensar la magnitud de la crisis en que se sumergió el mundo rural como producto del modelo aperturista neoliberal, con la consiguiente concentración de la estructura agraria y expulsión de pequeños y medianos productores. Por eso, la autora advierte que los PDR no conforman una política integral de DR sino una sumatoria de ofertas especializadas para mejorar la situación de vulnerabilidad social y económica de un conjunto de productores caracterizados como “beneficiarios”.

La crisis económica y financiera de 2001² puso en evidencia la insostenibilidad del modelo de acumulación aperturista. A partir del año 2003 se inició un proceso de recuperación económica³ de la mano de una mayor presencia e intervención del Estado (Kulfas, 2016). En este nuevo contexto político y económico, la gestión estatal del DR adquiere nuevas características, entre ellas una mayor jerarquización institucional junto con la construcción de la problemática del DR en vinculación a la agricultura familiar (en adelante AF). Algunos antecedentes que dan cuenta de este proceso son la formalización del FoNAF⁴ en 2006 y la creación del ReNAF⁵ en 2007 (Sislian, 2013). Pero a partir del año 2008, con la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación (en adelante SsAF), las reformas

¹ Entre finales de los ochenta y comienzo del siglo XXI se pusieron en marcha una docena de programas, entre los que se encuentran Programa Minifundio (1987), PROHUERTA (1990), Cambio Rural (1993), Programa Social Agropecuario (1993), CAPPCA (1997), Programa para el Desarrollo de Iniciativas Rurales (1998), PRODERNEA (1999) y PRODERNOA (1999).

² En diciembre de 2001 estalló una crisis económica, política y social en Argentina que tenía como trasfondo una profunda recesión económica desde 1998, un gran endeudamiento externo y fuga de divisas, acompañados del record histórico en los niveles de desocupación (18%) y pobreza (60%) de acuerdo al INDEC. El desencadenante del estallido fue la imposición de una medida conocida como “corralito” que restringía la extracción de dinero en efectivo de los bancos. A lo largo de todo el mes se produjeron protestas y manifestaciones en todo el territorio nacional, pero con la imposición del Estado de Sitio el 19 de diciembre de 2001 se desató una protesta masiva con consignas como “que se vayan todos” que causó la renuncia del entonces presidente, Fernando de la Rúa.

³ Durante el período comprendido entre 2003 y 2007 se evidenció un crecimiento sostenido de la economía en una tasa anual del 8%, con importantes efectos en el mercado de trabajo (caídas en los niveles de desempleo abierto y subempleo), en la recuperación del salario real y en la reducción de los niveles de pobreza (Santarcángelo *et al*, 2009).

⁴ El Foro Nacional de la Agricultura Familiar se construyó en el ámbito de la SAGPyA como un “espacio de diálogo político entre el sector estatal y las organizaciones de la agricultura familiar” de acuerdo a la Resolución 132/06. El mismo integró alrededor de 900 organizaciones de agricultores familiares y de poblaciones rurales, entre las cuales cabe mencionar el Movimiento Agrario Misionero, el Movimiento Campesino de Santiago del Estero, el Movimiento Campesino de Misiones y la Federación Agraria.

⁵ El Registro Nacional de la Agricultura Familiar es un instrumento creado por la Resolución 255/07 de la SAGPyA que permite disponer de una identificación genuina de los agricultores familiares, calificando y habilitando a los inscriptos en el mismo para acceder a las políticas públicas que les estén específicamente destinadas.

institucionales adquieren un grado de relevancia en lo que refiere a la política sectorial. Su objetivo fue la puesta en marcha de programas y políticas que dieran respuesta a las necesidades específicas de este sector. En el contexto del conflicto “campo-gobierno”⁶, entendemos esta iniciativa como una estrategia política de movilización de los sectores de la agricultura familiar. En septiembre de 2009 se continuó el proceso de jerarquización con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (en adelante MAGyP), que elevó el rango de la anterior SsAF a Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación (en adelante SAF).

Si bien los PDR no tuvieron origen en demandas provenientes de las organizaciones de productores, sino que fueron promocionados desde el Estado, y en la mayoría de los casos, desde los organismos de financiamiento internacional (Manzanal y Schneider, 2010); todos ellos, desde las primeras experiencias en los años noventa, han promovido la organización de los productores en formas asociativas, con diferente grado de formalización. Esto aparece en las formulaciones de los PDR como un componente con el objetivo de mejorar las condiciones de vida y las capacidades de negociación y participación de los productores y población rural vulnerable, enfrentando las debilidades productivas, mejorando las posibilidades de generación de valor agregado y construyendo herramientas de empoderamiento.

En relación con esto, Lattuada *et al* (2015b) señalan que

Desde la década de 1990 hasta la actualidad se observa una intensificación del pluralismo asociativo argentino en favor de los sectores de la agricultura familiar, con el surgimiento de cientos de nuevas asociaciones autogeneradas o promovidas por programas de desarrollo rural públicos y privados (p.195).

Esto nos ha llevado a preguntarnos por las distintas formas de asociación que se promovieron desde los PDR en los ámbitos territoriales donde se implementaron, entendiendo que los modelos de organización y las distintas prácticas asociativas que

⁶ Este conflicto enfrentó al gobierno con los sectores vinculados con la agricultura empresarial, en torno a la Resolución 125 que establecía modificaciones en las retenciones para el agro.

se evidencian en el territorio influncian los procesos de DR. En este sentido, nuestro tema de estudio será la relación entre las prácticas asociativas y los instrumentos de política pública orientados al DR implementados en la Provincia de Santa Fe. Para ello se trabajó puntualmente con el Programa Social Agropecuario (en adelante PSA) durante el período 1993-2008.

El PSA se encuentra entre los principales programas implementados en el período, dirigido a los pequeños productores de todo el país, con el objetivo de superar las restricciones financieras, productivas y sociales de los mismos por medio de una estrategia organizativa grupal. El programa se implementó a través del desarrollo de proyectos de Autoconsumo y Emprendimientos Productivos Asociativos (en adelante EPAs), a través de cuatro líneas de trabajo: asistencia financiera, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y capacitación. Tuvo su inicio en 1993, siendo el primer programa de alcance nacional con financiamiento proveniente del presupuesto público, dentro de la órbita de la -por entonces- SAGPyA, bajo responsabilidad de la Unidad Técnica de Coordinación Nacional (en adelante UTCN) y ejecutado a nivel provincial por las Unidades Técnicas de Coordinación Provincial (en adelante UP). En 2008, sobre la estructura territorial del PSA fue organizada la SsAF, con una fuerte influencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y en estrecha vinculación con diversas organizaciones reivindicativas, lo que marcó una jerarquización y reorganización institucional de las intervenciones estatales en desarrollo rural (Nogueira *et al*, 2017).

La pregunta general que nos formulamos en esta investigación es qué relación existe entre las experiencias asociativas que se desarrollan en los espacios rurales y la implementación de instrumentos de política pública orientados al DR. Específicamente, tomando el caso del PSA, las preguntas giran en torno a las siguientes cuestiones: ¿qué tipo de prácticas asociativas se promovieron a partir de la implementación del PSA? ¿qué experiencias asociativas surgieron? ¿lograron desarrollar autonomía respecto del programa?

Nuestro objetivo general es analizar el componente asociativo en la implementación del PSA en la Provincia de Santa Fe. Los objetivos específicos son a) describir el

componente asociativo del programa; b) analizar las acciones llevadas a cabo en el marco de dicho componente y establecer los resultados de tales acciones; c) identificar y analizar las prácticas y las experiencias asociativas surgidas a partir de su implementación; y d) dar cuenta de la relación entre las experiencias asociativas existentes y los objetivos del programa.

La hipótesis con la que trabajamos sostiene que las prácticas asociativas fomentadas por el PSA impactaron en mayor grado en los aspectos económicos y productivos del proceso de DR y en menor medida en el empoderamiento de los productores como actores protagonistas de dichos procesos.

Lattuada *et al* (2015a) sostienen que, en un primer momento, la organización de los productores en formas asociativas ha sido incluida en los programas como un elemento instrumental, mientras que luego se constituyó en un objetivo en sí mismo, en tanto que dimensión del proceso de DR. Estas modificaciones en cuanto al lugar que ocupa la organización y asociación de los productores en los PDR tienen su correlato en la promoción e implementación de diferentes tipos de prácticas asociativas. Por una parte, nos encontramos con prácticas basadas prioritariamente en criterios económico-productivos, orientadas a superar las debilidades estructurales de los productores para su integración al mercado. Por otra parte, aquellas en las que predominan factores sociales, ligados a la reconstrucción del tejido y los lazos sociales, acompañada de valores como la solidaridad, el compañerismo, la colaboración. Por último, prácticas asociativas de tinte político-reivindicativo, priorizando aspectos como la participación directa, la toma de decisiones democráticas, la representación y la defensa del sector. A lo largo del trabajo buscamos analizar qué criterios primaron en las asociaciones de productores promovidas por el PSA y en sus prácticas a los fines de corroborar o contrastar la hipótesis de trabajo.

De acuerdo a nuestros objetivos de investigación, utilizamos una metodología cualitativa centrada en la descripción, comprensión, interpretación y análisis de nuestro objeto de estudio. Entendemos que esta perspectiva metodológica es la más adecuada para interpretar los significados intersubjetivos de las prácticas sociales y enfatizar los aspectos micro de la vida social, desde el punto de vista de la

investigación social (Gurtler y Huber, 2007). Por ello, los procesos de indagación desde esta metodología resultan valiosos en la medida en que posibilitan la producción de conocimiento pertinente, significativo, relevante y particular (Rodríguez y Bonilla, 1995).

Nuestro acercamiento al trabajo de investigación se inició a partir de un interés personal respecto de cómo se relacionan las prácticas asociativas que se evidencian en el espacio rural y los instrumentos de políticas públicas para el DR. Esta inquietud inicial combina elementos trabajados a lo largo de la formación en la Licenciatura, fundamentalmente en los espacios electivos del Ciclo Superior. Comenzamos entonces a indagar sobre estas cuestiones con un estudio exploratorio consistente en la revisión de antecedentes bibliográficos y la recopilación de fuentes primarias y secundarias. Dada la amplitud de la temática, en esta instancia fuimos acotando progresivamente el campo de interés hasta llegar a definir el problema tal como fue planteado previamente, para lo cual resultó fundamental la primer entrevista realizada a una técnica del ETA del PSA-Santa Fe en octubre de 2018. La construcción del estudio de caso se orientó a profundizar la comprensión y el conocimiento de las dinámicas sociales particulares relacionadas al caso específico, dejando de lado la búsqueda de generalizaciones.

El análisis del componente asociativo en la implementación del PSA en Santa Fe pretende construir un aporte novedoso a los estudios referidos al asociativismo rural, puesto que es un tema que ha sido escasamente abordado. Si bien existe un bagaje de trabajos desarrollados sobre el PSA, la mayoría de los mismos se centran en otros aspectos del programa sin ofrecer especial atención al componente asociativo⁷; y se focalizan, a nivel territorial, en provincias como Buenos Aires, Corrientes, Misiones, Santiago del Estero, Salta. En la Provincia de Santa Fe, donde el programa tuvo menor llegada, existe una fuerte vacancia en cuanto al tratamiento de esta cuestión. De esta forma, con nuestro trabajo de investigación pretendemos avanzar en algunas de las lagunas que se presentan.

⁷ Uno de los pocos trabajos que aborda incipientemente el tema del asociativismo en el PSA es el de Martínez (2001), quien aborda tres casos del Departamento Avellaneda, provincia de Corrientes.

Cabe agregar que el tema abordado en este trabajo es de relevancia política y social. Los pequeños productores agropecuarios, que representan la mayor parte de la población rural y son el responsable de la producción de los alimentos que habitualmente consumimos, han sido fuertemente golpeados por los procesos de concentración y exclusión en el sector agropecuario. Procesos que persisten y se profundizaron desde la asunción de la actual gestión, de la mano de una reestructuración institucional que deroga y elimina gran parte de los instrumentos de contención de dichos sectores. En este sentido, valoramos el PSA como una herramienta que apostó a consolidar una estrategia fundamental de todos los actores vulnerables para hacer frente a sus dificultades, como lo es el asociativismo. Creemos que es importante conocer las características que asumió dicha estrategia en un pasado reciente, reconociendo debilidades y fortalezas para pensar acciones que la potencien en el contexto actual.

Retomando el abordaje metodológico, combinamos distintas estrategias de recolección de datos: la observación documental, la observación de campo y la realización de entrevistas. En relación con la primera, revisamos fuentes primarias tales como el Manual Operativo del PSA, la Adenda al Manual Operativo, Publicaciones del PSA, Informes y documentos para la discusión en Talleres de Técnicos, Actas de la Unidad Provincial de PSA- Santa Fe, Informes de la Unidad Provincial de PSA-Santa Fe y otros documentos oficiales del programa. Como fuentes secundarias, trabajamos con evaluaciones e investigaciones previas sobre PDR en Argentina, en general, y sobre PSA, en particular. Las más relevantes para nuestros objetivos fueron los trabajos de Manzanal (2003; 2009), Nardi (2002), Tapella y Frigerio (2011) Manzanal y Nardi (2008) y Proinder⁸ (2003).

Por otra parte, en el mes de abril de 2019 realizamos un trabajo de campo en la región Norte de la Provincia, a partir de las siguientes actividades: visitas en terreno para la realización de entrevistas semiestructuradas a tres beneficiarias del PSA-Santa Fe; visita a la “Feria Promocional de Avellaneda” en la que realizamos una observación participante de la reunión de feriantes además de entrevistas semiestructuradas a dos feriantes que fueron beneficiarias del PSA; visita a la “Feria de Lanteri”, en la que

⁸ Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios.

entrevistamos a un productor beneficiario del PSA y actual presidente de la asociación “Huellas de mi tierra”; y entrevistas semiestructuradas a un ex coordinador provincial del PSA-Santa Fe, dos ex técnicos de terreno del PSA-Santa Fe y dos ex técnicas del ETA de PSA-Santa Fe.

Para la *descripción del componente asociativo* trabajamos fundamentalmente en base al análisis documental de fuentes primarias y secundarias. Comenzamos con la descripción de los aspectos generales del PSA a partir de datos cualitativos del diseño institucional: los objetivos, el perfil del beneficiario, la estructura de funcionamiento y las estrategias de acción. Luego, analizamos específicamente los aspectos que, de forma directa o indirecta, fomentaron y potenciaron las prácticas asociativas, a partir de la vinculación explícita a conceptos como “organización” y “participación”. Asimismo, tomamos datos cuantitativos de documentos internos para contrarrestar a lo anterior.

En cuanto al *análisis de las acciones llevadas a cabo en el marco de dicho componente*, escogimos un análisis interpretativo de los discursos de los entrevistados. En este punto queremos precisar que trabajamos, en todos los casos, con entrevistas semiestructuradas en las que partimos de un guión flexible respecto a los temas a tratar, que luego se fue reorganizando en la medida del conocimiento progresivo sobre la temática. Dicho esto, para este objetivo de investigación tomamos principalmente las entrevistas que quienes cumplieron roles institucionales al interior del programa, esto es, del ex coordinador y de los ex técnicos (de terreno y del ETA), entendiendo que se trató de quienes llevaron adelante dichas acciones. No obstante, también rescatamos las voces de los beneficiarios en tanto que actores claramente inmiscuidos en dichas acciones. A partir de este análisis logramos identificar como acciones relevantes la operatoria de grupos, el fondo de recupero, las asambleas y encuentros de productores, los proyectos comunitarios de Proinder y los talleres de técnicos. Buscamos reconstruir cómo se desarrollaron, qué repercusiones tuvieron y qué orientación asociativa promovieron.

Este trabajo se complementó con el análisis documental de una invitación a la asamblea zonal, un acta de asamblea de pequeños productores beneficiarios de PSA y

varias actas de la Unidad Provincial. Finalmente, analizamos también datos disponibles de fuentes primarias como los porcentajes de recupero en el fondo de recupero provincial.

En relación con *las prácticas y las experiencias asociativas surgidas a partir de la implementación del programa* trabajamos a partir del análisis de tres experiencias: el grupo “El Rejunte”, la “Feria Promocional de Avellaneda” y la organización “Huellas de mi Tierra”. El criterio de selección de las experiencias respondió, en primer lugar, a los diferentes grados de profundización en el proceso asociativo que cada una de ellas logró construir y consolidar. A su vez, dan cuenta de trayectorias disímiles que ilustran la diversidad y heterogeneidad en el espectro de experiencias asociativas que se presentan en el territorio rural.

La primera experiencia trabajada es un grupo de PSA que, de acuerdo a los técnicos que lo acompañaron, funcionó muy bien durante el período en que recibió seguimiento y asistencia técnica. Si bien en el mismo se evidencian ciertos rasgos de autonomía; no logró formalizarse en otra instancia más acabada ni sostener la práctica asociativa que le daba forma. De esta manera, y sin intenciones de generalizar, ilustra la situación de parte de los grupos que se conformaron durante la operatoria del PSA. En cuanto a la segunda experiencia, el proceso asociativo y organizativo adquirió otras características. La feria logró sostenerse por 17 años transitando un momento inicial con gran apoyo desde el PSA, un momento intermedio de fuerte consolidación y un momento actual de declinación. Finalmente, la última experiencia que tomamos nos resultó interesante en tanto da cuenta de un proceso de consolidación como estrategia de adaptación a los cambios contextuales. Si bien la asociación adquiere formalmente su personería jurídica en 2015, por fuera del período alcanzado en este trabajo; entendemos que, en tanto que proceso, la organización encuentra su germen, al menos en parte, en las acciones implementadas en el marco del componente asociativo del PSA.

Nuevamente trabajamos desde el análisis interpretativo de los discursos de los entrevistados; en este caso, priorizando la voz de los participantes en cada experiencia. Para el caso de la “Feria Promocional de Avellaneda” realizamos una

observación participante en la reunión quincenal de feriantes, con el objetivo de confrontar y complementar los hechos observados con el discurso oral y poder así establecer relaciones de correspondencia o no correspondencia entre lo dicho y lo actuado. La observación nos brindó información de primera mano respecto a las dinámicas propias que asume esta experiencia en la actualidad, sumando elementos para reconstruir la realidad social que estudiamos. Esto nos sirvió para analizar e interpretar las relaciones entre los propios feriantes y entre los feriantes y los actuales técnicos de la Secretaría.

Finalmente, para *dar cuenta de la relación entre las experiencias asociativas existentes y los objetivos del programa* re trabajamos lo producido hasta el momento. A partir del análisis interpretativo centrado en la voz de los actores involucrados, buscamos aprehender las experiencias asociativas existentes y contrastarlas con los objetivos que se desprenden de la letra del programa. De esta forma, identificamos las relaciones e interacciones que se pueden establecer entre ambos elementos.

El trabajo de investigación se estructura de la siguiente manera: en el Capítulo I nos ocupamos del contexto general en el que se enmarca nuestra problemática de estudio. En tal sentido, nos referimos al DR en América Latina, historizando los enfoques y formulaciones más relevantes del DR en la región. Luego, nos enfocamos en las políticas públicas dirigidas al DR en Argentina, considerando dos períodos definidos por variaciones en el modelo de acumulación: el Consenso de Washington y el Consenso de los *Commodities*. Finalmente discurrimos sobre el asociativismo rural proponiendo las categorías de análisis con las que trabajamos en esta investigación. A lo largo del capítulo se introducen las principales categorías conceptuales que enmarcan teóricamente nuestro trabajo de investigación.

En el Capítulo II realizamos una descripción comentada del PSA, a partir de elementos de su diseño institucional, tales como los objetivos, la población beneficiada, su estructura de funcionamiento, las estrategias de acción y los logros alcanzados. Luego, ahondamos en el despliegue del programa en la provincia de Santa Fe, marcando algunas de las particularidades que el mismo asumió en esta provincia. Dado que nuestra investigación se acota a este territorio, trabajamos cuestiones vinculadas al

contexto provincial, centrándonos en su estructura social y productiva, para situar nuestro análisis.

En el Capítulo III trabajamos sobre el componente asociativo del PSA tomando el caso de la provincia de Santa Fe, a partir del análisis de las fuentes primarias y secundarias, de la observación no participante y de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo. Para ello abordamos *lo previsto, lo actuado, lo logrado y lo valorado* en materia de asociativismo, aportando elementos críticos que nos permitan comprender cómo las acciones desarrolladas en el marco del programa influenciaron en las prácticas y experiencias asociativas de los productores.

Por último, presentamos las conclusiones del trabajo de investigación, esperando contribuir a los estudios sobre las prácticas que se enmarcan dentro del asociativismo rural, y particularmente, aquellas relacionadas con los instrumentos de política pública que se orientan al DR.

Capítulo 1

En este capítulo situamos la problemática de estudio dentro del contexto general en el que se enmarca, historizando las trayectorias del DR en América Latina y los instrumentos de política pública para el DR implementados en Argentina. A su vez, planteamos la importancia que adquiere el asociativismo rural en la formulación de los PDR y ahondamos sobre este elemento. A lo largo del capítulo iremos introduciendo las principales categorías conceptuales que enmarcan teóricamente nuestro trabajo de investigación.

El Desarrollo Rural en América Latina

En el marco de esta investigación hablamos de DR para referirnos al *“conjunto de acciones y prácticas públicas y privadas dirigidas a satisfacer las necesidades de los productores y familias rurales con la finalidad de mejorar su calidad de vida”* (Manzanal, 2009:10). Situándonos desde esta perspectiva, es importante marcar que entendemos el DR como un proceso social, esto es, como una serie de interacciones dinámicas que se desarrollan en el seno de una sociedad. Se trata de un proceso complejo que está fuertemente vinculado con las estrategias de intervención orientadas a mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales, pero también con el conjunto de acciones y prácticas que producen una transformación en los espacios rurales.

Ahora bien, en América Latina la cuestión del DR fue adquiriendo diversos matices a partir de las perspectivas analíticas y los enfoques de intervención que se formularon desde mediados del siglo pasado. En este apartado nos proponemos historizar la trayectoria del DR en América Latina, siguiendo a autores como Lattuada *et al* (2015a), Madoery (2012) y Nardi (2002).

Desde mediados del siglo XX la expansión del capitalismo, la globalización y las políticas de liberalización de la economía transformaron la sociedad rural en América Latina, generando un proceso de concentración creciente acompañado de un aumento

de la pobreza rural y la expulsión de los pequeños productores del medio rural. En el contexto de la segunda posguerra, se comienza a propagar el desarrollo como política internacional y nacional de modernización de los países, siendo el DR una de sus manifestaciones concretas. Madoery (2012) marca en este momento el origen del “desarrollo” como categoría conceptual, caracterizada por una concepción evolucionista unilineal con pretensión universal y una matriz claramente eurocéntrica que plantea como modelo de llegada los países capitalistas dominantes de Occidente. Desde esta perspectiva ligada a la teoría de la modernización⁹ y a sus análisis de la transición de las sociedades tradicionales hacia sociedades modernas, se propusieron una serie de recomendaciones para alcanzar los niveles de vida de los países desarrollados. Las mismas suponían imitar el camino recorrido por aquellos países que habrían comenzado el proceso con anterioridad: industrialización de la economía, democratización de los sistemas políticos, consolidación de organizaciones burocráticas especializadas. A nuestro entender, esta propuesta niega y desconoce los condicionamientos estructurales, históricos y coyunturales así como las particulares trayectorias de cada país.

En relación con el mundo rural, la propuesta era modernizar la tecnología utilizada en el sector agropecuario, impulsar la agricultura comercial y promover una rápida industrialización y modernización del campo para sacarlo de su “atraso” (Lattuada, 2014). El DR se ligaba, fundamentalmente, al crecimiento del sector productivo agrario, en una perspectiva que equiparaba el desarrollo al crecimiento económico. En América Latina este fue el momento donde se sentaron las bases para la incorporación de tecnologías producidas industrialmente que desplazaron a la producción artesanal. La “Revolución Verde” que implicó el uso masivo de fertilizantes y agroquímicos de origen industrial y de maquinaria agrícola moderna, inició en nuestro país alrededor de la década de 1960. Ésta fue fomentada principalmente por el INTA y adoptada acríticamente por los sectores terratenientes y los medianos productores pampeanos y extra-pampeanos. Wharen (2016) señala que gran parte de las poblaciones campesinas e indígenas incorporaron parte del discurso y de las prácticas productivas fomentadas desde la “Revolución Verde”; siendo en muchos casos la descapitalización

⁹ Gino Germani fue el principal exponente de esta corriente en nuestro país.

y la falta de acceso a crédito el motivo real por el que no se incorporaron estas tecnologías y no su desconocimiento o rechazo.

El principal cuestionamiento a esta caracterización del desarrollo estuvo dado por los autores que se enmarcan en la perspectiva de la dependencia¹⁰, para quienes el desarrollo y el subdesarrollo representan dos caras de la misma moneda en un orden mundial dominante. Las relaciones de vinculación entre los países desarrollados y no desarrollados presentaban características de dominación y explotación: mientras que los países de la periferia se limitan a la producción de bienes de bajo valor agregado, los países centrales del sistema internacional concentran la producción de los bienes industriales de mayor valor agregado, lo que genera relaciones de poder desiguales que se reflejan en un comercio y producción asimétricos. Las alternativas propuestas por estos autores iban desde la adopción de la vía socialista hasta posturas menos radicales que proponían un desarrollo capitalista dependiente. Lattuada *et al* (2015a) señala que a pesar de la importancia y el peso de la argumentación de los autores de la dependencia, estas teorías no lograron asidero en los espacios de decisión política en el período en que se formularon.

Paralelamente, hacia la década del setenta se comenzaron a difundir los proyectos destinados a paliar la pobreza rural desde un enfoque denominado “Desarrollo Rural Integral” (en adelante DRI). Los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (en adelante BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (en adelante FIDA) empezaron a involucrarse en estos proyectos de DRI orientados hacia la inclusión de los diversos sectores en la agricultura comercial. Los mismos se relacionaban con la actividad agrícola, impulsando infraestructura y servicios para promover la producción; pero también con otros aspectos como los servicios de salud, educación y abastecimiento de agua (Nardi, 2002). Si bien se buscaba la integración de otros aspectos del desarrollo superando el mero crecimiento económico, la propuesta continuaba presentando rasgos inherentes a la modernización en cuanto suponía una inclusión de los sectores a través de su integración al mercado. Según Nardi (2002) la Organización

¹⁰ Autores como Andre Gunder Frank, Raul Prebisch, Theotonio Dos Santos, Henrique Cardoso y Enzo Faletto.

de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante FAO) analizó datos que muestran los escasos efectos de estos proyectos e identificó este resultado con la falta de participación activa de los beneficiarios en el diseño e implementación de los programas que los asistían. Nos parece relevante marcar este antecedente del DRI como un tipo de intervención que, aun quedando trunco tempranamente en un contexto de crisis y ajuste, se propuso superar la reducción del desarrollo a mero crecimiento económico. Asimismo, sobre las evaluaciones que los organismos internacionales realizaron de estas experiencias se sentaron las bases para algunas de las directrices que se impondrían en los PDR de las décadas siguientes.

Sobre las décadas finales del siglo XX, en función de las heterogeneidades presentes en la realidad latinoamericana, se diversificaron las teorías sobre el desarrollo, con adjetivaciones que intentaban incorporar nuevos matices (Madoery, 2012). Aparecen así el desarrollo sostenible, de la mano del movimiento ecologista y de las políticas verdes; el desarrollo humano, que se orienta a complementar la medición de los índices económicos con índices sobre salud y educación; y el desarrollo local (en adelante DL), en una búsqueda por revalorizar los actores presentes en espacio local y reconocer las potencialidades endógenas para el desarrollo.

Este último, asentado en las dinámicas microsociales, fue el que mayormente se impuso en relación a las intervenciones para el DR. Si bien algunas definiciones del DL enfatizan los aspectos económicos y otras los políticos, en definitiva lo que se propone es un proceso de transformación de las relaciones económicas, orientado a la redistribución de los recursos, y de las relaciones sociales, orientado a la redistribución del poder. El enfoque se propone resignificar el ámbito de lo local como territorio que comprende las relaciones cotidianas de tipos productivas, económicas, sociales y políticas entre los actores locales.

Sobre esta propuesta, a comienzos del siglo XXI ciertos organismos internacionales y académicos delinear un enfoque territorial para las intervenciones en el mundo rural. Desde el mismo, se concibe al Desarrollo Territorial Rural (en adelante DTR) como un

(...) proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación

productiva tiene el objetivo de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción de los actores locales entre sí, entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y sus beneficios (Schejtman y Ramírez, 2004:4).

Entre los detractores de este enfoque, se argumenta que el mismo continúa presentando un sesgo productivista, en tanto se basa en la búsqueda de dinamismo económico, competitividad y la proyección hacia afuera del territorio. Quizás un fiel exponente es Manzanal, quien cuestiona este enfoque en tanto expresa y potencia la competencia entre lugares, municipios o regiones para la atracción de las inversiones del capital disponibles; en sus palabras, *“para la creación de islas de modernidad en medio de la pobreza”* (Manzanal, 2003:5). – poner página.

Resulta interesante la contrapropuesta que plantea esta autora: un desarrollo a “escala humana” con el objetivo de redistribuir los ingresos y mejorar la calidad de vida de todos los miembros de la sociedad, potenciando la organización social y la autogestión del desarrollo. Para ello, sostiene, será necesario acentuar el contenido político por sobre el económico en las acciones e instrumentos de desarrollo. De esta forma, la autora nos lleva a pensar que el problema de la pobreza rural es más un problema político que un problema económico, por lo que cualquier iniciativa que se oriente a dar una respuesta, necesariamente tiene que enfatizar ese primer aspecto.

Si bien adherimos a estas críticas, creemos importante reconocer la recuperación del territorio como una dimensión constitutiva de los procesos sociales, muchas veces relegada en un contexto en el que la globalización pareciera diluir los límites y abonar a la desterritorialización¹¹. *“Para los programas de DTR, el territorio es una construcción social, es decir, un espacio de identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente”* (Schejtman y Ramírez, 2004:5). A diferencia de la geografía clásica, que entiende el territorio como mero soporte o escenario de los procesos sociales, la perspectiva crítica en que se basa el DTR supone entender el territorio

¹¹ Sobre esta cuestión recomendamos la lectura de Haesbert (2011).

como un espacio producido, cuya morfología no está dada por límites geográficos, sino por el conjunto de interacciones entre sociedad y naturaleza, entre grupos sociales con disputas de poder y proyectos disímiles. El territorio se redimensiona como un espacio dotado de sentido, como la configuración de relaciones sociales, lógicas colectivas y organizacionales, en constante diálogo con los contextos geográficos, culturales, políticos y económicos (Massey, 2007). De esta forma, el DTR reconoce la multiplicidad de acciones de tipo económico-productivas e institucionales, promovidas por actores públicos y privados que actúan sobre un territorio, que cooperan y se articulan con actores de carácter regional y nacional, cuya sumatoria y sinergia confluyen en un proceso de DR (Nogueira *et al*, 2017).

Por paradójico que resulte, los PDR que se formularon en la década de los noventa tuvieron en sus orígenes una concepción del DR muy limitada (Manzanal, 2009). Principalmente porque, como profundizaremos en el apartado siguiente, se circunscribieron a trabajar con sectores pobres de acuerdo a criterios de focalización y desde una perspectiva compensatoria en un contexto de políticas macroeconómicas neoliberales. No obstante, con el correr de los años y la marcha de los programas, muchas de las técnicas de intervención fueron evolucionando hacia una visión del DR más cercana a la propuesta desde el enfoque del DTR.

Los instrumentos de política pública para el Desarrollo Rural en Argentina

En este punto nos interesa abordar algunos antecedentes de políticas públicas en materia de DR en nuestro país, en el marco de los modelos de acumulación¹² vigentes en el período que nos compete en este trabajo de investigación.

Cabe comenzar enunciando que entendemos por política pública al *“conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de*

¹² El modelo de acumulación remite a las estrategias de acción relativas a los factores fundamentales que aseguran la acumulación capitalista y que son dominantes en una sociedad concreta en un momento dado. La emergencia y el desplazamiento de cada modelo depende de factores como el patrón de reproducción del capital, las relaciones de fuerza entre las distintas clases sociales, el rol del Estado y su entramado normativo-institucional (Torrado, 1992).

otros actores de la sociedad civil” (Oszlak, 2007:565). Esta toma de posición del Estado no asume nunca un carácter pacífico, sino que presupone la negociación o el conflicto abierto con los restantes actores sociales. El Estado es un complejo institucional que resulta de una práctica social, no está por fuera de la sociedad, sino que se constituye como la arena donde se condensan y articulan los conflictos al interior de una sociedad (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Si atendemos al proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las cuales el Estado adopta políticas públicas, se hace evidente que las mismas no son unívocas, homogéneas ni permanentes, sino que se materializan en instancias dinámicas en las que coexisten y se enfrentan diversas racionalidades que plasman contradicciones e incoherencias. Al respecto, Parsons (2007) dirá que las políticas públicas se desarrollan en un entramado de relaciones mediante una articulación de esfuerzos, estrategias e intereses, en el que participan diversas instancias estatales así como diversos actores provenientes de la sociedad civil. Esto nos ayuda a comprender que si bien la puesta en acto de intervenciones sociales en forma de políticas, programas o proyectos se convierte en un elemento con potencial para la transformación de la realidad social; a su vez, las acciones y reacciones de los actores sociales involucrados con la cuestión pueden afectar y modificar también aquellas intervenciones originales (Feito, 2017). De esta forma, las intervenciones y acciones realizadas en el marco de una política pública siempre son mediadas y transformadas por los actores que se entrecruzan en el entramado social.

Hecha esta aclaración, nos centraremos en las políticas orientadas al DR implementadas en Argentina. Si bien hay antecedentes previos de acciones tendientes a mejorar la situación de los productores y familias rurales en nuestro país¹³; Lattuada *et al* (2015a) y Nardi (2002) sitúan el retorno de la democracia como el contexto de surgimiento de un renovado interés por la intervención en materia de DR que asumió una modalidad particular. A fines de los ochenta y principios de los noventa, la SAGPyA comenzó a poner en marcha una serie de programas de intervención focalizada, con una población y objetivos específicos, que tomaron el nombre de “Programas de

¹³ Podemos mencionar como antecedentes a los servicios de extensión de INTA y los programas de DRI de los años setenta.

Desarrollo Rural”. La mayoría se dirigían a los pequeños y medianos productores, estaban sostenidos e impulsados por organismos internacionales y utilizaban instrumentos como la asistencia técnica, asistencia financiera y la capacitación. La implementación de esta batería de programas fue, en parte, respuesta a los diagnósticos cada vez más recurrentes respecto a la vulnerabilidad creciente de los pequeños y medianos productores en un contexto de apertura y desregulación. Pero a su vez, respondió a otros aspectos de la realidad rural como el límite de la expansión de la frontera, las transformaciones en el mercado de trabajo producidas por la incorporación de tecnologías y la eliminación de mecanismos oficiales de regulación de la mano de la reducción del Estado (Soverna, 2001).

Es en este sentido que nos parece interesante analizar la modalidad de intervención en materia de DR en el contexto de los modelos de acumulación vigentes y del modelo productivo que adquiere predominancia en dicho contexto.

El Desarrollo Rural durante el Consenso de Washington

El modelo de acumulación aperturista, que se comienza a instalar desde mediados de la década del setenta con el gobierno militar, tomó un impulso inusitado en los años noventa con el gobierno de Carlos Menem dando rienda suelta a los postulados neoliberales en boga en el escenario internacional. El aperturismo se caracterizó por la desregulación económica, la vigencia de los precios del mercado como régimen de funcionamiento, la concentración del capital, la eliminación de empresas poco competitivas, la apertura a las importaciones de capital y bienes, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y la contención del salario como garantía de bajos costos de producción. A este paquete de medidas lo acompañó una política monetaria basada en un tipo de cambio fijo y la sobrevaluación de la moneda local frente al dólar, en lo que se conoció como “Plan de Convertibilidad”. Sumado a esto, se llevaron adelante reformas que propiciaron la minimización del rol del Estado en la sociedad de acuerdo a las propuestas del Consenso de Washington. Así, se buscaba desplazar las decisiones del Estado hacia el mercado y eliminar las políticas sectoriales.

En lo que refiere al sector agropecuario, se profundizó el proceso de desregulación iniciado en el período anterior¹⁴. En 1991 se eliminaron definitivamente las Juntas Nacionales de Granos y de Carnes, los principales organismos estatales de fiscalización que habían regulado el mercado y permitido hasta ese momento la coexistencia entre las pequeñas, medianas y grandes explotaciones (Fernández, 2018). A su vez, se suprimieron los subsidios, precios sostén y aranceles. Por otra parte, el estímulo a las importaciones y el desaliento a las exportaciones industriales crearon condiciones estructurales para el desplazamiento dentro de la economía real, desde el sector industrial hacia la producción del sector primario exportador. Es por ello que algunos autores, como Svampa (2008), hablan de un proceso de reprimarización de la economía, esto es, una reorientación de los recursos de la economía hacia sectores primario-extractivos, dada una supuesta “ventaja comparativa”. Con la eliminación de los derechos de exportación sobre los principales productos del complejo cerealero y oleaginoso, en un contexto de aumento de los precios internacionales, se generó una renta extraordinaria para los sectores agrícolas, registrando ingresos incluso superiores a los de la esfera financiera.

Este conjunto de reformas fueron condición de posibilidad para la profundización de tendencias que ya se perfilaban en la etapa anterior y la introducción de nuevos cambios tecnológicos, productivos y sociales que se articularon en una dinámica particular. La vuelta a las ventajas comparativas y los incentivos a los sectores más competitivos generaron una gran expansión de la actividad agropecuaria, fundamentalmente del sector agrícola. De esta forma se exacerbó la agriculturización de las décadas anteriores, de la mano de la expansión de la frontera agrícola, el uso intensivo de la tierra y fundamentalmente del gran salto tecnológico. Por otra parte, la política monetaria y la quita de aranceles incentivaron la importación de maquinarias compatibles con la siembra directa¹⁵ y el doble cultivo de soja y maíz. También de fertilizantes y agroquímicos. En 1996 la SAGPyA autorizó y fomentó la propagación de

¹⁴ Algunos antecedentes de este proceso fueron la derogación de la Ley 20.753 en 1976 que quitó atribuciones a la Junta Nacional de Granos, la autorización para la instalación de puertos privados en 1979 y la desregulación en 1980 de los contratos de arrendamientos entre chacareros y terratenientes.

¹⁵ La siembra directa es una técnica en la que se implanta la semilla en un único procedimiento: la apertura y aplastamiento de un surco en el que se colocan la semilla y el fertilizante. Si bien desde los años ochenta ya se comenzó a utilizar, en los noventa se generalizó, implicando una disminución en los costos y en los tiempos de trabajo necesarios para llevar adelante la producción.

la soja transgénica RR resistente al glifosato, cerrando el “paquete tecnológico”: herbicidas, siembra directa y semillas transgénicas (Bisang y Gutman, 2003). Asimismo, la desregulación de los contratos de alquiler permitió el arriendo accidental generando condiciones para el aumento de la escala productiva.

La articulación de estos elementos terminó reconfigurando de raíz el mundo rural argentino, dominado por lo que muchos autores llamaron “modelo del agronegocio” (Grass y Hernández, 2013; Svampa, 2008). No adentraremos en las discusiones teóricas respecto a este modelo, pero creemos importante remarcar que, en nuestro país, se tradujo en la producción intensiva del monocultivo de soja, *commoditie* de alto valor en el mercado internacional orientado principalmente a la exportación. Para graficar la magnitud de este proceso alcanza con decir que entre 1996 y 2008 la producción de soja transgénica pasó de 15 millones de toneladas a más de 50 millones de toneladas, con un avance en la superficie sembrada con este producto de menos de 7 millones de hectáreas a más de 19 millones de hectáreas (Barri y Wahren, 2010).

Las reformas estructurales de los noventa tuvieron resultados paradójicos para el sector agropecuario: Por un lado la producción y la exportación de granos y otros productos de origen agropecuario se duplicaron a la par que el uso de insumos, maquinaria y equipamiento aceleró la modernización tecnológica del sector. Por el otro, tuvo repercusiones sociales muy profundas que afectaron principalmente a los sectores más vulnerables de la estructura social agraria. El Censo Nacional Agropecuario (en adelante CNA) de 2002 muestra que los pequeños y medianos productores se redujeron en 82.854 productores respecto al CNA de 1988, representando el 25% de las explotaciones agropecuarias (en adelante EAP) existentes en el país. En oposición, aumentaron las explotaciones de más de 500ha, particularmente las de entre 1000 y 2000ha. Esto indica una mayor concentración de la estructura agraria acompañada de la expulsión de pequeños y medianos productores, cuyas explotaciones no lograron ser reconvertidas, aun contando con los apoyos públicos implementados en la década.

Dentro de este marco contextual, las principales herramientas destinadas a los sectores vulnerables estuvieron constituidas por los PDR. Así, vemos que durante la

década del noventa, gran parte de la estrategia de la política social recayó en fondos de inversión social, caracterizados por algunos elementos en común: el financiamiento externo (total o parcial), la relativa autonomía de las agencias creadas para su implementación, la descentralización en su ejecución, los esquemas de focalización y la elaboración de proyectos basados en la demanda y participación de los beneficiarios (Rodríguez Bilella, 2005).

Estos fondos asumieron una modalidad asistencialista y compensatoria dado que se proponían como compensación de los costos sociales del ajuste estructural en una relación claramente asimétrica y verticalista entre quienes ofrecían y recibían los recursos (Lacabana y Maingon, 1997). Si bien se instrumentaron originalmente como medidas de corto plazo, muchos de ellos terminaron convirtiéndose en esquemas institucionalizados de larga duración. Al respecto, Blanco señala que *“Estos programas cortoplacistas y anticíclicos, por imperio de la profundidad de la crisis generada por la política aplicada, terminaron convirtiéndose en políticas de más largo plazo, pasando de fondos “compensatorios” a programas de promoción¹⁶”* (Blanco, 2013:9). De forma tal que han tendido a convertirse en esquemas institucionalizados de larga duración, apuntado a transformarse en instrumentos más acabados para la gestión del DR en términos económicos y sociales, como veremos más adelante.

Es interesante analizar el discurso de la SAGPyA sobre el rol de los programas en lo que definía como su política de DR, a saber:

La política de desarrollo rural de la SAGPyA está orientada a favorecer la inserción de los pequeños y medianos productores en el agro y en la economía nacional, y por esta vía, contribuir al alivio de la pobreza en las áreas rurales. Los programas que constituyen el instrumento de ejecución de esta política, apuntan a la consolidación y expansión económico-productiva del sector, su desarrollo organizativo y una mayor vinculación con instituciones públicas y privadas (Dirección de Desarrollo Rural de la SAGPyA, 2002. Citado en Nardi y Pereira, 2002:6).

¹⁶ Aquí se entiende por “promoción” la construcción de un marco habilitante para que personas que carecen de los medios y oportunidades puedan superar una situación de vulnerabilidad, haciendo entrar en juego a diversos actores (organizaciones de base, entidades intermedias, ONGs) a través de la participación activa en la definición de los programas.

Un primer aspecto que resulta llamativo es la concepción unidimensional de la pobreza, que se centra en la inclusión o exclusión de los circuitos económico-productivos. Aquí se evidencia la permanencia de elementos propios de la corriente de la modernización, en cuanto el crecimiento económico volvía a ser instalado como el indicador exclusivo del desarrollo. Por ello, la lógica de intervención a través de los PDR asumió dos formas. Por un lado, programas, como el PSA, orientados a palear las consecuencias no deseadas del modelo imperante: situaciones de pobreza, desnutrición y expulsión de los productores del espacio rural. Estos programas se focalizaron en los sectores excluidos en la estrategia de acumulación. Por el otro, programas, como puede ser el caso de Cambio Rural¹⁷, orientados a promover la reconversión de los pequeños y medianos productores que aún estaban en condiciones de tornarse competitivos en las condiciones que el mercado y la estrategia de acumulación imponían.

Por otra parte, la cita da cuenta de una política de DR que se limita a la puesta en marcha de programas, pero siguiendo a Manzanal (2000), estos no lograron conformar una política integral sino que fueron una sumatoria de ofertas especializadas para mejorar la situación de vulnerabilidad social y económica de un conjunto de productores. Además, la autora señala que esta dispersión de programas resultó insuficiente para compensar la magnitud de la crisis que la concentración de la estructura agraria y la expulsión de pequeños y medianos productores produjeron en el mundo rural.

El Desarrollo Rural durante el Consenso de los Commodities

A fines de la década del noventa se evidenció un largo período de recesión y emergieron algunos cuestionamientos al modelo de acumulación, tales como la vulnerabilidad de la economía y la fragilidad del sistema financiero. La crisis por la que atravesaba el país terminó expresándose en un progresivo aumento en los índices de desempleo, pobreza e indigencia y un moderado proceso de deflación de precios y

¹⁷ Este programa comenzó en 1993, financiado por el BID, con el objetivo de promover una mejora en la competitividad de los pequeños y medianos productores; para lo cual brinda asistencia técnica directa, capacitación y entrenamiento, a través de una metodología grupal.

salarios. La devaluación de la moneda a comienzos de 2002 supuso el fin del régimen de convertibilidad y marcó el agotamiento de una estrategia de acumulación basada en la especulación financiera y el desmantelamiento de la estructura productiva.

El nuevo gobierno asumido en 2003 propició mayores grados de intervención estatal sobre ciertos sectores de la economía, haciendo uso de la política fiscal y monetaria como eje de gobierno. El sostenimiento de un tipo de cambio competitivo, la renegociación de la deuda, el estímulo al consumo a través de subsidios y la recomposición salarial, entre otros elementos, dan cuenta de un nuevo patrón de crecimiento¹⁸ que favoreció la expansión de los sectores productivos en un contexto internacional de expansión del volumen de demanda de productos agropecuarios y de aumento de los precios de los *commodities*. Si bien se buscó implementar un modelo de crecimiento más diversificado y autónomo, que se verifica en el crecimiento acelerado de las ramas industriales más golpeadas durante el régimen de la convertibilidad; ya desde 2007 en adelante se puede observar el afianzamiento de una estructura industrial muy volcada al procesamiento de recursos naturales (Schorr, 2012).

En lo que respecta al sector agropecuario, la importancia del sector agrícola se incrementó significativamente en la etapa posterior a la devaluación, lo que obedeció, siguiendo a Basualdo (2011), a la modificación de la estructura de precios relativos. El aumento de la rentabilidad reafirmó la tendencia creciente a la producción agrícola respecto a la ganadería o las colocaciones financieras. Dada la creciente importancia de las exportaciones, se comenzaron a implementar regulaciones comerciales tales como los Registros de Declaraciones Juradas para Exportadores (ROE) y los cupos establecidos por la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.

El principal cambio en el escenario pos-devaluación fue la restitución de los derechos de exportación sobre el trigo y el maíz, y la elevación acumulativa

¹⁸ Las discusiones en torno a los logros de la gestión y las transformaciones en la matriz productiva encuentran como defensores, a quienes sostienen que el crecimiento sostenido fue producto de transformaciones estructurales y hablan de una “década ganada”; como detractores, a quienes sostienen la hipótesis del viento de cola, explicando el crecimiento del período en el contexto internacional favorable para las economías primarias. Siguiendo a Schorr (2012) tomamos la noción de nuevo patrón de crecimiento para dar cuenta de ciertas rupturas y continuidades con el modelo anterior.

sobre la soja y los aceites hasta alcanzar en marzo de 2008 las tasas de: 35% (soja), 32% (girasol, aceites de soja y sus subproductos), 30% (aceites de girasol y sus subproductos), y 20% (trigo y maíz) (Fernández, 2018:227).

Es por esto que autores como Svampa (2012) sostienen que la reorientación del modelo económico desde 2003 -y podemos decir hasta 2015- ha combinado la reactivación de la industria con la profundización del modelo del agronegocio, al que se suma la extracción y explotación de recursos naturales no renovables. Por ello nos habla del “Consenso de los *Commodities*” para aludir a la idea de un acuerdo tácito acerca del carácter irrevocable de la dinámica extractivista, dada la conjunción entre la creciente demanda global de bienes primarios y las riquezas existentes. De esta forma, y a pesar de observarse una mejora en los niveles de empleo e ingresos y una disminución de la pobreza de acuerdo a datos del INDEC, en términos generales; la continuidad en lo que refiere al modelo del agronegocio profundizó los grados de desigualdad en el mundo rural. También se vieron diferenciadas las posibilidades de integración de los diferentes actores sociales agrarios al propio modelo de acumulación vigente.

En relación con esto, se produce una mayor jerarquización institucional en lo que refiere a la gestión del DR junto con la construcción de la problemática a partir de la AF. Como ya se mencionó previamente, hubo antecedentes que dan cuenta de este proceso, pero entendemos que el principal cambio que modifica los marcos institucionales para el abordaje de la temática está dado con la creación de la SsAF, en 2008, que adquiere el rango de Secretaría el año siguiente con la creación del MAGyP. Esta tuvo como objetivo la puesta en marcha de programas y políticas que den respuesta a las necesidades específicas del sector de la AF. Recordemos también que desde comienzos del siglo XXI, la creciente incidencia del enfoque de DTR marcó ciertas transformaciones en los programas que continuaban en funcionamiento, reformulando objetivos, población destinatarias, instrumentos de abordajes, etc.¹⁹

¹⁹ Lattuada *et al* (2015a) realizan un abordaje sobre los programas implementados durante el período 1984/2014 y concluyen que a lo largo de las tres décadas se evidencian las siguientes transformaciones: a) en los objetivos un desplazamiento desde la focalización en la situación de pobreza hacia un abanico más amplio de actores; b) el reconocimiento de nuevos sujetos como las mujeres y los grupos indígenas; c) el objeto del desarrollo excede las actividades agropecuarias y alcanza otras actividades económicas

Por último, diremos que esta posición del Estado en relación a la problemática debe ser interpretada como una estrategia política de movilización de estos sectores en el contexto del conflicto “campo-gobierno”, que enfrentaba al gobierno con los sectores más vinculados a la agricultura empresarial. En este sentido, y como veremos para el caso del PSA, la organización de los actores en el territorio toma otra relevancia política con su correlato en los instrumentos de política pública orientados al DR.

El asociativismo rural

Siendo el objetivo de la investigación el análisis del componente asociativo del PSA, en este último apartado, nos interesa introducir algunas cuestiones respecto del asociativismo rural. En primer lugar, partiendo del asociativismo como agrupación de un conjunto de individuos con el fin de concretar un objetivo en común; diremos que en el medio rural, este concepto se suele utilizar para dar cuenta de las formas organizativas que articulan a los pequeños productores agropecuarios. Para ello se toman en consideración las prácticas históricas del sector como aquellas promovidas a través de la implementación de programas específicos (Romero, 2009).

Como profundizaremos sobre el final de este apartado, la promoción de la organización de los productores en formas asociativas, con diferente grado de formalización, constituyó un elemento central en la formulación de todos los PDR implementados en el período analizado. Históricamente, éste ha sido considerado un factor que contribuye al desarrollo de los pequeños y medianos productores agropecuarios, especialmente de aquellos que tienen menor acceso o disponibilidad de recursos económicos y productivos. Si bien esta concepción estuvo tradicionalmente acotada a la forma cooperativa, los aportes sobre el capital social han ampliado y fortalecido el concepto, de igual forma que los enfoques institucionalistas que ponen énfasis en el rol de las organizaciones y las instituciones en los procesos de desarrollo (Lattuada *et al*, 2015b).

que se dan en el espacio rural; d) entran en la agenda nuevas cuestiones como la preservación del ambiente y de los bienes naturales; e) la organización de los actores del territorio deja de ser un instrumento y pasa a ser un objetivo en sí mismo; f) una progresiva coordinación de los programas que atienden la misma población en un determinado territorio.

La cuestión del capital social ha sido centro de extensos debates y discusiones, que exceden los objetivos de este trabajo de investigación. No obstante, creemos importante traer a colación algunas corrientes que han marcado estos debates, en tanto resultan orientativas para el abordaje de nuestros objetivos. Desde la perspectiva sociológica de Bourdieu (1984), el capital social puede ser interpretado como una red de relaciones sociales más o menos institucionalizadas y con cierta permanencia en el tiempo. En un intento por renovar la reflexión marxista sobre los fenómenos sociales modernos, el autor plantea que los individuos compiten por recursos y beneficios; en dicha competencia se ponen en juego, además del clásico capital económico, el capital cultural, el capital simbólico y el capital social. Desde esta concepción, este último es entendido como un atributo individual que refiere a los tipos de relaciones con otros actores, que pueden derivar en beneficios u obstáculos.

Por otra parte, una perspectiva más politológica vinculada esencialmente a los aportes de Putnam *et al*, quienes definen el capital social como *“la confianza, las normas de reciprocidad que regulan la convivencia y las redes de asociacionismo cívico, elementos que mejoran la eficiencia de la organización social, facilitando la coordinación de las acciones individuales y promoviendo iniciativas tomadas de común acuerdo”* (Putnam et al, 1993. Citado de Pisani y Micheletti, 2019:47). De lo que se desprende que el capital social es un concepto socio-cultural, referido a normas, reglas y mecanismos de integración social que abarcan al conjunto de los grupos sociales. Para los autores, además, este conjunto de valores y normas forman redes entre personas y organizaciones de una comunidad que influyen fuertemente en el desempeño de las instituciones democráticas.

Finalmente, otra perspectiva, desde el campo de los estudios económicos y enmarcados en la teoría neo-clásica, retoma el capital social como un factor inmaterial de la producción y argumentan que muchos de los atrasos económicos son posibles de explicar en función de la falta de confianza mutua (Pisani y Micheletti, 2019).

Por otra parte, las proposiciones neoinstitucionalistas toman el concepto de capital social para fortalecer sus argumentos sobre el rol de las instituciones en la sociedad. De esta forma extrapolan el capital social desde un nivel micro –entre individuos y

grupos primarios— hacia un nivel macro —entre asociaciones e instituciones—. Cabe decir que por instituciones se entienden las normas y reglas formales (leyes, reglamentos, programas) e informales (ideas, creencias, valores, actitudes) que regulan los comportamientos y las relaciones humanas y organizan la interacción de los actores sociales, expresados a través de sus organizaciones (North, 1995). Pisani y Micheletti (2018) rescatan dos dimensiones que desde esta perspectiva constituyen al capital social. En primer lugar, la dimensión de enraizamiento que da cuenta de una raíz social en todas las formas de intercambio económico. Esto se expresa en la realidad concreta a través de los lazos sociales, las formas asociativas y las prácticas culturales que se establecen entre los individuos y sus grupos primarios de pertenencia (familiares, amigos, vecinos) y entre entidades públicas, organizaciones y formas asociativas. La segunda dimensión refiere a la autonomía, entendida como el grado en que los individuos o grupos pueden relacionarse con otros de forma independiente.

La incorporación de estas perspectivas de parte de los organismos de financiamiento internacional y las agencias de desarrollo dejaron su impronta en las estrategias de los PDR. Por una parte, la metodología de intervención grupal ha sido generalizada en estos programas, con el objetivo de crear proyectos asociativos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores y pobladores rurales. Esto se basaba en el presupuesto del capital social como un factor inmaterial de relevancia en los procesos productivos, a la vez que buscaba mejorar las relaciones sociales que enraízan los intercambios económicos. Por otra parte, los objetivos de mejora en las capacidades de negociación y participación de los productores fueron acompañados de modalidades “participativas” que pretendían potenciar el capital social para el desempeño democrático y la construcción de autonomía en los beneficiarios como sujetos activos (Rodríguez Billela, 2005).

Como resultado de esta modalidad de intervención en materia de DR hubo un aumento del pluralismo asociativo:

El universo de grupos generados y de asociaciones creadas con el fin de recibir los beneficios de estos programas desde la década de 1990 hasta la actualidad ha sido significativo en cuanto a su número, heterogéneo

respecto de su composición y grados de desarrollo y diferencial en materia de resultados (Lattuada et al, 2015b:195).

Si bien en este trabajo estamos particularmente interesados en aquellas prácticas y espacios asociativos vinculados a los instrumentos de política pública, no podemos dejar de mencionar que esta efervescencia asociativa no se debió sólo a las intervenciones estatales en los territorios, sino que también se presentaron casos autogenerados por el nuevo contexto de concentración y exclusión.

En términos generales, la red asociativa que caracterizó tradicionalmente al sector agropecuario argentino entró en crisis. Las asociaciones tradicionales como la Sociedad Rural Argentina y la Federación Agraria Argentina se encontraron con la reducción del número de asociados, la menor participación en sus actividades, el cuestionamiento a su representatividad, la reducción de sus fuentes históricas de recursos económicos, entre otras cuestiones. En cuanto a las cooperativas, forma asociativa de larga tradición en el país, entraron en un franco deterioro en tanto la mayoría de sus bases sociales se vieron afectadas por el contexto de crisis. Muchas de ellas quebraron y desaparecieron, mientras que otras adoptaron estrategias propias de la lógica empresarial²⁰. Colavechia (2016) identifica una tendencia al predominio del interés económico por sobre los valores sociales de la cooperación en lo que refiere a la actividad de las organizaciones cooperativas de la pampa santafesina y sostiene que *“En términos generales, el movimiento cooperativo agropecuario se ha transformado en uno de tipo empresarial”* (p.13). Esto generó desconfianza y desilusión de parte de muchos de los productores rurales que empezaron a identificar que su supervivencia y viabilidad no encontraba soluciones en estos espacios tradicionales, por lo que se innovó en nuevas formas asociativas.

Siguiendo a Bourdieu (2001) *“la organización colectiva no surge de procesos naturales, ni resulta predeterminada estructuralmente. La organización colectiva emerge en procesos socio-culturales que tensionan el habitus de los actores en torno a una estrategia compartida de cambio”* (Citado en Caballero et al, 2010:28). Es decir, las

²⁰ Podemos mencionar a Agricultores Federados Argentinos, Asociación de Cooperativas Agrarias y SanCor Cooperativas Unidas Limitadas como ejemplos de este proceso.

formas de organización asociativas surgen en momentos específicos en que determinados condicionamientos estructurales e ideológicos se articulan. De esta forma, podemos decir que el contexto neoliberal que ya explicamos junto a la inclusión de componentes asociativos en los PDR, como condición de acceso a los mismos, crearon un marco considerable para la generación y potenciación de acciones asociativas de los productores. No obstante, al menos para el caso del PSA, el marco fue lo suficientemente holgado como para que los grupos conformados fueran adquiriendo diversos grados de integración y formalización, así como improntas y lógicas de distinto tipo.

Para poder caracterizar entonces este tipo de experiencias asociativas, tomamos algunos elementos que proponen Lattuada *et al* (2015b) en su sistematización de las de Asociaciones Económicas de la Agricultura Familiar, con la salvedad de que la misma se acota a asociaciones de índole económica. De acuerdo a los **objetivos** que persiguen las asociaciones, los autores distinguen: a) *Asociaciones Reivindicativas*, son las que defienden y promocionan los intereses de todo el colectivo que reúne similares condiciones; b) *Asociaciones No Reivindicativas*, son las que abarcan una multiplicidad de fines sociales o de servicio; y c) *Asociaciones No Reivindicativas Económicas*, presentan un fin económico específico que beneficia sólo al reducido núcleo de sus asociados.

De acuerdo a los **grados de formalización y complejidad organizacional** observan: a) *Formas Protoasociativas*, conformadas por aquellos que no registran ningún tipo de formalidad jurídica y que generalmente se constituyen como condición de acceso a beneficios y programas; b) *Asociaciones simples*, son las que han formalizado su espíritu societario en alguna forma jurídica básica como las asociaciones civiles o sociedades de hecho; c) *Sociedades Comerciales*, aquellas que adoptan los marcos jurídicos de acuerdo a los requerimientos comerciales, generalmente transitadas por los sectores más capitalizados; d) *Redes de Asociaciones y Empresas*, vinculaciones entre los productores y sus asociaciones con las empresas comerciales y agroindustriales en el marco de la cadena productiva; y e) *Redes Asociativas Complejas Público/Privadas*.

A los fines de esta investigación, la concepción de asociativismo no se acotará a las formas jurídicas establecidas ni a los criterios económicos como prioritarios. Incluiremos los diversos tipos de asociaciones que agrupan a los productores, ya sea que registren una formalidad jurídica o no, poniendo énfasis en el tipo de prácticas asociativas que llevan adelante. Entendiendo por prácticas asociativas a las acciones que se desarrollan al interior de un grupo para responder a los objetivos en común y a los desafíos colectivos que el mismo asume.

Para ello, proponemos una tipificación de las acciones asociativas a partir de la orientación hacia criterios económico-productivos, sociales y político-reivindicativos. En relación con las acciones orientadas a *criterios económico-productivos*, la lógica que guía estas prácticas se basa en maximizar los ingresos de los asociados a partir de la introducción de mejoras en los sistemas productivos, el agregado de valor en la producción, la consolidación de mejores canales de comercialización, etc. Por lo general las relaciones entre los participantes es de carácter instrumental, para la consecución de determinados objetivos de naturaleza económica: obtener buenos precios de venta de la producción en el mercado, adquirir a precios competitivos insumos y maquinaria, recibir buenos servicios, etc. Como vemos, se trata de prácticas en las que predominan rasgos ligados a la búsqueda de integración al mercado, la capitalización y la inversión. Este tipo de prácticas son frecuentes en asociaciones enfocadas al desarrollo de algún tipo de actividad económica, ya sea productiva o comercial, tales como cooperativas, organizaciones de productores, sociedades comerciales, consorcios, etc.

En relación con las prácticas orientadas hacia *criterios sociales*, lo que prima es la revalorización del tejido social, a partir de valores como la solidaridad, el compañerismo, la colaboración. Por ello, sus objetivos no se desarrollan en el ámbito de la actividad económica ni reivindicativa, sino en el de la puesta en valor de recursos intangibles relacionados con los vínculos sociales y los ámbitos de sociabilidad como elementos fundamentales en la construcción de las identidades. Predominan aspectos como la integración social de los asociados en las comunidades locales.

Por último, la orientación hacia *criterios político-reivindicativos* refiere a las prácticas de participación, defensa y representación de los intereses de los asociados, sean estos generales o sectoriales. Existe un interés por el empoderamiento de los productores para que, a través de estas acciones organizadas y colectivas, adquieran una mayor capacidad de participación y discusión. Lo que se plasma en la introducción de propuestas y alternativas, en un rol de intermediarios, en diversas instancias de toma de decisiones y en los procesos de implementación de políticas públicas. Estas prácticas están presentes fundamentalmente en las asociaciones que Lattuada *et al* (2015b) llaman “reivindicativas” e incluyen desde sindicatos, federaciones y consejos reguladores hasta organizaciones ambientalistas, asociaciones de mujeres, etc.

Todos estos tipos de prácticas son, de algún modo, resultado de la confianza y la cooperación entre vecinos, pero cada una de ellas produce diferentes tipos de capital social. En relación a las prácticas orientadas hacia criterios sociales, el capital social generado puede ser de utilidad para el enraizamiento y la integración social existente en una comunidad. Las prácticas económico-productivas producen una utilidad diferente, relacionada a la obtención de beneficios que no podrían ser alcanzados de una forma individual. Por último, las acciones de tipo reivindicativas generan un capital social útil como base de poder e influencia en tanto interlocución, defensa y representación de intereses compartidos.

A lo largo del trabajo utilizamos esta tipificación para analizar qué tipo de asociaciones de productores surgieron con la implementación del PSA y qué criterios primaron en sus prácticas, a los fines de corroborar o contrastar la hipótesis de trabajo y responder las preguntas de investigación.

Capítulo 2

En este capítulo nos acercaremos a nuestro objeto de estudio a partir de la descripción del PSA. Para ello nos centraremos en algunos elementos de su diseño institucional tales como los objetivos, el perfil del beneficiario, la estructura de funcionamiento, sus estrategias de acción y los resultados alcanzados. Luego puntualizaremos en el despliegue del programa en la provincia de Santa Fe, marcando algunas de las particulares que el mismo asumió en esta provincia. Dado que nuestra investigación se acota a este territorio, trabajaremos cuestiones vinculadas al contexto provincial para situar nuestro análisis.

Aspectos generales del Programa Social Agropecuario

El PSA resulta un caso relevante para analizar: a diferencia de la gran mayoría de los PDR que se pusieron en marcha en el contexto de los años noventa, fue el primer programa de alcance nacional para los pequeños productores minifundistas que contó originalmente con presupuesto proveniente de fondos del Estado Nacional. Esto último resulta interesante de destacar, puesto que si bien fue diseñado e implementado en un marco limitado al contexto económico y político del momento, contó con un mayor grado de autonomía y presentó particularidades que lo diferenciaron de los programas implementados con financiamiento de organismos internacionales. Estos organismos, a los cuales se debía rendir cuentas, impusieron directa e indirectamente criterios específicos en el diseño e implementación de los programas financiados, respecto a los sujetos, las regiones y los instrumentos para el desarrollo rural.

El PSA inició sus acciones en abril de 1993 como un programa social focalizado dependiente de la SAGPyA²¹. En un contexto neoliberal y de acuerdo a los arreglos institucionales del período, como se describió previamente, se creó una estructura

²¹ El Programa Social Agropecuario se derogó por la Resolución Nº 1164 del 19 de noviembre de 2013 del MAGyP. No obstante, desde la creación de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SAF), en el año 2009, el PSA dejó de funcionar como programa.

burocrática, flexible y descentralizada con capacidad de direccionar recursos “eficientemente” para la implementación de proyectos (Bencivengo, 2017). De esta forma, el PSA constituyó el principal instrumento en la política para el DR del período, considerado en términos de presupuesto, cantidad de proyectos, cantidad de beneficiarios y alcance territorial (Blanco, 2013).²²

Comenzaremos ahora a describir y comentar algunos de los aspectos centrales del PSA. De acuerdo a documentos oficiales, los objetivos anunciados explícitamente por el programa eran:

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 decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional (PSA, 1998:5).

Los instrumentos que proponía para alcanzarlos eran la asistencia financiera (bajo forma de créditos no bancarios), la asistencia técnica, la capacitación y el apoyo a la comercialización. Acá podemos ver una clara influencia de los lineamientos internacionales en cuanto a objetivos e instrumentos, fundamentalmente en lo que refiere a la participación de los destinatarios. En la década del noventa la “participación” comienza a adquirir un rol indispensable en los discursos políticos, fundamentado sobre el cambio en las modalidades de planificación consideradas no democráticas y verticalistas (*top-down*) por modalidades de planificación participativas (*bottom-up*) (Subirats, 1989). Esto se sostenía en el supuesto de que la falta de participación de los beneficiarios de programas y proyectos sociales habría jugado un rol central en el fracaso de distintos proyectos de desarrollo, de forma tal que era necesario un involucramiento de los miembros de las comunidades en los proyectos que buscaban beneficiarios, constituyéndose en sujetos activos en lugar de agentes pasivos del proceso (Rodríguez Billela, 2005).

²² El programa se aplicó en todas las provincias de nuestro país, a excepción de Santa Cruz y Tierra del Fuego, debido al reducido número de población objetivo.

En cierta forma, la SAGPyA preveía las dificultades que los productores debían enfrentar en un contexto de desregulación y liberalización de la economía nacional y reconocía la existencia de un sector excluido en el modelo de producción que comenzaba a dominar en el campo argentino. La creación del PSA da cuenta de una lectura de la realidad que reconoce la necesidad de dar respuestas a una importante porción de la población rural. Esto se evidencia en las palabras de Gastón Bordelois, quien fuera el primer coordinador nacional del PSA:

*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.*²³

En relación con esto, adelantaremos algunas cuestiones que nos parece importante resaltar en este punto. En el lenguaje de la época es frecuente que aparezca un vocabulario asociado a los negocios y a la administración de empresas rurales, nociones como “nicho de mercado”, “actividades no tradicionales” o “restricción económica, financiera o productiva”, en consonancia con un modelo productivo hegemónico que en el período encontró las bases para la intensificación del proceso de expansión del capital en el agro.

En el contexto de surgimiento del PSA, los funcionarios pertenecientes a la SAGPyA reconocían que el campo no pasaba por su mejor momento y argumentaban que las causas se encontraban en factores externos como la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas. También se hablaba de un dilema de hierro para los productores que *“alcanzaban a reconvertir sus explotaciones, o muy probablemente desaparecerían como tales”* (Solá, 1996:13). Este énfasis en las restricciones productivas y en la apuesta por la “reconversión”, entendida como innovación y tecnología, refiere a la necesidad de cambiar los patrones de producción por considerarlos económicamente inviables, apuntando a una mayor capitalización, la adaptación al modelo hegemónico y la producción a mayor escala.

²³ Bordelois, G. (2000) “Una propuesta participativa” en *El país y el campo*, Año 1.

Las restricciones a las que se hacía referencia evidencian la desigualdad de fondo presente en el campo argentino y la imposibilidad o el desinterés de ciertos sectores de adaptarse a ese modelo productivo. En este contexto, la propuesta de organización grupal como estrategia para la inserción social supone una posibilidad de aunar esfuerzos en proyectos productivos que aumenten los ingresos familiares, promuevan la formación de capital social y mejoren las condiciones de vida. El PSA, como instrumento de intervención, se proponía incluir en ese modelo dominante a los “productores con posibilidad de evolución” –dicho en términos de la época– y contener la situación de pobreza a la que quedaban expuestos los “productores más pobres”, excluidos y relegados de ese proceso.

El programa estableció una serie de criterios para la selección de los destinatarios, nombrados como “productores minifundistas”: trabajo directo del productor y su familia en la explotación, vivienda permanente en el predio, ausencia de contratación de trabajo asalariado permanente, un nivel de ingresos menor a dos salarios de un peón permanente y un nivel de capital menor al equivalente a un tractor mediano semiamortizado (Manual Operativo PSA, 1999). Estos criterios establecían un techo para los productores capitalizados y excluían a los productores cuyos ingresos provenían fundamentalmente del trabajo por fuera de su explotación, de forma tal que el programa se dirigiese exclusivamente al sector más pobre y vulnerable dentro de los productores rurales. Nuevamente, aparecen los lineamientos internacionales de focalización que, desde esta perspectiva, garantizaban una mayor eficiencia a la hora de gestionar recursos. Como destaca Nardi (2002),

(...) el perfil de productor que atiende el programa se caracteriza por la escasa disponibilidad de tierra y capital, bajos ingresos, trabajo directo en la explotación en base a la mano de obra familiar, con amplios períodos de desocupación-subocupación combinados con sobreocupación (p.56).

En este sentido vemos que el concepto de “productor minifundista”, que coloquialmente se llamaba pequeño productor, da cuenta de una focalización en el estrato más descapitalizado y pobre de lo que constituye el sector de la Agricultura Familiar.

A su vez, es interesante destacar el criterio de residencia en el campo, puesto que si bien no se formuló como objetivo explícito, una de las principales motivaciones de la formulación de este programa fue el interés por retener a la población rural en su lugar de origen y revertir la tendencia a la urbanización creciente. Este es quizás uno de los asuntos pendientes que mayor preocupación continúa generando entre los pequeños productores y los técnicos que trabajan con el sector.

La SAGPyA fue la responsable de la dirección, administración, control financiero, programación, seguimiento y asesoría general del programa. Esto se realizó a través de la Unidad Técnica de Coordinación Nacional (en adelante UTCN) constituida por representantes de organismos públicos y privados promotores del desarrollo rural²⁴. Dado el diseño descentralizado del programa, la ejecución del mismo fue responsabilidad de las Unidades Técnicas de Coordinación Provincial, coloquialmente llamadas unidades provinciales (en adelante UP). Estas eran las encargadas de coordinar las acciones del programa en el ámbito de cada provincia y cumplían funciones como la identificación de las áreas a atender, el apoyo a la formación de grupos y la elaboración de propuestas, la evaluación y aprobación de los proyectos, la identificación de las necesidades de capacitación, entre otras. Estaban conformadas por el Coordinador Provincial designado por la SAGPyA, un representante de INTA, un representante del gobierno provincial, un representante de organizaciones no gubernamentales promotoras del desarrollo rural (en adelante ONGDR) y dos representantes de los productores beneficiarios.

La UP era acompañada de un Equipo Técnico de Apoyo a la Coordinación (en adelante ETA) conformado por técnicos contratados anualmente, con formaciones de diverso tipo, que trabajaban desde una perspectiva interdisciplinaria brindando apoyo técnico y administrativo a la coordinación provincial y a los técnicos que trabajaban en

²⁴ La UTCN estaba compuesta por representantes de los programas de la SAGPyA que se dirigían al mismo beneficiario (Unidad de Minifundio y Pro-Huerta), representantes de las ONGs promotoras del desarrollo rural (Incupo, Indes, Fundapaz y Cadif), un representante de CONINAGRO y cuatro productores representantes de cada una de las regiones del país: Centro-Cuyo (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, San Juan y San Luis), Patagonia (Chubut, La Pampa, Neuquén y Río Negro), NEA (Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones y Santa Fe) y NOA (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán).

territorio. Los técnicos del ETA se definían por las siguientes áreas: seguimiento y evaluación, capacitación, mercadeo y administrativo contable.

Es interesante remarcar la presencia de las ONGDR en las unidades de coordinación del PSA, tanto en las provinciales como en la nacional. Las modificaciones en la orientación de las políticas sociales y las reconfiguraciones del rol estatal en el contexto de la década del noventa implicaron profundos cambios en las dinámicas de las intervenciones estatales, entre los que se puede observar el rol creciente de las organizaciones no gubernamentales (en adelante ONGs) en el proceso de la política pública. Algunos números ilustran este proceso:

El Banco Mundial en 1996 estimaba que más del 15% del total de la cooperación internacional se canalizaba a través de ONGs (...). A la vez en 1993, una tercera parte de los proyectos financiados por este Banco incluían alguna forma de participación de las ONGs y en 1994 representaba la mitad de sus proyectos (Barreto y Bobadilla, 2000:11).

Sobre el argumento de la ineficiencia del Estado y en un contexto internacional en el que se cuestionaban las funciones y el tamaño del Estado, se puso en marcha en Argentina una reforma orientada a aumentar la “eficiencia” del aparato público y adecuarse a las restricciones presupuestarias, lo que se tradujo en una disminución del campo de acción del Estado. Esta retracción del Estado dio lugar a una mayor injerencia del mercado como regulador social, y en este contexto, las ONGs comenzaron a adquirir un mayor espacio en el diseño e implementación de estrategias de intervención, funcionando en muchos casos como brazo territorial en proyectos del Estado y de las agencias internacionales de desarrollo y tomando a su cargo muchas de las funciones que el Estado comenzaba a abandonar. Esta participación de las ONGs fue promovida por los organismos internacionales que presionaban a los gobiernos nacionales para que las incorporen en la ejecución de sus políticas. En el ámbito rural y especializadas en DR, la mayoría de las ONGs con trayectoria y experiencia de trabajo se desprendían de instituciones religiosas y se localizaban en las regiones NOA y NEA, como Incupo (Instituto de Cultura Popular), INDES (Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana) y Fundapaz (Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz). Las

mismas se han dedicado fundamentalmente, y continúan haciéndolo, a tareas de capacitación y proyectos de financiación apoyando a los sectores más pobres, atendiendo necesidades básicas como alfabetización, comedores infantiles y atención a la primera infancia.

Retomando la descripción del PSA, la operatoria del programa intentaba *“crear un sistema sostenible de crédito, conjugando el financiamiento de actividades productivas y comerciales con estrategias de capacitación y transferencia tecnológica a campesinos organizados en torno a emprendimientos productivos asociativos”* (Tapella y Frigerio, 2011:21). El programa presentó dos líneas de apoyo financiero. Primero, la llamada Fortalecimiento del Autoconsumo, que no llegaba a ofrecer un crédito, sino que los préstamos otorgados por esta línea eran retornados por medio de especies a organizaciones comunitarias como escuelas, comedores, clubes, mientras que para el programa era considerado un subsidio. Se financiaban insumos, equipos e inversiones para producción de granja y huerta e industrialización de productos a grupos de un mínimo de seis productores. La segunda línea, denominada Emprendimiento Productivo Asociativo (en adelante EPA), comprendía dos tipos de proyectos: los tradicionales, destinados a apoyar actividades productivas ya conocidas por los beneficiarios, y los innovadores, orientados a desarrollar nuevas producciones o incorporar nuevas tecnologías. En estos tipos de proyectos, los montos que se otorgaban eran mayores, los rubros financiables incluían inversiones prediales, equipos y herramientas, e insumos para la producción.

De acuerdo a los datos aportados por Tapella y Frigerio (2011) entre 1993 y 2004 la línea de fortalecimiento del autoconsumo representó un 19% del total presupuestario, atendiendo a un 45,6% de la población beneficiaria; la línea de EPAs tradicionales representó un 26% del total presupuestario, con picos iniciales de 80% que luego fueron reduciéndose, y atendió a cerca del 50% de la población objetivo; y finalmente la línea de EPAs innovadores representó sólo el 7,2% del total presupuestado, atendiendo a cerca del 5% del total de familias beneficiarias. Esta asistencia financiera fue considerada por los ejecutores del programa como un instrumento para mejorar las actividades productivas de los pequeños productores, creando o fortaleciendo

actividades productivas generadoras de bienes o servicios agropecuarios y agroindustriales (PSA, 1998).

No nos interesa analizar el PSA en tanto que programa de crédito, no obstante, en este punto queremos hacer mención del conjunto de condiciones que se establecieron para acceder al financiamiento: organizarse en grupos; formular un proyecto productivo asociativo que incluya relevamiento de información familiar, diagnóstico participativo, descripción del proyecto, evaluación económica y solicitud del crédito; acompañar el proyecto con un plan de asistencia técnica; presentar un reglamento de trabajo conjunto, fueron algunos de los requerimientos. Estas condiciones nos sirven para ilustrar cómo operó al interior del programa la promoción de estrategias asociativas. En principio, podemos decir que estos requerimientos tienen un alto grado de exigencia en lo que refiere a la formulación de una propuesta con un diagnóstico, evaluación económica, plan de trabajo y demás cuestiones, que pueden haber sido completamente nuevas para los pequeños productores beneficiarios. Por otra parte, la formulación de un proyecto productivo asociativo a partir de grupos que, en muchos casos, se constituyeron exclusivamente para participar del programa parece, a priori, un requerimiento difícil de sostener considerando la dificultad que supone romper con una lógica individualista de trabajo.

A partir del año 2000, en paralelo a su operatoria, el PSA comenzó a ejecutar el Proinder, un fondo social financiado principalmente por el BM²⁵ y destinado a pequeños productores minifundistas de todo el país con necesidades básicas insatisfechas. Puesto que generalmente abarcaba la misma población, el Proinder pasó a ser una de las principales fuentes de financiamiento del PSA. A diferencia de este último, que como vimos operaba a través de créditos, Proinder brindaba financiamiento a través de subsidios para proyectos productivos y de infraestructura. De esta forma, ambos programas se complementaban, como veremos más adelante para el caso de Santa Fe.

Cada proyecto aprobado se acompañó de asistencia técnica financiada por el programa. La duración del servicio variaba de acuerdo a las características de cada

²⁵ El Banco Mundial financiaba el 75% del presupuesto quedando a cargo del Estado Nacional el 25% restante.

emprendimiento. Mientras que en los proyectos de autoconsumo la duración de la asistencia técnica no debía superar el año, un EPA tradicional o innovador, podía recibir asistencia técnica durante tres años como máximo y con carácter de excepción, podría extenderse un año más. Junto con la asistencia técnica se brindaba capacitaciones a los beneficiarios en aspectos socio-organizativos. Las modalidades empleadas fueron talleres zonales, pasantías y encuentros provinciales (Nardi y Pereira, 2002). La asistencia técnica era brindada por Técnicos de Terreno (en adelante TT) contratados por proyecto. En un comienzo se contrataba exclusivamente a profesionales de las ciencias agronómicas (ingenieros agrónomos y veterinarios) dando cuenta del perfil predominantemente técnico del programa. No obstante, conforme el mismo fue marchando, se comenzó a dar mayor lugar a los aspectos sociales y ya sobre el final se comenzaron a incorporar otros profesionales con perfiles sociales, tales como trabajadores sociales, antropólogos y licenciados en cooperativismo.

Como podemos ver hasta el momento, y siguiendo a Tapella y Frigerio (2011), el PSA adoptó todos los aspectos característicos de las políticas sociales de los noventa en consonancia con los lineamientos internacionales: los mecanismos de focalización, el sistema descentralizado, la figura del proyecto asociativo como mecanismo para acceder al crédito, los espacios de participación de la población objetivo y la articulación con ONGDRs.

Autores como Benencia (1997), Manzanal (2003) y Tapella y Frigerio (2011) sostienen que en términos generales el PSA logró un impacto social positivo. Para esta evaluación favorable se consideran aspectos tales como el número de beneficiarios y grupos de pequeños productores alcanzados, el número y tipo de organizaciones promovidas, el desarrollo de actividades de comercialización en conjunto, el mejoramiento en las posibilidades de acceso a infraestructura y tecnología a través del crédito y el aumento del nivel de producción. Esto se puede ver reflejado en los datos que releva Nardi (2002) respecto del presupuesto y los emprendimientos alcanzados: *“En el total nacional, desde su implementación hasta abril de 2002 el programa ha desembolsado \$32.657.510 en concepto de crédito para proyectos de autoconsumo, tradicionales e innovadores, financiando a 6.488 emprendimientos que comprenden a 55.655 familias”* (p.58).

De acuerdo a Benencia (1997) el PSA logró una muy buena llegada y cobertura de su población objetivo, en cuanto al menos el 86% de los campesinos atendidos por el Programa estaban dentro de la población focalizada. Por otra parte, para un alto porcentaje de los beneficiarios, el PSA fue el primer programa que les permitió acceder al crédito y la asistencia técnica. Respecto de la participación, Manzanal (2003) reconoce que el PSA tuvo un desempeño positivo en lo que refiere a la creación de espacios de participación de los beneficiarios al interior del programa y al desarrollo de capacitaciones para fortalecer la participación de ellos en diferentes ámbitos de la sociedad civil. Tapella y Frigerio (2011) resaltan los resultados del PSA en cuanto a política social, *“no sólo por los servicios provistos, sino por haber aumentado mediante su intervención la “visibilidad” del sector del campesinado, que —hasta inicios de los noventa— fue prácticamente marginado de las políticas económicas y sociales en Argentina”* (p.29). De esta forma, los autores mencionados coinciden en reconocer los resultados positivos de las acciones realizadas por el programa en lo que refiere a la reducción de la pobreza, la mejora en los niveles de producción e ingreso y la mitigación de la migración a la ciudad.

Al tratarse de un programa con objetivos, población objetivo, operatoria y requisitos explícitos en un Manual Operativo (1999), las acciones que se desarrollaban en el marco del mismo tenían un marco rígido. No obstante, muchos de estos aspectos fueron discutidos y reformulados a lo largo de la implementación del programa, lo que puede observarse en al menos dos momentos diferenciados por el cambio en la conducción. A lo largo de su implementación, el PSA tuvo tres coordinadores nacionales: Gastón Bordelois (1993-2005), Javier Scheibengraf (2005-2007) y José Catalano (2007-2008).

Durante la coordinación de Gastón Bordelois se fueron generando algunas transformaciones paulatinas, vinculadas fundamentalmente con los cambios que se iban observando en el contexto rural y con los propios aprendizajes del trabajo en el territorio. Entre las transformaciones más relevantes en relación a nuestros objetivos de investigación, cabe enunciar un proceso de paulatina incorporación de criterios y enfoques sociales en las intervenciones y acciones del programa. Como mencionábamos al comienzo, más allá de que en el plano discursivo eran enunciados

aspectos sociales y políticos del desarrollo, en la práctica, el programa presentaba un perfil fuertemente técnico y productivo. Los TT del programa nos comentan que desde sus propias formaciones profesionales se evidenciaba una carencia de herramientas para identificar y trabajar los problemas sociales que atravesaban los productores a los cuales debían asistir. En este contexto, uno de los principales aprendizajes se relacionó con la necesidad de refuncionalizar los componentes, incorporando cuestiones ligadas a lo socio-organizativo que no habían sido introducidas en el diseño original del programa.

En 2005, con la llegada de Scheibengraf a la coordinación nacional, se impuso un nuevo enfoque de intervención, que si bien presentaba consonancia con algunas de estas cuestiones que los técnicos del PSA ya venían discutiendo y replanteando, supuso un cambio abrupto. De un tipo de intervención basada en la formación de grupos y redes para la generación de inversiones productivas se pasó a otro tipo de intervención, con una visión más política y pragmática, ligada a las organizaciones campesinas (Bencivengo, 2017). Esta modalidad de intervención se tradujo en el “enfoque socioterritorial”, más cercano a lo que llamamos DTR, para el que el problema no se hallaba en la escala de producción, la comercialización o la descapitalización de los productores, sino en las asimetrías de poder en los territorios. Desde este enfoque más político, las intervenciones para el desarrollo requieren de un proceso político que revierta las relaciones de poder incluyendo a todos los actores de un territorio en la defensa de las formas de vida campesinas. Bencivengo (2017) sostiene que

(...) a partir de este momento, se invierte la racionalidad inicial del programa porque la propuesta no es implementar proyectos para mejorar condiciones de vida sino implementar un proceso organizativo que debía conducir a la planificación estratégica de proyectos y en última instancia, a la apropiación del territorio (p.12).

Desde una perspectiva más crítica, Tapella y Frigerio (2011) marcan el año 2005 como un momento de quiebre en el que se puede observar una evolución que va desde una operatoria ligada al crédito subsidiado hasta un instrumento basado en la estrategia

asistencial de apoyo a organizaciones campesinas. Esta última perspectiva puede evidenciarse también en varias de las entrevistas a ex técnicos del programa que se realizaron en el marco del trabajo de campo de esta investigación.

El “enfoque socioterritorial” y su técnica de intervención –los proyectos de desarrollo socioterritoriales (en adelante PDST)– se incorporaron en la Adenda al Manual Operativo PSA vigente desde el año 2007. Los PDST planteaban la definición de Unidades Socioterritoriales con distintos grados de organización y proponían, de acuerdo a cada nivel organizativo, grados decrecientes de intervención del programa a medida que aumentaba el proceso de organización socioterritorial y la capacidad de autogestión. De manera que las organizaciones pasaron a ser los actores centrales de las intervenciones, lo que representó dificultades en las provincias con poca presencia de organizaciones preexistentes en el terreno como es el caso de Santa Fe. Este cambio de grupos a organizaciones como forma de acercamiento al programa se acompañó con una transformación en el esquema de trabajo, conformando Equipos Territoriales que reemplazaban a los TT que previamente realizaban un asesoramiento de forma individual. En este momento es que comienzan a incorporarse técnicos de otras áreas profesionales, desde una perspectiva multidisciplinaria. A su vez, esta modificación tuvo como consecuencia el cambio en la modalidad de contratación, que comenzó a ser mensualizada en lugar de por proyecto.

Este nuevo enfoque de intervención continuó implementándose con la creación de la SsAF en 2008, elevada a Secretaría en 2009. La creación de este espacio institucionalizado en el Estado Nacional para la AF supuso la formalización de la importancia económica, social y política de este actor. No obstante, de acuerdo a los técnicos entrevistados, este proceso fue de la mano de una capitalización política partidaria que modificó las lógicas de acción y gestión de recursos al interior de los territorios. Aunque resulta interesante analizar esta cuestión, no ahondaremos en esta instancia, puesto que excede los objetivos propuestos en este trabajo de investigación.

CUADRO 1 - Síntesis del PSA

Institución Responsable y Ejecutora	SAGPyA
Perfil del Beneficiario	Productor Minifundista
Población Objetivo	La población objetivo del PSA ha sido cuantificada en 159.712 familias, basada en una estimación de productores minifundistas a partir de los datos de CNA 1988. Dicha población representa un 40% del total de los productores argentinos.
Población atendida	40.000 productores (Mayo de 2005)
Monto total del Programa	Sujeto a partidas presupuestarias. Cuando se inició se le asignó un presupuesto de 35 millones de pesos. En los años subsiguientes osciló entre 8 y 9,5 millones de pesos anuales. En el año 1999 su presupuesto se recortó a 5 millones de pesos. En los años 2000 y 2001 las asignaciones fueron de 2 y 2,8 millones de pesos respectivamente. El monto transferido a los beneficiarios en forma de crédito es de alrededor de 33 millones de pesos acumulado (Mayo de 2005).
Institución financiadora	Aportes del Tesoro Nacional
Objetivos	Contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas. Generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a los efectos de que puedan asumir su propia representación y desarrollen su capacidad de gestión. Promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional.
Criterios de Elegibilidad	Nuclearse en grupos de al menos 4 familias en Patagonia, 6 en el resto del país, trabajo directo del productor en la explotación, vivienda permanente en el predio, ausencia de trabajo asalariado permanente y 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.
Localización Geográfica	Alcance nacional (excepto Tierra del Fuego y Santa Cruz)
Prestaciones	Asistencia financiera, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y capacitación.
Estrategias de acción	ASISTENCIA FINANCIERA: Las modalidades varían según el tipo de emprendimientos. En el caso de los proyectos de autoconsumo se otorgan hasta \$500 por familia o \$5.000 por grupo. Se devuelven con productos a las organizaciones de la comunidad (escuelas, hospitales, asilos, etc.). En el caso de los demás proyectos, se otorgan hasta \$3.000 por familia y el monto máximo no puede superar los \$100.000 por grupo. ASISTENCIA TÉCNICA: Cada emprendimiento aprobado se acompaña de asistencia técnica financiada y contratada por el PSA en acuerdo con cada uno de los grupos; los proveedores pueden ser técnicos independientes o instituciones públicas o privadas dedicados a la promoción y el desarrollo rural. CAPACITACIÓN: Se trata de capacitar a los beneficiarios tanto en aspectos técnico-productivos comunes a los distintos grupos 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.

Fuente: Elaboración propia en base de Manzanal, M. y Nardi, M. (2008) y Proinder (2003).

El Programa Social Agropecuario en la Provincia de Santa Fe

La Provincia de Santa Fe como contexto

Consideramos necesario describir el contexto provincial en el que nos enfocaremos para analizar el funcionamiento del PSA. La provincia de Santa Fe está ubicada en la región litoral de la República Argentina, limitando al norte, con la provincia del Chaco; al este, con las provincias de Corrientes y Entre Ríos; al sur, con la provincia de Buenos Aires y al oeste, con las provincias de Córdoba y Santiago del Estero. De acuerdo a datos oficiales, la superficie total de la provincia alcanza los 133.007 kilómetros cuadrados, lo que representa casi un 5% del total de la superficie del país. La población al año 2010 era de cerca de 3,2 millones de habitantes, representando cerca del 8% de la población total del país, siendo la tercera provincia más poblada después de Buenos Aires y Córdoba.²⁶

Está dividida política y administrativamente en 19 departamentos que contienen 362 distritos. El 54% de los distritos son pequeñas localidades con menos de 2.000 habitantes y el 46% restante son localidades de más de 2.000 habitantes. Sin embargo, sólo el 5% de la población vive en localidades con menos de 2.000 habitantes. Por otro lado, la provincia cuenta con una gran concentración de población en sus dos principales centros urbanos: Rosario y Santa Fe²⁷. De esta forma, vemos que la provincia de Santa Fe presenta un muy bajo porcentaje de población rural. En parte, esto es resultado de una tendencia a la urbanización que permanece inalterada desde mediados del siglo pasado, y que es más acentuada en provincias como ésta, en la que el proceso de agriculturización tiene un fuerte peso. Tomando los Censos Nacionales de Población y Vivienda (en adelante CNPV) 1980, 1991 y 2001 se puede observar esta

²⁶ Información extraída del portal web del Gobierno de Santa Fe - Santa Fe en Cifras. Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/SantaFeenCifras2014.pdf> Última visita: 23-04-19.

²⁷ Ídem.

tendencia en la caída de la población rural de 442.756 habitantes en 1980, 369.131 habitantes en 1991, a 325.309 habitantes en 2001.²⁸

La provincia integra una región agrícola-ganadera e industrial que concentra gran parte de la población del país y que explica aproximadamente el 8% de su Producto Bruto Interno (en adelante PBI). Durante el período 1993 y 2008, pueden reconocerse tres momentos en la evolución de la economía provincial: 1) expansión del 16% entre 1993 a 1998, con crecimiento en todos los años menos en 1995; 2) contracción del 10% entre 1999 y 2002 con reducción en todos los años; y 3) expansión del 56% entre 2003 y 2008²⁹. La economía provincial durante estos años siguió en gran medida el patrón nacional, aunque con menores tasas de crecimiento y retracción.

La composición por sectores muestra que la industria manufacturera es el sector que más contribuye al Producto Bruto Geográfico (en adelante PBG) y junto con el sector agropecuario explican el 37,6% del PBG; casi la totalidad del porcentaje que corresponde a la producción de bienes (ya que el 59% corresponde a servicios). Las actividades primarias más relevantes de la provincia son el cultivo de soja, maíz, trigo, girasol, sorgo y algodón, la producción de leche y de ganado bovino. Estos productos dan lugar a actividades agroindustriales que tienen una importancia de primer orden en la economía provincial: aceites y derivados, molienda de trigo, faena de bovinos y productos lácteos (Moltó, 2016).

Dentro de la provincia de Santa Fe, es posible diferenciar tres regiones: una Pampeana al sur, otra Chaqueña al norte y una de transición Chaco-Pampeana en el centro provincial. La región pampeana, al sur provincial, tiene un régimen climático favorable y el grueso de su extensión dispone de suelos de buena a muy buena aptitud natural para las producciones agrícolas, especialmente con cultivos como trigo, maíz, soja, girasol y pasturas de calidad. El sector central presenta una mayor variabilidad climática y de suelos en donde la agricultura se integra a los sistemas mixtos basados

²⁸ Información extraída del portal web de INDEC (s/f). “Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a información derivada de los Censos Nacionales de Población 1980, 1991 y 2001”. Disponible en: (...). Última visita: (...)

²⁹ Información extraída del portal web del Ministerio de Hacienda de Santa Fe (s/f). “Informe Sintético de Caracterización Socio-Productiva”. Disponible en: http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/santa_fe.pdf Última visita: 13-05-19

en la ganadería lechera y/o de invernada. Es en este sector donde se ubica alrededor del 31% de la producción láctea nacional y el 50% de la producción de carne bovina de la provincia. Por último, el norte de la Provincia tiene menores superficies con suelos aptos para la agricultura y extensas áreas con pastizales naturales; la ganadería predominante es la cría y con menor intensidad la recría y la invernada. Su clima templado-cálido permite el desarrollo, entre otros cultivos, de algodón, soja, girasol y caña de azúcar (Castignani, 2011).

Respecto de la estructura social agraria santafesina,

Según datos del Censo Nacional Agropecuario 2002, el total de establecimientos agropecuarios de la provincia asciende de 28.030, con una superficie total de 11.251.083 de hectáreas. Aproximadamente el 50% de la superficie se concentra en el estrato de establecimientos de más de 1200 ha, el cual sólo agrupa el 6,4% de las EAPs; más del 65% de las EAPs se ubican en los estratos inferiores de menos de 50 hasta 250 ha. (...) La variación en el período intercensal 2002 – 1988 arroja una disminución del 24% de las EAP'S, disminuyendo en 8.999 EAP'S en 14 años (Castignani, 2011:16).

Estos datos dan cuenta de una caída en explotaciones agropecuarias que, acompañada del aumento de la superficie promedio, indicaría un proceso de concentración. Esta tendencia fue mayor en el sur que en el Centro y Norte, siendo General López –el departamento más rico de la provincia– el que mostró la mayor caída porcentual de productores y el mayor aumento de la superficie promedio.³⁰

En base a los datos del CNA 1988, el PSA estimaba una cantidad de 7.190 pequeños productores minifundistas en la Provincia de Santa Fe, representando el 4,51% del total nacional³¹. Cabe destacar que, en términos generales, estos datos reflejan la situación de la estructura social a nivel provincial en términos agregados. No obstante,

³⁰ Información extraída del portal web del IPEC (s/f) “Antecedentes para el CNA 2018 Análisis: Censo Nacional Agropecuario 2008 para la Provincia de Santa Fe”. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/245144/1289066/version/2/file/CensoNacAgroSF-0118-1.pdf> Última visita: 23-04-2019

³¹ Información extraída del Informe Auditoría PSA 2002-2003 entregado por un ex TT del PSA.

la realidad provincial se encuentra atravesada por una relevante inequidad entre un Sur rico y un Norte pobre, en palabras de una técnica entrevistada: *“Santa Fe es una Santa Fe de Santa Fe para arriba y de Santa Fe para abajo, es otra”* (Entrevista a ex técnica del ETA del PSA, Octubre de 2018). Esto es importante para comprender la focalización del PSA en las regiones Centro y Norte de la provincia, en las que se evidenciaba una mayor presencia de productores de acuerdo al perfil de beneficiario del programa, concentrando así la mayor parte de los beneficiarios del mismo. Consultada sobre la importancia del PSA en la provincia de Santa Fe, la entrevistada nos responde que fue importante sobre todo en el Norte y explica:

¿Por qué era importante en la provincia de la mitad para arriba? Porque para armar un grupo de 6 personas que vivan en el campo, que sean más o menos vecinos, acá (refiriéndose a la región Sur) no lo teníamos más, nos costaba un Perú. Me acuerdo que hicimos el intento en Rueda, que hubo un grupo de cerdos, pero acá ya la agriculturización estaba instalada, entonces era muy difícil encontrar ese perfil pequeño y que viva en el campo y que viva del campo. Entonces hacíamos agua, ¿viste? Y se armaron, en Rueda se armaron dos grupos, pero lo más al Sur que llegamos era en Coronda, que hicimos una experiencia de bajos insumos (Entrevista a ex técnica del ETA del PSA, Octubre de 2018).

De esta forma, vemos que algunos de los elementos del diseño institucional, como la formación de grupos de vecinos y el perfil del productor beneficiario, adquieren relevancia a la hora de llevar al territorio un instrumento como lo fue el PSA.

Las particularidades del PSA en la provincia de Santa Fe

El PSA comenzó a funcionar en la provincia de Santa Fe sobre finales del año 1993. A lo largo de su implementación, el programa tuvo dos coordinadores provinciales: Marta Stahringer (1993-2005) y Federico Pognante (2005-2008), quienes mantuvieron una línea similar de gestión.

Dados los últimos cambios institucionales, la obtención de datos desagregados y actualizados sobre la ejecución del PSA a nivel provincial resultó una tarea difícil. Por lo que, para situarnos contextualmente, trabajamos con los datos que pudimos obtener. Desde octubre de 1993 hasta febrero de 1998, el PSA en Santa Fe concedió créditos por un total de \$634.670 a través de 107 proyectos que beneficiaron a 724 familias³². Para septiembre de 2003, el total de proyectos (incluyendo autoconsumo y EPAs) llegó a 252, representando un 3,66% de los proyectos totales a nivel nacional. De estos proyectos, 40 continuaban vigentes en la fecha del relevamiento³³. Por su parte, de acuerdo a informes relevados en el trabajo de campo, para abril de 2006, ya se llevaban implementados una totalidad de 318 proyectos, considerando exclusivamente proyectos de Emprendimientos Productivos Asociativos. Los mismos atendieron a 2.463 familias, con un total de \$1.242.543,50 otorgados en créditos.

El Ministerio de Agricultura de la Provincia propuso que la sede del PSA se radicara en la ciudad de Reconquista, al Norte de la Provincia, entendiendo que en dicha zona se localizaban los destinatarios de un programa dirigido al sector minifundista. De esta forma, el programa comenzó con una marcada focalización geográfica, que corresponde a la población de menores recursos económicos de la provincia. Esto explica también la decisión inicial de ubicar a la Provincia de Santa Fe en la zona Noroeste en el esquema de trabajo del PSA, decisión que fue valorada positivamente por los técnicos del programa.

Eso nos permitió tener un acompañamiento y una llegada más a Corrientes, Formosa, Chaco, Misiones, que eran más parecidos a esto. En cambio Buenos Aires y Córdoba tenían otra realidad. Fue una decisión política de poner en el NEA, que teníamos mucho más parecido (Entrevista a ex TT del PSA, Abril 2019).

Tal como surge de nuestro trabajo de campo, esto recién se modificará con la asunción de José Catalano como Coordinador Nacional del PSA en 2007, quien desde una impronta atravesada por su pertenencia a INTA decidió ubicar a Santa Fe en la región Centro.

³² Información extraída del Folleto PSA Santa Fe (1998).

³³ Informe Auditoría PSA 2002-2003.

A su vez, en la región Norte de la provincia existían instituciones que traían experiencias de trabajo con el sector, tales como Fundapaz, Incupo, INTA y las Escuelas de la Familia Agrícola. Esto permitía articular el programa con actores que ya tenían una presencia fuerte en el territorio, de acuerdo a las directrices de participación y articulación con instituciones de la sociedad civil en la implementación de políticas públicas propia de la época en que se ponía en marcha el programa.

De acuerdo a los informantes, los dos primeros años se trabajó en organizar las estructuras y operatorias del programa, capacitar a los técnicos y comenzar a localizar y relevar a los pequeños productores minifundistas. De esta forma, podríamos decir que recién para 1996 se consolidó la puesta en marcha de la operatoria del programa, a partir de la promoción del agrupamiento de productores para que puedan acceder a los servicios que ofrecía el programa. Las primeras tareas tuvieron que ver con la difusión del programa entre los potenciales beneficiarios, al respecto, un técnico nos cuenta:

Por ejemplo, íbamos a una escuela y convocábamos a los padres de los chicos. Teníamos una reunión, explicábamos: éste es el programa, las familias con estas características podrían ingresar, éstas son las condiciones. Y nos íbamos. Los que se interesaban se juntaban y hacían una carta, una carta hecha a mano (Entrevista a ex TT del PSA, Abril 2019).

Una vez que el grupo estaba conformado, se comenzaba a ofrecer asistencia técnica y capacitaciones. Estas capacitaciones respondían a las necesidades y demandas de los propios productores, sumadas a las sugerencias y propuestas de los TT, tratando cuestiones que iban desde las mejoras en los procesos productivos (huerta orgánica, manejo animal, apicultura, mejoramiento de suelos) hasta el agregado de valor en el producto final (elaboración de quesos, elaboración de conservas, elaboración de panificados). En estas tareas resultó fundamental la capacitación de los técnicos en metodologías de intervención y en contenidos específicos. Al respecto varios de los técnicos entrevistados reconocen la importancia que tuvo el aporte de la educación popular y de la investigación-acción participativa en lo que refiere al rol del técnico, desde donde se buscaba modificar la perspectiva del técnico o extensionista como

transferencia, en un rol más paternalista, y proponer un tipo de intervención grupal y colectiva donde prime el diálogo de saberes, de los técnicos y de los productores. Aun reconociendo esa intencionalidad, en los discursos de los técnicos del programa se deja entrever que en la práctica real, la propuesta de la educación popular fue difícil de concretar, quedando en muchos casos sujeta al perfil del técnico que asistía a cada grupo.

También resultó importante para la puesta en marcha del programa, la articulación con las mencionadas instituciones, que en muchos casos prestaban recursos para hacer viable y posible la propuesta, como se puede ver en la experiencia que comenta uno de los técnicos entrevistados: *“Lo que hacíamos, por ejemplo, hablábamos con una escuela para que nos preste la cocina, el lugar de la escuela, y contratábamos una mujer para que fuera a dar una capacitación”* (Entrevista a ex TT del PSA, Abril 2019).

La orientación priorizada desde el programa fue el fortalecimiento del autoconsumo y la mejora en los niveles y calidad de la producción para aumentar los ingresos. Para ello, se fomentó la diversificación productiva y el uso de tecnologías apropiadas y apropiables de bajos insumos y de bajo impacto ambiental, es decir, una tecnología adecuada a la realidad del pequeño productor. De acuerdo a una de las técnicas entrevistadas, durante las coordinaciones de Marta Stahringer y Federico Pognante no se financiaron plaguicidas.

Nosotros desde el punto de vista de la lógica de la intervención y del DR, en esta lógica, promovíamos otra cosa. Que el armado de la tecnología fuera a la medida del productor, no el paquete que se le vendía. Ésa era la propuesta digamos (Entrevista a ex técnica del ETA del PSA, Octubre 2018).

La promoción de tecnologías de bajo insumo, sumado a la capacitación en procesos que agreguen valor a la producción y el fomento de la venta de excedentes, supuso en muchos casos el aumento en los ingresos del trabajo familiar.

En vinculación con lo anterior, una particularidad que asumió el PSA en la Provincia de Santa Fe fue que la primera instancia de participación en el programa debía ser obligatoriamente a través de un proyecto de autoconsumo. Este incentivo se

sustentaba en los cálculos que se realizaban frecuentemente sobre el ahorro que éste significaba: *“un análisis cuantitativo del significado del autoconsumo en la economía familiar realizado en 1997 en dos grupos reveló una disminución del gasto promedio por familia de unos \$400 al mes”*³⁴ (PSA, 1998:65).

Pero esta definición reconocía también otra intencionalidad:

El objetivo también era fortalecer la trama social entre ellos y con las instituciones, poner en valor. Porque bueno, a ver, esta devolución, viste cuando lo llevaban a la escuela, devolvía en huevos, en fruta, en verduras, cabritos (...) era también la relación con la institución. Por parte de las instituciones, empezar a valorar, identificar y valorizar a estos productores; y por parte de ellos, una cuestión de autoestima muy importante (Entrevista a ex técnica del ETA del PSA, Octubre 2018).

Por una parte, se intentaba instalar progresivamente la lógica de trabajo en grupo sin embarcar a los productores en un crédito por el cual debían responder conjuntamente, más allá de que se otorgase diferenciadamente para cada familia. A su vez, fomentar no sólo la relación entre los productores sino también entre éstos y las instituciones, apostando a la formación de cierto capital social en el ámbito de la comunidad.

³⁴ En este momento regía la paridad peso-dólar.

Capítulo 3

En este capítulo abordamos el componente asociativo del PSA tomando el caso de la Provincia de Santa Fe. Para ello analizamos las experiencias relevadas en el trabajo de campo, aportando elementos críticos que nos permitan comprender de qué modo las acciones desarrolladas en el marco del programa influenciaron en las prácticas asociativas de los productores. Analizando, a su vez, qué tipo de prácticas fueron fomentadas desde el programa y adoptadas y sostenidas por los productores.

Lo previsto: El componente asociativo en el PSA

Retomando lo dicho al comienzo de este trabajo, este componente resultó fundamental en las formulaciones de los PDR durante el período que analizamos, dando lugar a distintos tipos de prácticas y orientaciones asociativas. En el caso del PSA, el asociativismo adquiere relevancia tanto desde la operatoria del programa y su diseño institucional como en la formulación propia de sus objetivos. Recordemos que en la letra del programa, el mismo se proponía generar espacios de participación que faciliten la *organización* de los productores así como promover la *participación organizada* de los mismos en espacios de decisión política. Organización y participación adquieren, de esta forma, un lugar prioritario en la letra del programa.

Esta apuesta se traduce en, al menos, dos aspectos claves de la operatoria y el diseño del programa. El componente asociativo aparece en primer lugar en el requerimiento de la conformación de grupos, de un mínimo de 6 productores, para canalizar las acciones del programa. Respecto de esta metodología de grupo, los documentos del PSA plantean que se trata de:

(...) una propuesta asociativa, convocando a los destinatarios a formar grupos que, a través de una metodología de trabajo que se apoya en la formulación de un autodiagnóstico y una identificación priorizada de los

principales problemas y limitaciones que el grupo enfrenta, concluye por formular un proyecto de trabajo para el desarrollo de actividades productivas agropecuarias, que será ejecutado por el grupo en su conjunto (PSA, 1998:15).

Vemos que la organización de los pequeños productores en grupos es parte central de la estrategia del programa, donde la grupalidad es entendida como una “propuesta asociativa”. En lo concreto, la dinámica grupal supuso la conformación de espacios formales básicos de encuentro y de reunión entre productores que se eligen entre sí. Este espacio no necesariamente conlleva a la propuesta de proyectos que pongan en común la producción o proyectos comunitarios; no obstante, abre la posibilidad de ser aprovechado en mayor o menor medida por los productores para llevar adelante procesos organizativos mayores, como la conformación de consorcios, cooperativas, etc. Más adelante ahondaremos respecto de las experiencias concretas de grupos de PSA que lograron –o no– conformar ese tipo de estructuras. De acuerdo a Martínez (2000), los emprendimientos que lograron incorporar en mayor grado el componente asociativo en sus prácticas cotidianas tuvieron mejores resultados que aquellos que no lo hicieron, logrando permanecer y, en algunos casos, evolucionar hacia grados mayores de formalización, integración e institucionalización.

De acuerdo a la diferenciación propuesta al comienzo de este trabajo, entre las orientaciones económicas, sociales y políticas de las prácticas asociativas, podemos decir que esta metodología de trabajo propuesta por el programa apuntó a los aspectos sociales y económico-productivos, pero fundamentalmente a este último. La conformación de grupos constituidos por vecinos era el requisito para el acceso a créditos subsidiados, que si bien no constituían un monto muy significativo, permitían a los productores acceder a mejoras en los aspectos productivos prediales, con el objetivo explícito de mejorar y aumentar la producción, tanto sea para el autoconsumo como para la venta de los excedentes. Pero el grupo no sólo permitía el acceso a crédito, sino también a la asistencia técnica y a las capacitaciones. Estas últimas pasaron a ser una pieza central para el desarrollo de los proyectos productivos.

Por su parte, Nardi y Pereira (2002) resaltan la importancia de la asociación para los aspectos comerciales, que constituyeron uno de los problemas más frecuentemente identificado por los propios productores a la hora de solicitar la asistencia del programa:

La organización incremental de los productores es necesaria para conformar y consolidar, entre otras cuestiones, nuevos canales de comercialización adecuados a la realidad local e institucional. Conjuntamente con el acompañamiento (mediante la capacitación) y apoyo que hace el PSA en aspectos socio-organizativos y de gestión comercial asociativa, se logra una mejor vinculación de los productores con el mercado. Un desempeño exitoso de esta articulación, que logre mejoras en la calidad de vida, depende de emprendimientos grupales e intergrupales con formas organizativas innovadoras que respondan al contexto local - institucional en el cual se generan (p.9).

Aparece aquí la búsqueda de una mejor integración al mercado como posibilidad de mejorar la calidad de vida.

En relación con la orientación social, el requerimiento del trabajo grupal se proponía promover los lazos entre actores situados en un territorio en común y atravesados por problemáticas comunes o similares. Si bien para los productores el crédito, la asistencia técnica y la capacitación eran el objetivo inicial de su acercamiento al programa, en cierta forma, para el programa, constituían el modo de atraer al productor para, en forma paralela, comenzar un proceso de reconocimiento entre pares de un mismo sector. De acuerdo a documentos del programa: *“Se impulsó un proceso de apropiación de la identidad de pequeño productor campesino, basada en el sentimiento de pertenencia a un sector no solo en lo productivo sino también en otros aspectos sociales y culturales”* (PSA, 1998:5). La utilización de la categoría de campesino resulta interesante, en este sentido, puesto que da cuenta de un sujeto histórico que durante los años cincuenta y sesenta fue fuertemente vapuleado en Latinoamérica, tanto desde las perspectivas desarrollistas como desde las teorías del cambio social, centradas en los sujetos urbanos. Más allá de la historicidad que supone

el sujeto campesino, dos atributos son centrales para su identificación: a) su modo de producción simple; es decir, que no obtiene una ganancia o excedente al final del ciclo productivo y b) la utilización de la mano de obra familiar existente sin contratación de trabajo asalariado. Las concepciones de DR más recientes recuperan y revalorizan el modo de vida campesina introduciendo elementos que superan la forma en que se lleva adelante la producción y refieren al campesinado como portador de una cultura cuidadosa del ambiente y generadora de bienes naturales de calidad (Chiroleu *et al*, 2014).

Volviendo a la operatoria crediticia del PSA, suponía también un compromiso grupal en la devolución del crédito. De esta forma, se constituía en una herramienta destinada a fomentar el compromiso y la responsabilidad con los compañeros, como así también a consolidar la dinámica de grupo.

Por otra parte, el componente asociativo se presenta también en el diseño institucional del programa a partir de la presencia de representantes de los productores en las instancias decisivas del programa. Esto constituía uno de los principios a partir de los cuales el programa esperaba lograr los objetivos mencionados previamente en este capítulo. Los mecanismos formales previstos para la participación de los pequeños productores beneficiarios en su gestión, tanto a nivel provincial como nacional, fueron las UTCN y la UP, ámbitos concretos donde estos actores podían opinar y tomar decisiones por medio de sus representantes, electos en asambleas zonales y provinciales.

Al respecto, interesa citar algunos aspectos destacados en una publicación oficial del programa:

El PSA se ha visto enriquecido con la representación de los productores en el mismo. Una vez al año se realizan reuniones zonales donde se eligen los representantes a una Asamblea Provincial, la cual revisa todo lo actuado hasta el momento, los principales problemas y los aportes para un mejor funcionamiento. Este aprendizaje en la participación que se va consolidando en cada grupo y en cada zona va abriendo el horizonte a una posible organización del sector. (...) Esta estrategia tiene una

intencionalidad política y otra económica. La política está dirigida al fortalecimiento de la democracia en las áreas rurales mediante una mayor participación de la sociedad civil (PSA, 1998:12).

En primer lugar, es interesante destacar la visión de estas instancias como aprendizajes, como ejercicios, lo que deja entrever una apreciación de la organización –en tanto que práctica asociativa–, como un proceso. En este proceso organizativo, cada práctica concreta es relevante, puesto que existe una gradualidad y es sobre cada práctica que se asienta la posibilidad de profundizar la asociación. En segundo lugar, es interesante la enunciación de la intencionalidad política, que ubica a la organización de los productores como práctica orientada hacia criterios político-reivindicativos. De esta forma, el ejercicio, no sólo de participación de los delegados en las instancias propias del programa, sino más bien toda la dinámica de elección de los mismos, constituye una apuesta por la democratización del espacio político así como por la consolidación de un sector empoderado. La experiencia de elección de representantes y participación fue pensada como una instancia de aprendizaje, una antesala para una potencial organización reivindicativa del sector, de que pueda expresarse y hacer oír su voz en espacios que excedieran al programa, presentando autonomía respecto del mismo.

Lo actuado: Las acciones implementadas por el programa

Vemos hasta aquí, que tanto desde lo discursivo como desde el diseño operativo y estructural del programa, el componente asociativo ocupó un rol central en el PSA. Sin embargo, si analizamos los datos que logramos obtener respecto de la ejecución de los fondos del programa, observamos que esta importancia no se sostiene en términos de incidencia presupuestaria.

Dada la estructura descentralizada del PSA, el presupuesto anual se repartía por provincias según un coeficiente de distribución establecido de acuerdo a la localización de la población objetivo, estimada en base al CNPV y al CNA vigentes. El presupuesto provincial era destinado a diversos rubros: proyectos, asistencia técnica, donaciones,

servicio de apoyo (capacitación, apoyo al mercadeo y fortalecimiento organizativo) y gastos operativos. De acuerdo a uno de los entrevistados:

Vos ya en marzo sabías cuánta plata ibas a tener para distintas cosas. En esos rubros es cierto que el grueso venía para proyectos, después había una buena parte para el pago de la asistencia técnica, después había una parte para la capacitación, y después el fortalecimiento organizativo, no era mucho. Había, se podía contratar una traffic para, qué se yo, que lleve a toda la gente a un lugar, era mucha plata todo el movimiento. Era plata, pero era poco para obtener un resultado como a lo mejor hubiésemos querido. Eso era así, no eran partes iguales (Entrevista a ex Coordinador Provincial del PSA, Abril 2019).

Este testimonio coincide con lo que se puede observar en el cuadro 2, donde se muestra que el 50% de los fondos se destinó a proyectos, un 21% a asistencia técnica, y sólo el 9% a servicios de apoyo, lo que incluye capacitaciones, apoyo al mercadeo y fortalecimiento organizativo. Si bien el componente asociativo es transversal a todos los rubros, las principales acciones tendientes a fomentar la asociación se ubicaron dentro del fortalecimiento organizativo. Si no bien obtuvimos datos desagregados para este rubro, el cuadro 2 (en la página siguiente) nos brinda una imagen que refleja la escasa incidencia presupuestaria que obtuvo el mismo.

En este apartado analizamos las acciones implementadas desde el programa que promovieron el asociativismo entre los beneficiarios del mismo, haciendo especial énfasis en cómo se realizaron, qué repercusiones tuvieron y qué orientación asociativa promovieron. Como surge del trabajo de campo, identificamos como acciones relevantes la operatoria de grupos, el fondo de recupero, las asambleas y encuentros de productores, los proyectos comunitarios de Proinder y los talleres de técnicos.

Cuadro 2: Planificación de la ejecución de Fondos PSA Provincia de Santa Fe para el año 2006

CONCEPTO	Feb-Mar	II Trim	III Trim	IV Trim	Total	% del Total
Autoconsumo		29.146,00	29.146,00	38.873,00	97.165,00	
EPAs	4.695,00	36.502,00	36.502,00	36.502,00	114.201,00	
Total Proyectos					211.366,00	50,05%
Asistencia Técnica		9.060,00	9.060,00	9.061,00	27.181,00	
Comprometida	15.906,00	23.030,00	14.040,00	10.428,00	63.404,00	
Total AT					90.585,00	21,45%
Donación		14.091,00	14.091,00	14.091,00	42.273,00	10,01%
Servicios de apoyo		10.000,00	10.000,00	20.000,00	40.000,00	9,47%
Gastos operativos	1.420,00	6.680,00	15.000,00	15.000,00	38.100,00	9,02%
Total					422.324,00	100%

Fuente: Elaboración propia sobre documento interno del programa - Marzo 2006.

La operatoria de grupos

Como mencionamos en el apartado anterior, uno de los principales medios por el cual el programa promovió el asociativismo fue la metodología de grupo. También planteamos que de acuerdo a las voces oficiales del programa, esta metodología mostraba una orientación hacia criterios económico-productivos y sociales, sobre el argumento de que si bien el crédito, la asistencia técnica y las capacitaciones eran el primer objetivo de participación de los productores en grupos del PSA, luego de un tiempo de trabajo y asistencia en aspectos socio-organizativos, comenzaban a aflorar otros aspectos de la grupalidad, tales como el compartir con otros productores de un mismo sector, el construir una identidad en común, el compromiso y la responsabilidad para con el grupo, etc.

Ahora bien, en este punto nos interesa contrastar la letra del programa con lo que pudimos observar a partir del trabajo de campo y el análisis de las entrevistas y documentos. De acuerdo a documentos oficiales del programa, entre 1993 y 2006 se conformaron 230 grupos. Cada uno de éstos era propuesto por los propios productores que lo conformaban, en general a partir de relaciones de vecindad. Respecto al tipo de producciones que llevaban adelante, los grupos solían ser heterogéneos puesto que no había restricciones de este tipo desde el programa. No

obstante, en las regiones suele repetirse el sistema productivo, por lo cual, la heterogeneidad u homogeneidad en lo productivo al interior de un grupo dependía también de la localización del grupo. Con respecto a la participación de las mujeres en los grupos, de acuerdo a los entrevistados, en la provincia de Santa Fe hubo una alta participación. Es interesante el análisis planteado por uno de los ex técnicos, quien sostiene que la decisión de comenzar vinculando a los productores al programa a través de proyectos de autoconsumo implicó una mayor participación de mujeres. Éstas cumplían familiarmente el rol de organizar la alimentación doméstica, produciendo las verduras, la granja, los huevos, etc. *“Ahí era muy común que el titular del proyecto de autoconsumo era la mujer y cuando venía el proyecto productivo, aparecía el hombre. Era muy común”* (Entrevista a ex TT del PSA, Abril 2019). A su vez, con la puesta en marcha de Proinder, la cantidad de mujeres miembros y titulares de proyectos pasó a ser uno de los ejes ponderados para la evaluación.

Dadas las restricciones presupuestarias y de recursos del programa, la asistencia y acompañamiento a cada grupo se brindaba durante tres años (el primero en proyecto de autoconsumo y luego dos años de proyectos productivos). No obstante, en muchos casos era común que de un año a otro se sumaran o abandonaran productores, con lo cual la conformación de los mismos iba cambiando. Cuando estos cambios eran significativos, se creaba un nuevo grupo, con un nuevo nombre. Esto nos da la pauta de que, si bien no es posible generalizar, una parte de los grupos no lograron consolidarse como tales, aun contando con la asistencia de los técnicos del programa. Como veremos a lo largo de este trabajo, esa dificultad para la consolidación del grupo se evidenció más al momento de finalizar la asistencia y el acompañamiento.

La metodología grupal suponía diversas instancias que potenciaban lazos entre los productores a los fines de sentar bases para la asociación de los mismos o como ejercicios de participación colectiva. En primer lugar, el grupo debía sostener una serie de **encuentros** en los que se discutían las problemáticas que afectaban a cada una de las familias. Consultada sobre qué se hacía en las reuniones del grupo, una de las productoras beneficiarias nos cuenta: *“Y... hablábamos de cómo nos fue en la huerta; el que tenía gallina, cómo le va a la gallina; si el huevo le cuesta o no cuesta”* (Entrevista a productora beneficiaria del PSA, Abril 2019).

Una cuestión que valoraron los productores de estas reuniones es el intercambio, tanto de conocimientos como de productos. Las reuniones se realizaban en la casa de un miembro del grupo que iba rotando, lo que daba la posibilidad de ver cómo el compañero estaba realizando su producción, permitía el intercambio de ideas y de saberes en torno a eso, así como también en muchos casos se hacían trueques de animales, semillas, plantines. Como lo relata una de las entrevistadas:

(...) te ibas a una casa, te gustaba algo. Porque siempre cada casa, a veces ves un gallinerito y ves una gallina que te gusta, y vos capaz que tenés gallina pero esa no la tenés (...) Y vos por ahí te vas y te gusta un cordero, y vos ves que tenés que cambiar el cordero, entonces le preguntas, «che ¿no tenés un cordero para cambiar?» entonces te salía menos costo, porque hacías cambio por cambio y no tenés que comprar. Era así, un trueque (Entrevista a productora beneficiaria del PSA, Abril 2019).

Las reuniones se realizaban con cierta periodicidad y si bien en algunas ocasiones eran acompañadas de los técnicos, la propuesta era que se mantengan las reuniones de una forma más autónoma, sin la presencia del técnico. En algunas de las experiencias relevadas en el trabajo de campo se observó que esa dinámica de trabajo grupal estaba bien ejercitada. No obstante, en los relatos de los técnicos, aparece recurrentemente la dificultad de romper con la lógica paternalista, tanto desde las intervenciones que proponían los técnicos como desde las demandas de los productores:

(...) el cómo vos intervenías, de qué manera, se generaba quizás un paternalismo y si el técnico no venía no nos reuníamos, te decían: «Estábamos esperando que venga el técnico». Y vos decías, ustedes júntense solos, vean, pero no lo hacían, entonces ¿por qué? (Entrevista a ex TT del PSA, Abril 2019).

A estas dificultades de los productores para encontrarse, en un contexto social atravesado por una cultura individualista, deben sumarse también las dificultades prácticas que supone el contexto rural. En reiteradas entrevistas se mencionan, por una parte, la falta de estima, la cultura sumisa y la reclusión de la mayoría de los

productores; y por la otra, la ausencia de tecnologías como las actuales. Para mostrar una imagen de eso, uno de los técnicos nos cuenta cómo se convocaban a las reuniones de grupo:

Nosotros por ejemplo, había una reunión, acá hay una AM, Radio Amanecer, que llega a toda la región, entonces hay un programa que se llama el cartero, donde ahí se dejaban los mensajes: «mañana, a tal hora nos encontramos en paraje tal, a tal horario, Ingeniero tal, el grupo tal. Se suspende por lluvia el encuentro». Y entonces todo era por ahí, en esa época, 99, 2000, 2001, te estoy hablando, ya principio del siglo XXI, y acá en esta zona todavía nos hablábamos así (Entrevista a ex TT del PSA, Abril 2019).

Por otra parte, la **presentación de los proyectos** también suponía un trabajo en conjunto del grupo, a partir de la realización de un diagnóstico y luego una propuesta de proyecto, en el que los productores junto con el técnico discutían las problemáticas y posibles soluciones. El TT tenía asignado jornales de trabajo para estas tareas. En el trabajo de campo accedimos a planillas de proyectos, si bien eran proyectos sencillos, debían tener objetivos, metas, actividades y formas de devolución del dinero. Es importante destacar que aunque se trabajaban de forma grupal, cada familia presentaba su propio proyecto. De esta forma, vemos que la promoción de las formas asociativas en esta instancia no llegó al punto de poner en común las producciones, quedando reducida a la discusión colectiva sobre proyectos individuales.

De acuerdo a los técnicos entrevistados, estas instancias realmente tenían una orientación participativa, donde se buscaba que los propios productores logren identificar los problemas y dialogar las soluciones posibles en función de los recursos existentes y disponibles. Un técnico nos cuenta:

(...) tenías una etapa de diagnóstico, en los que se veía cuáles eran los problemas. A veces se hacía una lluvia de ideas, un árbol de problemas, se trabajaba con ellos y se iban tirando ideas. Después el técnico se llevaba todo eso, lo digería y después venía y se lo mostraba. «¿Esto les parece?» Y a partir de ahí iban saliendo qué hacer, si el problema era que los animales

no tenían agua para tomar, la solución podía ser hacer una perforación y sacar agua del suelo, sacar agua del techo, hacer una represa. Había posibles soluciones diferentes de acuerdo al problema planteado, se discutía y se resolvía y después en función de las posibilidades: «para esto hay que hacer una inversión de tanta planta, entonces ¿nos alcanza con lo que nos dan?» Por ahí te decían, necesito de todo, entonces bueno, como priorizar qué es lo más urgente (Entrevista a ex TT del PSA, Abril 2019).

Por último, la tercera instancia que identificamos como relevante en lo que nos atañe es la modalidad de **devolución de los créditos**. Los créditos se otorgaban al grupo pero identificando el monto por familia. Cada familia, a su vez, proponía un plan de pago en función de la estacionalidad de su producción. Por ejemplo, un ganadero podía elegir devolver una vez por año, mientras que un huertero devolvía todos los meses. Al momento de recibir el crédito, se seleccionaban tres representantes del grupo que recibían el dinero y lo repartían entre las familia. De igual modo, para devolver, los productores se juntaban entre ellos, cada uno devolvía lo que le correspondía y luego se otorgaba al técnico que cumplía un rol de “correo”. Más adelante profundizaremos en mayor detalle sobre la cuestión al trabajar el Fondo de Recupero, no obstante nos parecía importante destacar esta forma de trabajo en la que se potenciaban lazos de compromiso grupal. Si bien la dinámica funcionó muy bien, no estuvo exenta de situaciones conflictivas, como ejemplifica uno de los técnicos.

Ellos tenían que armar un grupo, pero se les entregaba el crédito de manera individual y el grupo era su garantía. No se pedía ningún papel. Si vos no devolvés, me dificultas a mí, de una forma moral si se quiere, y ahí se generaban conflictos al interior del grupo, y a veces había que intervenir al interior del grupo a ver como se resolvía, o porqué esa persona no podía pagar, que estaba pasando, tenía un problema económico o no quería (Entrevista a ex TT del PSA, Abril 2019).

El Fondo de Recupero

Dado que el PSA tenía una estructura descentralizada, su presupuesto anual se dividía por provincias de acuerdo a un coeficiente de distribución que contemplaba la población objetivo según el último CNPV. Ese presupuesto, destinado a proyectos, asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento organizativo, era administrado por cada UP.

Entre los instrumentos con lo que contaba cada provincia, existió lo que se denominó “Fondo de Recupero”, que consistía en un fondo conformado por la devolución en dinero de los créditos otorgados para proyectos. En la provincia de Santa Fe, fue un instrumento fuertemente valorado, en el que se alcanzó tasas de retorno muy altas como se puede observar en el cuadro siguiente.

**Cuadro 3: Recupero de créditos por tipo de proyectos - PSA Santa Fe
Desde el inicio al 31.07.2003**

	Monto Total Otorgado	Vencidos en el período	Cancelado / Condonado ³⁵	Monto a Cobrar	Recupero	% Cobranzas
Autoconsumo	\$145.655	\$140.655	\$11.324	\$129.331	\$120.063	92,83%
EPA	\$745.528	\$693.498	\$124.325	\$569.173	\$465.310	81,75%
TOTAL	\$891.183	\$698.498	\$135.649	\$698.504	\$585.373	83,80%

Fuente: Elaboración propia sobre Documento Oficial del PSA Santa Fe.

De acuerdo a los entrevistados, no todas las provincias dieron igual importancia al fondo de recupero. Para el caso de Santa Fe, se sostuvo la decisión política de incentivar la devolución de los créditos, promoviendo el compromiso y la solidaridad de los productores. Todos los técnicos entrevistados destacaron el trabajo realizado con los productores para fomentar el pago de los créditos. Quizás el mejor resumen de eso está en las palabras de uno de los entrevistados: *“y tenía que ver con esto de que devolviendo ayudabas a otro, eso también estaba muy fuerte. Si ustedes devuelven el*

³⁵ En casos particulares en que un productor no podía pagar por cuestiones de problemas familiares, de salud, de pérdida de producción se condonaba o se prorrogaba la deuda. En las épocas de inundaciones se condonaba a todos los productores afectados. Esto último explica que los montos sean tan altos.

crédito que se les da, eso va a permitir que otro lo reciba también” (Entrevista ex TT del PSA, Abril 2019).

De esta forma, si bien no entendemos el Fondo de Recupero como una práctica asociativa *per se*, creemos que se constituyó en un instrumento utilizado para promover valores como el compromiso, la responsabilidad colectiva y la solidaridad, fortaleciendo las prácticas asociativas orientadas a criterios sociales. El crédito no pasaba por ninguna entidad financiera y la única garantía de devolución residía en el compromiso asumido por los productores, tanto con el programa como con sus propios compañeros de grupo. En algunos de los relatos de los ex técnicos entrevistados se puede observar una valoración claramente positiva en esta lógica de funcionamiento:

Era muy lindo porque vos veías cómo llegaban, cómo se organizaban los productores, con el técnico, para devolver (Entrevista ex técnica del ETA del PSA, Abril 2019).

Ellos se juntaban, juntaban la plata y después, a veces el técnico lo que hacía era de correo nada más, te estoy hablando de cuando no había computadora, internet, otro contexto. Se juntaban y si alguno no podía se escribía una cartita. Y bueno, llegamos a tener más del 80% de recupero, y no pasaba por el banco, lo único que había era compromiso. Se trabajaba mucho, uno de mis compañeros que era el responsable de crédito trabajó mucho eso (Entrevista ex técnica del ETA del PSA, Octubre 2018).

No obstante, también se puede observar que la grupalidad que respaldaba el crédito podía funcionar, no siempre desde la lógica de la solidaridad, sino más bien como una suerte de control social. Como ejemplifica uno de los entrevistados: *“no había tampoco pagarés, ni embargos, nada. Pasaba por el respaldo grupal, quedaba marcado moralmente. El deudor, ese no pagó. Y muchas veces era la vergüenza del paraje, del pueblo, no era tan lindo”* (Entrevista ex TT del PSA, Abril 2019).

Las asambleas y los encuentros de productores

El PSA promovía la realización de asambleas y encuentros de productores beneficiarios en los que éstos tenían la posibilidad de encontrarse con otros productores de la misma zona, provincia o región, para conversar sobre cuestiones que afectaban a todo el sector, consensuar propuestas y soluciones y elegir a los delegados que los representarían en las instancias más amplias.

Se realizaban asambleas de forma escalonada, con participación de representantes electos por los propios beneficiarios del programa. La convocatoria a estos espacios se realizaba a través de invitaciones formales. En el trabajo de campo accedimos a una invitación para una asamblea zonal de 2005, en la que se menciona que se realizará la elección de dos representantes y dos suplentes, y se solicita: *“piensen en esa persona que ustedes creen que mejor puede representar la opinión de la mayoría de los productores”*. A su vez, se invitaba a participar de la feria de semillas, que consistía en el intercambio entre productores de las semillas que producían y otros productos como plantines, gajos y huevos. Las ferias de semillas y las capacitaciones, como espacios de intercambio de conocimientos, eran instancias que se realizaban frecuentemente tanto en las asambleas zonales como en las provinciales.

En las *asambleas zonales* se convocaba a todos los productores de dos o tres localidades que participaban del PSA. En esta instancia se discutían las problemáticas de la zona, tratando de que puedan surgir reflexiones y propuestas a los problemas. Y luego se elegían a los candidatos a delegados. Para ello, cada grupo debía proponer a un candidato elegido al interior del grupo. Los delegados debían tener al menos un año de antigüedad en el programa y no ser deudores PSA ni incumplidores de Proinder. Una de las técnicas entrevistadas nos relata cómo era esa elección:

(...) entonces primero conversaban entre ellos, después se invitaba a reflexionar de los problemas, y después a ver quién quería ser representante zonal. Y ahí aparecían candidatos, «yo me ofrezco porque...» y ahí daban un discursito, el productor, o productora, en general eran los varones, pero bueno, Elena por ejemplo era re participativa y era mujer. Entonces daba un discursito y después se elegía por voto, y bueno, se

votaba toda la asamblea, eran todas las bases y todos los años se volvía a las bases, a elegir (Entrevista a ex técnica del ETA del PSA, Octubre 2018).

Esos representantes zonales iban a las *asambleas provinciales*, un encuentro de productores que se hacía una vez por año, donde se trabajaba en taller durante uno o dos días, todas las problemáticas del sector. Luego se repetía la dinámica de elección de delegados, pero en esta instancia, se elegían los representantes que participarían de la UP.

Por último, los *encuentros nacionales* en los que participaban representantes de cada provincia. Uno de los productores entrevistados nos recuerda algunos de los lugares que visitaron como representantes:

Reconquista, por supuesto. Después yo no fui, pero fueron otros compañeros que no me acuerdo si fue hasta Salta o Jujuy, un encuentro nacional, y después a otros lados. No me acuerdo ahora, me falla la memoria, pero a varios lados. En Reconquista que se hizo, todos los productores que venían, era amplio, eran de Santiago del Estero, Chaco, varios. Tiene que haber fotos por ahí de donde anduvimos. Siempre traíamos todos la misma... en distintos lugares, pero había problemáticas de la gente, que teníamos los productores. ¿Cómo hacer para vender nuestro producto? (Entrevista a productor beneficiario del PSA, Abril 2019).

Una de las técnicas entrevistadas hace especial énfasis en que la asamblea constituía un espacio de mucha participación, en el que era prioritario construir colectivamente respuestas a los problemas que atravesaban a todo el sector.

Había mucha participación. Las asambleas zonales eran preciosas y las provinciales eran preciosas. (...) era muy lindo el encuentro entre ellos y que se puedan expresar con voz propia, que puedan expresar sus problemas. Y después, bueno, a eso darle una vuelta para que no quede como una expresión de un problema, sino de armar una estrategia de solución (Entrevista a ex técnica del ETA del PSA, Octubre 2018).

En relación con esto, una de las problemáticas que aparecía recurrentemente se relacionaba con las dificultades burocráticas y administrativas relacionadas con la comercialización. Un ejemplo de cómo funcionó eso fue la sanción de una ordenanza biministerial a partir del trabajo conjunto entre el PSA y Bromatología para que los propios productores de la zona pudieran abastecer a las escuelas rurales con productos como quesos, lo que duró hasta la creación de la ASSAL.³⁶

Otro tipo de iniciativa que también se proponía era la invitación a referentes políticos y funcionarios a las asambleas, con el objetivo de acercar propuestas del sector a responsables políticos. *“Por ahí si había algo que plantear se convocaba a alguna autoridad. No sé, por ejemplo, siempre se invitaba al secretario de producción de la provincia porque siempre había cosas para mostrar.”* (Entrevista a ex técnica del ETA de PSA, Octubre de 2019). En el trabajo de campo accedimos al acta de asamblea de pequeños productores PSA-Santa Fe de 2007. La misma relata la dinámica del encuentro, en el que los representantes zonales pusieron a discusión las problemáticas en cada zona y las posibles soluciones, conformando finalmente un documento con el “pensamiento provincial” en relación al sector. Luego, estos productores presentaron los resultados de la asamblea plasmados en dicho documento a los candidatos a gobernadores de la provincia: Hermes Binner y Miguel Angel Paulón, Miguel Carballo en representación de la fórmula Cavallero-Alloatti y el entonces Diputado provincial Jorge Grbavac.

El documento resulta interesante puesto que nos muestra cómo era la dinámica de trabajo en las asambleas y registra algunos posicionamientos de los pequeños productores. Estos se manifestaban interesados en mostrar su realidad, dificultades y necesidades a los candidatos, buscar soluciones a largo plazo, reclamar participación e inclusión del sector en las definiciones políticas y comprometer a los candidatos en dar respuestas una vez asumido el mando.

³⁶ La Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria, creada en 2007, es un organismo descentralizado que funciona en el ámbito del Ministerio de Salud, cuya función es garantizar la inocuidad de los alimentos destinados al consumo humano, incluyendo la nutrición y la identidad de los mismos, los aspectos de sanidad animal y sanidad vegetal que incidan directa o indirectamente en la seguridad alimentaria.

En las instancias que venimos analizando, tanto zonales, provinciales como nacionales, primaban criterios sociales y político-reivindicativos. Sociales, puesto que el énfasis en el conocimiento e intercambio con productores que compartían una misma realidad implicó la creación de espacios de socialización que fueron muy valorados por los productores entrevistados. Si bien en algunos casos se hizo mención a las dificultades que significaba participar de estas instancias (debían irse de su casa por una cantidad de días, abandonar la producción y restarle tiempo a sus tareas diarias, la capacitación para poder participar, las grandes distancias y las carencias de recursos económicos), en todos los casos se recordó con gran alegría las reuniones, con gran valor por los amigos y conocidos que quedaron de otras localidades. Político-reivindicativos, porque el trasfondo de estas instancias era la idea de comenzar a organizar políticamente al sector, lo que queda evidenciado en el caso de las asambleas provinciales con participación de autoridades. Se fomentaba que de esa organización escalonada y representativa, surgieran delegados empoderados que ubiquen al sector en un lugar de mayor relevancia en el escenario político. No obstante, en los discursos de los productores entrevistados este aspecto más reivindicativo se diluye y no adquiere un fuerte peso. Observamos fundamentalmente una valoración positiva de estos encuentros en tanto que espacios de socialización, no tanto así desde un criterio político.

Por otra parte, es importante destacar que el programa preveía, para quienes cumplían el rol de representantes, el pago del jornal del peón rural por día, la movilidad, los gastos y un resarcimiento que contemplaba situaciones como el pago de un cuidador, frente a la demanda de los productores que debían viajar durante algunos días para asistir a asambleas, encuentros o reuniones de la UP. De esta forma, los productores tenían mayor libertad para salir a sostener ese rol, lo que decantó al desaparecer el PSA. No obstante, los técnicos enfatizaron en repetidas ocasiones la situación de escasez de presupuesto para el aspecto organizativo. Esto significó en muchos casos en la imposibilidad de sostener el ejercicio democrático y participativo más allá de la realización de sólo un encuentro por año. De acuerdo a una de las técnicas consultadas: *“Nunca hubo mucha plata para moverse, para que los productores hagan gestiones, para que pudieran reunirse muchas veces”* (Entrevista a

ex técnica del ETA de PSA, Octubre 2018). Esto da cuenta de que, si bien desde el programa se fomentaron estas instancias de asociación de acuerdo a criterios político-reivindicativos, en lo concreto, la falta del presupuesto necesario para poder realizarlo con otra frecuencia mostró que no era un espacio prioritario dentro del programa.

El funcionamiento de la UP

Como ya se comentó en el capítulo anterior, el diseño institucional del programa proponía la participación de los beneficiarios a través de la incorporación de sus representantes en las unidades de coordinación nacional y provincial, los cuales eran electos en las instancias que comentamos en el apartado anterior.

La UP se reunía una vez por mes para discutir temas diversos. De acuerdo a temarios de reuniones que corresponden al año 2006, las temáticas que se trataban iban desde aspectos organizativos formales³⁷, pasando por aspectos operativos rutinarios³⁸ de discusión sobre la ejecución de los presupuestos de PSA y Proinder, evaluación, aprobación y corrección de proyectos PSA, renovación de representantes en la UP, reuniones de representantes regionales; hasta aspectos de la coyuntura³⁹ como la realización de los Foros regionales y nacionales de la Agricultura Familiar, la vinculación con autoridades, la realización de eventos especiales y la discusión respecto a nuevos direccionamientos del programa.

A partir de la lectura de las actas se puede sostener que la participación de los productores era importante, dado que en todas se mencionan posicionamientos y propuestas de los mismos. Un ejemplo de esto es el apoyo brindado por los representantes de productores a un grupo de TT que proponían incorporar a

³⁷ Cada reunión comenzaba con el ítem “Lectura y Aprobación del Acta Anterior” y finalizaba con “Fecha de la próxima reunión”.

³⁸ Figuran en los temarios como “Presupuesto Proinder-PSA”, “Proyectos PSA”, “Elaboración de nuevos proyectos PSA”, “Renovación representación ONGs ante la UP”, “Reunión Nacional Representantes Regionales PSA”, “Reunión Regional NEA de Pequeños productores vinculados al PSA”.

³⁹ Figuran en los temarios como “Foro de la REAF Región NEA en Resistencia”, “Foro Nacional de la REAF en Mendoza”, “Visita de los directores de los Institutos de la Región Pampeana y del NEA”, “Audiencia con el Secretario de Agricultura de la Provincia”, “Exposición y Feria de Productos en Santa Fe”, “Situación nacional del PSA: Cambios en la Coordinación Nacional”, “Propuesta Nuevo Enfoque PSA por parte de la UTCN”.

representantes suyos en las reuniones de la UP, con el objetivo de conocer la marcha del programa, colaborar con aportes y acercar al resto de los técnicos las novedades que se tratan en la UP. Otro ejemplo puede ser el que menciona uno de los técnicos entrevistados respecto de la decisión de usar el Fondo de Recupero para el pago de la asistencia técnica en momentos críticos del programa en el que no se recibía dinero de Nación.

Una de las técnicas consultadas sostiene que esta forma de funcionamiento dio completa transparencia al programa. *“Todos los proyectos, de crédito, de autoconsumo y de crédito productivo, y los Proinder cuando empezaron, todo pasaba por acá. Lo leía, lo trabajaban y se aprobaba acá* (haciendo mención a la UP). *Había un grado de transparencia impresionante”* (Entrevista a ex técnica del ETA de PSA, Octubre 2018). A su vez, un coordinador provincial da cuenta de la participación democrática y horizontal que tuvo el PSA:

Yo no sé si vos sabes que el PSA tenía un órgano de decisión que se llamaba UP, bueno, ahí iban ONG, otras instituciones, iban los productores representantes del sector, y se discutía un poco el camino a seguir, cómo se distribuían los fondos. (...) nosotros veníamos trabajando que cualquier decisión se tomaba en la UP ese día de todos los meses donde nos encontrábamos, a veces salían las cosas como uno quería, a veces no, pero se aceptaba y se firmaba un acta (Entrevista a ex coordinador provincial del PSA, Abril 2019).

En términos generales, los técnicos entrevistados también destacaron que la modalidad de participación en instancias asamblearias periódicas constituyó un elemento que permitió que la representación de productores en la UP haya gozado de una fuerte legitimidad. No obstante, se deja entrever cierto distanciamiento entre los representantes y los representados, aduciendo cuestiones como la falta de presupuesto y de organización para la realización de mayores encuentros, de forma tal que no había una ida y vuelta con las bases. En palabras de una técnica del programa:

(...) con el andar uno lo que puede ver es que algunos dirigentes se despegaban tanto de la base que después hablaban por ellos mismos, y les

hablaban “ustedes tienen que...”. También a lo mejor porque cuando el dirigente que dio un paso y tenía la mirada política, después volvía al grupo, a la asamblea, y el camino del compañero era más bien “no tengo el agua”. Entonces entre ellos también estaba el que sólo podía ver que no tenía el agua y no podía salir de ahí. Eso costaba mucho (Entrevista ex técnica del ETA de PSA, Abril 2019).

En síntesis, el Programa habilitó la participación de los productores en instancias de decisión con posibilidad de proponer ajustes a la modalidad de intervención tanto a nivel provincial como nacional. Nos parece importante valorar positivamente este ejercicio y experiencia, marcando algunas salvedades. En primer lugar, los delegados sólo representaban a los productores beneficiarios del programa en instancias propias del mismo. Aun reconociendo que en términos relativos el número de beneficiarios alcanzados por el programa fue alto, creemos necesario aclarar que no logra garantizar una representatividad a nivel sector. A su vez, esta delegación tomaba parte exclusivamente en instancias internas del programa. No obstante, esta experiencia de participación y elección de representantes que cumplían el rol de delegados fue valorada como una instancia de aprendizaje, una antesala para el empoderamiento del sector, con la posibilidad de hacer oír su voz en espacios que excedieran al programa. Y en este sentido las reuniones en que se invitaba a autoridades, funcionarios o candidatos políticos representaban espacios de discusión y acercamiento concretos. A su vez, la participación de un productor delegado miembro de la UP en el Foro Nacional de la Agricultura Familiar, en tanto que representante de los beneficiarios del PSA, es una muestra de cómo ese ejercicio organizativo tenía potencialidad para superar las instancias del programa.

Como última salvedad, esta participación de los productores fue posible por una estructura de trabajo que logró sostener estas instancias a través de la convocatoria, organización e iniciativa del programa. Si bien se puede verificar que hubo una presencia importante de los productores en las asambleas zonales, regionales y nacionales, estas lógicas organizativas no se caracterizaron por la autogestión. Esto abre a la pregunta sobre la construcción de autonomía en el proceso de participación y

empoderamiento del sector y cuestiona las posibilidades concretas de sostenimiento a largo plazo, por fuera de la estructura del programa.

Los proyectos comunitarios de Proinder

Si bien no es objeto de este trabajo ahondar sobre la lógica del Proinder, nos parece importante introducir en este punto algunas cuestiones, dado que el mismo fue implementado desde la estructura del PSA y permitió un tipo de intervención diferenciada a la que se proponía desde dicho programa.

El Proinder fue un proyecto de cobertura nacional con los objetivos de a) mejorar las condiciones de vida de 40.000 familias rurales pobres de pequeños productores y trabajadores transitorios agropecuarios y b) fortalecer la capacidad institucional nacional, provincial y local para generar e implementar políticas de DR. Inició sus actividades en 1998, siendo financiado por el BIRF y ejecutado por la SAGPyA en forma descentralizada en las 23 provincias del país, estando su componente “Apoyo a las Iniciativas Rurales (AIR)” a cargo del PSA. A diferencia de este último, otorgaba financiamiento no reembolsable para proyectos productivos agropecuarios o que desarrollen actividades conexas a las agropecuarias, incluyendo iniciativas de inversión en bienes y obras de infraestructura grupal y comunitaria.

De acuerdo a los técnicos entrevistados esta operatoria se complementaba con la propuesta del PSA ya que permitía financiar inversiones que no eran posibles de realizar tomando créditos. Puesto que la población meta era generalmente coincidente, se recurría a las dos fuentes de financiamiento (crédito de PSA y subsidio de Proinder) para generar estrategias complementarias. A la vez, Proinder amplió la propuesta desde un enfoque comunitario, dando lugar a proyectos que ya no se anclaban directamente en lo productivo predial individual. De esta forma alcanzó otro tipo de proyectos que, aun cuando implicaban en algunos casos mejoras en las condiciones de producción, no se restringían a ese aspecto. Un claro ejemplo de este tipo de iniciativas fue el proyecto de Electrificación del Paraje “La Hiedra”, para la instalación de la luz eléctrica en las viviendas de quince familias rurales de un paraje

que se encontraba fuertemente aislado. El proyecto de Proinder financió el tendido de la red eléctrica de media tensión hasta la entrada del lote perteneciente a familias beneficiarias del PSA y luego se concretó la instalación hasta cada una de las viviendas de quienes ocupaban dichos lotes. De esta forma, quince familias de pequeños productores han logrado el acceso a un servicio básico como la luz eléctrica.

Este tipo de iniciativa, donde la propuesta apuntaba a la inversión en proyectos extraprediales con impactos y mejoras a nivel local, resultaba más atractiva en relación a un financiamiento no reembolsable. No obstante, de acuerdo a los técnicos, no resultó en que tuviera gran masividad.

Hubo algunas experiencias comunitarias, por ejemplo, un bañadero comunitario, que quedó ahí. No lo usas. Después, bueno, hubo electrificación con proyectos comunitarios, pero si, cuesta lo comunitario, ¿viste? Esos se llamaban proyectos comunitarios, donde vos buscabas muchas familias y tenía esa dinámica. Pero 10 proyectos en toda la provincia (Entrevista a ex técnica del ETA del PSA, Abril 2019).

Esto da cuenta de la menor valoración que este tipo de proyecto supuso en relación a los de inversión predial.

Los talleres de técnicos

En este último punto, nos interesa introducir la dinámica de talleres de técnicos en tanto que emergente recurrente en las entrevistas a ex técnicos del programa. Si bien no constituye un elemento ligado directamente al asociativismo de los productores, tema que nos atañe en este trabajo, nos parece interesante introducir algunas cuestiones respecto de esta instancia, en tanto nos brinda un panorama respecto del funcionamiento interno del programa.

Los técnicos se reunían dos veces por año en talleres que tomaban una dinámica participativa y en los que se discutían diversas cuestiones referidas a la marcha del programa, la implementación del mismo en las diferentes provincias, y se socializaban cuestiones técnicas y políticas. A partir del análisis de algunos de los documentos que

obtuvimos⁴⁰, podemos sostener que el funcionamiento del programa suponía no sólo la participación activa de los productores, sino también de los propios trabajadores del programa. Esta apuesta del programa suponía un alto grado de compromiso e involucramiento en el trabajo con el sector, de forma que se incentivaba también una forma de trabajo coherente con lo que se transmitía a los productores. En los talleres se discutían, por ejemplo, los planes de trabajo elaborados por los grupos junto con el técnico a su cargo, se planificaba la asistencia técnica que se brindaba en los territorios y se recogían demandas, problemas y propuestas de los TT y miembros del ETA. De acuerdo a los técnicos entrevistados, estas demandas y propuestas eran con frecuencia tomadas por la coordinación nacional y las provinciales. De hecho, la Adenda al Manual Operativo del PSA de 2008 recoge varias de las discusiones que desde 2006 se venían proponiendo en los talleres de técnicos respecto de la importancia de trabajar desde un enfoque que priorice los aspectos sociales y territoriales de las intervenciones.

No obstante la frecuente participación de los técnicos en estos espacios, no se generó un espacio reivindicativo de los técnicos del programa, en tanto trabajadores precarizados como se comentó en el capítulo anterior. Al respecto, resulta interesante la valoración de una de las técnicas entrevistada, quien sostiene:

Pero también cuando empezamos a luchar por nuestros derechos como técnicos, también ahí empezaron las diferencias, y también para nosotros mismos fue una construcción y un aprendizaje de defender nuestros derechos. (..) Entonces es como una característica de Santa Fe, esto de jugarse o no. Cuando hacíamos marchas, éramos diez. Entonces es difícil transmitir también lo que uno no tiene (Entrevista a ex técnica del ETA, Abril de 2019).

Lo interesante de esta reflexión es que nos marca cierta incoherencia entre, por un lado, un instrumento que en la letra fomentaba la asociación de los productores para tener mayor voz en los espacios y discusiones políticas, y por el otro, los propios

⁴⁰ Informe del Taller de Técnicos de la Provincia de Santa Fe (Marzo de 1997), Documento “Disparador de la discusión sobre Objetivos y Estrategia del PSA” (Septiembre de 2005), Documento “Aportes del Área Créditos para el Taller NEA” (Agosto 2006), Documento “Preguntas orientadoras para la elaboración de la propuesta de manual operativo PSA 2008” (2008).

técnicos que tenían el rol de promotores de ese tipo de asociativismo, no presentaban para sí mismos ese tipo de prácticas.

Lo logrado: Las prácticas y experiencias asociativas de los beneficiarios

Hasta el momento hemos ido desentrañando la forma en que lo previsto comenzó a tomar cuerpo en la marcha del PSA a través de lo actuado. Ahora nos interesa analizar cómo el componente asociativo logró asidero en las experiencias relevadas en el trabajo de campo, con el objetivo de establecer qué tipo de prácticas asociativas prevalecieron en los grupos, es decir, qué tipo de orientaciones primaron en cada caso y en qué medida esas prácticas lograron sostenerse, consolidarse, institucionalizarse y autonomizarse del PSA. Sin constituir un trabajo de caso, abordamos tres experiencias que tuvieron impactos y lógicas de funcionamiento diferentes a los fines de poder ilustrar algunos de los logros del PSA en materia de asociativismo rural, entendiendo que no se trata de un análisis generalizable, sino más bien de reflexiones que constituyen un aporte al estudio de esta cuestión.

Grupo “El Rejunte”

La primera experiencia que trabajamos es la de un grupo de PSA que, de acuerdo a los técnicos que lo asistieron, funcionó muy bien durante el programa. El grupo se constituyó a partir de la propuesta de una escuela rural, que convocó a los padres de los niños que asistían en ese entonces para armar el grupo. El primer proyecto por el que se acercaron a PSA fue un proyecto de autoconsumo, en el que cada miembro del grupo recibió por medio de Proinder, herramientas para la huerta: carretillas, palas, tejidos.

Entrevistamos a dos productoras que participaron del mismo grupo. La primera de ellas nos relata con detalle cómo fue ese proceso de conformación del grupo:

Cuando comenzamos con este proyecto, lo primero era armar la huerta. Donde la escuela se ocupó de juntar el grupo, armó, presentó el proyecto para armar la huerta, y todos armaron huerta. Habían pedido

herramientas, carretillas, y el PSA nos mandó, me acuerdo. Yo tengo una carretilla que se me rompió. (...) Cada casa hacía su huerta. La escuela hacía como una familia, ¿me entendés? (Entrevista a beneficiaria del PSA, Abril 2019).

En este relato podemos observar una institución presente en el territorio que logra amalgamar un grupo de productores dando entidad y conformando ese nuevo grupo, el que luego irá tomando su propia forma. La noción de la escuela como familia nos permite pensar que existía cierta relación de cercanía con la institución y con el grupo conformado a partir del mismo, donde se pone en juego el lazo de familiaridad para dar cuenta de cierta valoración en el pertenecer a un espacio en común.

A lo largo de toda la entrevista esta productora hace alusión a instancias como las que vinimos desarrollando en los apartados anteriores: menciona las reuniones de grupo, que se mantenían con una muy buena frecuencia y en las que no necesariamente participaba el técnico del grupo; menciona también los encuentros de productores que se realizaban en otras ciudades, en los que participaban miembros del grupo. La productora muestra una valoración positiva del trabajo en grupo, haciendo referencia a los intercambios de experiencias y conocimientos que se daban al interior del mismo, como instancias de aprendizaje, pero también a los intercambios y trueques que facilitaban la obtención de variedades de cultivos o animales de granja. Valora también al grupo como espacio que hay que cuidar, sostener, proteger: *“vos tenés que saber que hay cosas que no tenés que meter, por ejemplo el chisme. Los problemas personales se solucionan lejos (...) no podés sacar un comentario que perjudique a nuestra organización”* (Entrevista a beneficiaria del PSA, Abril 2019).

En cuanto a la segunda entrevistada, la referencia al PSA hace más alusión a los beneficios en cuanto a recursos económicos obtenidos por la participación en el grupo, que a los tipos de relaciones que se establecían entre los miembros del mismo. Respecto a esto último, para referir al por qué el grupo dejó de funcionar, la entrevistada refiere a dificultades para la toma de decisiones democráticas al interior del grupo, y en relación a una compañera del grupo dice: *“quería tomar todas las decisiones, viste como es, quería imponerse, lo que ella pensaba. Y no debería ser así”*

(Entrevista a beneficiaria del PSA, Abril 2019). El grupo no logró sostenerse por la existencia de este tipo de conflictos personales, que los técnicos llamaron de “problemas sociales”: aquellos que exceden el trabajo o asistencia que un TT, formado en las ciencias duras, puede atender. Si bien desde el ETA y en articulación con el técnico del grupo se buscaba dar una resolución a esos problemas, en lo concreto y en este caso, el conflicto personal entre dos miembros del grupo derivó en que poco a poco dejen de reunirse, de organizarse, de participar hasta que finalmente el grupo se desintegró.

En esta experiencia vemos que la asociación de los productores adquiere en el discurso de una de las entrevistadas, un criterio claramente económico. Éste, en el discurso de la primera entrevistada, se complementa con un criterio más social, donde se valora la socialización de saberes, experiencias y bienes. Sin embargo, esto no fue suficiente para lograr consolidar un tipo diferente de relación social. Las dificultades para trabajar con otros y tomar decisiones de manera horizontal en un contexto atravesado por el individualismo hicieron dificultoso el sostenimiento de una práctica asociativa que requiere una lógica diferente.

Feria Promocional de Avellaneda

El PSA comenzó a intervenir en el distrito de Avellaneda en el año 1998 con la formación de 3 grupos: “Avellaneda Este”, “Avellaneda Oeste” y “La Vertiente”, brindando apoyo a través de la formulación de proyectos productivos. Tras algunos años de acompañamiento, se identificaron problemas vinculados a la comercialización y, a través de reuniones con cada grupo, se comenzaron a plantear alternativas de solución. En esa instancia surgió la propuesta del técnico que asistía a los tres grupos de Avellaneda de organizar una feria franca como canal alternativo para mejorar la inserción en el mercado local de esos productores.

De esta forma, el PSA promovió la creación de la “Feria Promocional de Avellaneda”, que funciona desde el año 2002 en dicha ciudad del norte santafesino, integrada por pequeños productores agropecuarios y gestionada actualmente por la organización de feriantes. El programa intervino durante las etapas de creación y posterior

funcionamiento de la feria, abordando de forma integrada los procesos de producción, comercialización y organización (De la Vega, 2010). Este abordaje integral supuso en muchos casos tracciones desde la comercialización directa sobre la producción, introduciendo cambios en la oferta de productos, modificando sus sistemas productivos o agregando valor a lo producido.

Al respecto, varios técnicos entrevistados destacaron el caso de una productora de quesos que logró mejorar considerablemente su producción a través de capacitaciones y créditos del PSA. La participación en la feria traccionó sobre la producción, impulsándola a diversificar los tipos de quesos y aumentar la producción. Con ayuda del PSA y de Proinder invirtió en su negocio, con una mirada muy estratégica. En el encuentro con dicha productora, valora muy positivamente su participación en el PSA: *“con la ayuda para la fábrica también, empezamos con ellos, ellos nos dieron crédito, nos dieron después un subsidio para una bomba y después las ganas nuestras. Porque vimos que daba resultado, que era negocio”* (Entrevista a productora beneficiaria del PSA, Abril 2019). Actualmente, cuenta con una sala de elaboración, es responsable inscripta en AFIP⁴¹, tiene aprobación del ASSAL y cuenta con dos empleados. Esta trayectoria nos resulta interesante para ilustrar el lugar que los productores dan a la feria. Si bien la productora logró en estos años aumentar sus canales de comercialización, continúa yendo a la feria cada 15 días, lo que nos da la pauta de que existe una valoración de ese espacio, tanto sea como lugar de difusión y venta de su producción, como por el espacio en sí mismo, valorado en términos sociales.

Retomando la experiencia de la feria, de acuerdo a los entrevistados, para apoyar la organización el PSA implementó, a través del ETA, un primer momento de capacitación en el que se abordaron los aspectos comerciales a tener en cuenta en una venta directa. Esto se llevó a la práctica a través de la realización de ferias de prueba, que siendo evaluadas positivamente por los participantes, dieron paso a un segundo momento en el que se trabajaron con mayor énfasis los aspectos organizativos a los fines de acompañar la consolidación de la feria como canal de funcionamiento regular.

⁴¹ Administración Federal de Ingresos Públicos

El apoyo a la organización a través de la asistencia técnica durante los primeros años de funcionamiento de la feria fue muy importante para la consolidación de la misma. Este momento, que abarcó aproximadamente los 3 primeros años, fue enormemente valorado por los feriantes, como lo expresa una de ellas:

Y empezamos con la técnica y mediante eso estamos. Porque de asesor no tenemos a nadie, desde que se fue la técnica no tenemos a nadie. Pero nos ubicó de tal manera que sabemos todo lo que tenemos que hacer para que funcione la feria (Entrevista a feriante de Avellaneda, Abril de 2019).

Entre algunos de los aprendizajes de los feriantes, se mencionan las asambleas, que se realizan al finalizar la feria (cada 15 días) en las que se comparten las principales novedades, se hace un balance de la jornada y se toman decisiones sobre cuestiones que refieren al funcionamiento. Todo lo que se discute y se acuerda en estas asambleas se registra en el libro de actas que contiene todas las reuniones y decisiones de la Feria de Avellaneda en sus 17 años de existencia. En palabras de una feriante,

(...) todas las veces que terminamos la feria hacemos reuniones. Y tenemos actas, todo. La feria es cada 15 días. Sí, eso es lo que nos dejó la maestra, ella siempre fue la que nos decía cómo se hacía, si estaba bien o mal (Entrevista a feriante de Avellaneda, Abril de 2019).

Otro aspecto de la organización que también se menciona es la conformación de un Reglamento en el que constan las reglas por las que los feriantes se rigen y que se creó a partir de la discusión de los primeros feriantes. Un ejemplo de ello es la decisión de incorporar a nuevos feriantes:

Vemos si falta el producto ese, prueban 3 veces. Eso dice el reglamento, y después si les gustan siguen. Porque esta señora empezó última. Y bueno, si gusta, si le parece, siguen, ahí se incorpora. Tres veces que prueba y después comienza (Entrevista a feriante de Avellaneda, Abril de 2019).

De acuerdo al estatuto, los criterios para que se pueda incorporar un nuevo productor establecen que deben necesariamente ofrecer un producto nuevo, que no oferte ninguno de los productores que ya son parte, de forma tal de evitar la competencia al

interior de la feria. Este criterio, con el que los técnicos no coincidían puesto que reducía la cantidad de potenciales productores beneficiarios del acompañamiento del equipo, fue respetado puesto que se definió en asamblea de los feriantes.

También se mencionan aspectos de la organización que refieren a un actuar colectivo, como por ejemplo el establecimiento de los precios de la feria. Los productores averiguan el costo de los productos en otro mercado y discuten, antes de comenzar, el precio de cada producto, garantizando un precio justo para el productor y para el consumidor y evitando la competencia entre los feriantes. A lo largo de la entrevista se menciona también como un logro colectivo la formulación y aprobación de un proyecto comunitario con la finalidad de financiar el equipamiento de la feria con el que se adquirieron tablones, sillas, manteles y delantales.

Si bien actualmente la experiencia se encuentra en un momento difícil, debido al envejecimiento de los feriantes y la ausencia de nuevos productores que se sumen al espacio, es importante destacar el sostenimiento en el tiempo de la iniciativa. Para esto fue fundamental la organización del grupo de feriantes y en esto resulta interesante marcar que muchos de ellos comenzaron sin conocerse o solamente existían entre algunos de ellos relaciones interpersonales como vecinos. A 17 años de funcionamiento, las entrevistadas mencionaron a la feria como una “gran familia”, dando cuenta de la profundización de los lazos sociales a través de la participación de esta experiencia. Esto aparece también en el relato de uno de los productores que debió abandonar la feria por motivos personales, no obstante, nos cuenta de ella con gran entusiasmo:

De nosotros éramos como 12. En el grupo de la feria éramos como 12. Sí, porque en el grupo éramos 6 nomás, algunos seguían, otros dejaban, después se incorporaban otros. Siempre se buscaba de incorporar más, y muchos con sus distintos rubros, ¿vió? Algunos miel, otros otra cosa. ¡Lindísimo era todo! A veces se vendía, a veces no, pero se hizo como una familia. Cuando faltaba alguno nos extrañábamos, porque sí, faltaba el rubro que uno traía (Entrevista productor beneficiario del PSA, Abril 2019).

En este punto es interesante retomar las valoraciones de las feriantes, quienes en términos generales se mostraron muy satisfechas con la feria, entendiendo que hubo distintas etapas de mayor o menor auge, con mayores o menores rendimientos. Retomando las enseñanzas durante el acompañamiento de la técnica del PSA, una de las feriantes nos cuenta los motivos por los que cada vez son menos productores, ligados en su mayor parte a problemas familiares y de salud. En su discurso se deja ver que más allá de constituir una organización con criterios económicos, al pensar la feria como canal de comercialización que también tracciona sobre lo producido, el énfasis está puesto en los aspectos sociales que se desprenden de esta experiencia:

Sí, la gente grande por ahí deja. Pero no es que deja por dejar, todos son casos así. Aparte lo que nos decía la técnica siempre, esto no es sólo para la venta, esto es por lo social, lo que uno se hace con la gente que viene. Te pones a conversar y te cuenta una cosa, te cuenta otra, y bueno, vos te quedas pensando (Entrevista a feriante de Avellaneda, Abril de 2019).

Las productoras dan cuenta a lo largo de toda la entrevista de su participación en otros espacios y de contar con otros canales de comercialización, pero la feria sigue siendo un espacio de encuentro al que los feriantes continúan recurriendo, aun reconociendo sus falencias y las dificultades que atraviesan actualmente.

En la entrevista con la técnica que acompañó el proceso de creación y comienzo del funcionamiento de la feria, sobre la misma nos dice:

(...) es autónoma, yo estuve codo a codo con ellos tres años, laburando, y solitos siguieron. Y ahora, el problema ¿sabés cuál es? Que se están muriendo y no queda gente de recambio, no hay hijos que se queden en el campo (Entrevista a ex técnica del ETA de PSA, Octubre 2018).

Es interesante esta perspectiva de la autonomía de la feria, que se verifica en el hecho de que es actualmente autogestionada por los propios feriantes con una forma de organización horizontal. No obstante, en la reunión en que participamos como observadores, se evidenció una demanda constante hacia el Estado, en todos los niveles, para que los acompañen, apoyen y ayuden. En la reunión se discutieron temas

relevantes como las estrategias de publicidad para aumentar los clientes, la ubicación de la feria como estrategia publicitaria o modificar la frecuencia de la feria.

Aparecía también una clara diferencia entre los productores “originales” de la feria respecto de los jóvenes que se incorporaron en los últimos años. Mientras éstos proponían diversas modificaciones a los fines de un “resurgir” de la feria, los más antiguos se mostraban reticentes a estos cambios y propuestas, sobre la argumentación de que varias de esas propuestas ya se pensaron y se hicieron sin obtener buenos resultados. Otro de los aspectos que se discutió refería a las formas de articulación con el estado municipal y en este punto aparecía cierta postura de haber sido abandonados por el Estado, como se deja ver en lo que sostiene uno de los feriantes: *“después de que apareció ‘Agregale Valor’ nosotros quedamos afuera”*.⁴²

Si bien como ya se mencionó oportunamente la experiencia de la Feria Promocional de Avellaneda está atravesando un momento difícil, es importante rescatar el valor de este instrumento que en su tiempo supo ser multitudinario, funcionó y tuvo algunos beneficios para los involucrados. Entendiendo que los procesos asociativos son dinámicos, podemos sostener que se evidencia el sostenimiento, aún con dificultades, de un espacio asociativo con criterios económicos –en tanto se constituye en un canal de comercialización que complementa los ingresos de los productores–, y sociales –en tanto existe como espacio de socialización–. En parte, la experiencia continúa sosteniéndose no por los rendimientos económicos de la misma, sino sobre la base de esos lazos de solidaridad que se vienen construyendo colectivamente desde los orígenes de la feria.

Asociación Huellas de mi Tierra

La Asociación Huellas de mi Tierra se constituyó formalmente, adquiriendo su personería jurídica, en el año 2015. Esta organización reúne a 11 familias del paraje “Las Taperitas” en el distrito Lanteri del Norte de Santa Fe. Estos productores familiares se dedican a la ganadería bovina, cría de pollos y horticultura agroecológica

⁴² “Agregale Valor” es un programa de la Municipalidad de Avellaneda que funciona desde 2014 y tiene como objetivo fortalecer la cadena de valor y lograr certificar los productos de productores locales.

y venden su producción en la región, siendo la Feria “Las Taperitas” de Lanteri un canal fundamental de comercialización.

Si bien esta experiencia organizativa adquiere formalmente su personería jurídica en 2015, por fuera del período alcanzado en este trabajo; entendemos que, en tanto que proceso, la organización encuentra su germen, al menos en parte, en las acciones implementadas en el marco del componente asociativo del PSA. En la entrevista realizada al presidente de la organización, el mismo nos cuenta sobre los primeros pasos del grupo en PSA:

Nosotros, en el grupo, empezamos en el 2001 más o menos. Antes ya veníamos así armados, pero en el 2001 se empezó un grupo. Manos fraternas creo. Porque por ahí se armaba un grupito y cuando se desarmaba, se armaba otro con otro nombre. Por ahí algunos productores eran los mismos y otros cambiaban (...) Y después trabajamos en grupo por el Proinder y el PSA. Y bueno, viendo que ese era un buen, una buena salida para la gente que estaba como olvidada en el campo, te voy a decir, los pequeños productores, de hacer grupos y conseguir cosas. Que si bien el monto por ahí no era mucho para hacer cosas, pero te ayudaba mucho para empezar, a hacer huertas, criar gallinas y otras cosas más que sale de la agricultura familiar. Bueno de ahí empezamos, seguimos, seguimos. Nos ayudó mucho el PSA, que también estaba el Proinder. (...) Menos de 5 no podía ser el grupo, de ahí para arriba, y llegó como a 8, 10. Y cuando eran muchos se hacían como 2 grupos, como acá en la zona es medio distanciada y el distrito es grande, entonces se armaban grupitos de 6, 8. Y acá llegamos a ser, ahí en la zona nuestra, dos grupos en Taperitas (Entrevista a presidente de la Asociación “Huellas de mi tierra”, Abril 2019).

En este relato podemos ver una fuerte valoración del PSA y de Proinder como instancia de apoyo a los productores, lo que a diferencia de otros productores está acompañado de un conocimiento e identificación de las lógicas de ambos programas. Si bien todos los productores encuestados valoraron positivamente la experiencia en el PSA, la mayoría de ellos no lograban identificar el trabajo realizado con el nombre del PSA o

diferenciarlo del Proinder, mientras que en este caso, ese conocimiento se mostró muy claro en el discurso del productor. Por otra parte, el productor menciona una suerte de efecto de contagio del programa: a medida que se iban viendo resultados, varios productores vecinos comenzaron a interesarse en participar del PSA y de los grupos, llegando a constituirse dos grupos en un paraje con una muy baja población.

Luego, el entrevistado continúa el relato planteando que una fuerte motivación de esa organización fue la existencia de un excedente de producción cada vez mayor, lo que llevó a los productores a pensar estrategias de comercialización colectiva. En este sentido, uno de los principales logros de la asociación es la Feria “Las Taperitas” de Lanteri que funciona todos los sábados en un espacio público en el centro de la localidad, frente a la sede de la Unión Agrícola de Avellaneda⁴³. Entre los aspectos más valorados de la feria se destacan el ingreso que la venta de los excedentes les significa, pero también la posibilidad de conversar directamente con los consumidores. Si bien esto resultó un desafío al comienzo de la feria, por la falta de experiencia de los productores, finalmente resultó en un aspecto valorado muy positivamente como momento de encuentro, en el que el consumidor puede conocer el origen del producto, cómo se produce, quienes participan. Lo que aparece en el discurso del entrevistado como un agregado de valor a la venta que, si bien no se traduce en réditos económicos, es valorado desde una perspectiva social en cuanto a los posibles vínculos entre productor y consumidor. En este punto, podemos decir que aparece incipientemente un criterio más social en la organización, que se acompaña en el discurso del presidente de la asociación cuando hace alusión a la solidaridad y el compañerismo, a los que se refiere en escasas oportunidades.

Para el armado de la feria, la asociación participó de un proyecto especial de Prohuerta⁴⁴ por el que recibieron la donación de herramientas y elementos para el

⁴³ La Unión Agrícola de Avellaneda es una de las cooperativas agrarias más importantes del país, con sede en dicha ciudad de la Provincia de Santa Fe. Actualmente posee 16 sucursales y delegaciones en varias provincias, 1755 asociados, 899 empleados y acopia 1,3 millones de toneladas, extendiendo su influencia en todo el norte de la Provincia de Santa Fe, Chaco, Santiago del Estero, Salta, Formosa y Corrientes.

⁴⁴ El programa Prohuerta, a cargo de INTA, surgió hacia 1990 financiado por el BID, con el objetivo de atender a la población pobre a través de la autoproducción de alimentos. Actualmente, desde ese objetivo inicial ha avanzado hacia la generación de incentivos para la comercialización de excedentes y la generación de ingresos, buscando favorecer la participación y la organización de las comunidades con

montaje de la feria, incluyendo gacebos, mesas, balanzas, heladera, estantes, entre otros, con el propósito de mejorar la calidad, la cantidad, la variedad y continuidad de productos para la venta. De acuerdo al entrevistado, la feria funciona muy bien, con un alto nivel de ventas, clientes recurrentes y una oferta diversificada gracias a los conocimientos adquiridos en las capacitaciones de PSA. De los 16 productores asociados, actualmente sólo 6 son los que participan de la feria, debido fundamentalmente a cuestiones ligadas a las dificultades para el transporte.

Por otra parte, del mismo discurso del productor se entiende que el desafío de constituirse como organización estuvo dado, a su vez y principalmente, a partir de una modificación de las lógicas de intervención que previamente se mencionaron en este trabajo. En ese contexto, los productores detectaban la necesidad de organizarse en otro tipo de instancia, por lo que comienzan a reunirse con otro grupo de un paraje cercano para pensar estrategias de acción en conjunto. En estas reuniones se definió crear una asociación de AF y se comenzaron a proponer la realización de un estatuto, la elección de una comisión y demás aspectos burocráticos necesarios para constituir formalmente la organización. En este proceso comenzaron conflictos con el segundo grupo, por lo que se decidió continuar sólo con los miembros del grupo de Taperitas. Este trascurso fue acompañado de asistencia técnica y organizativa de la por entonces SAF, a través de capacitaciones sobre los trámites legales y demás cuestiones necesarias para conseguir la personería jurídica. Es interesante el lugar que toma esta última, entendida como un “pasaporte”, lo que da legalidad pero, sobre todo, entidad al actor para participar y disputar por recursos en la escena política.

A lo largo de toda la entrevista aparece esta visión estratégica centrada en el criterio económico-productivo, como se puede leer en los siguientes fragmentos:

Después con la secretaría como iban a ir desapareciendo los grupos, te voy a decir, teníamos que bueno, armar la asociación para que eso se mantenga y pueda recibir directamente la asociación y no que venga a través de otro el pedido.

las que trabaja y contribuyendo a que los integrantes sean actores protagonistas de la gestión de los procesos de desarrollo local y territorial.

Y ahí en esas distintas escalas, uno puede adquirir muchos beneficios, de poder comprar directamente, o que directamente lleguen los productos a la asociación.

Taperitas se mandó sólo y a luchar por la personería jurídica. Ya que a nivel nacional siendo grupo, uno está como registrado, y si no va a ser difícil de bajar los fondos, o puede bajar pero va a tener muchas complicaciones, y el tiempo, porque va a tener que bajar por otras asociación, o comuna (Entrevista a presidente de la Asociación “Huellas de mi tierra”, Abril 2019).

Vemos una reiterada alusión a la importancia de la asociación para obtener recursos y acceder a políticas públicas, dando cuenta de una lectura política muy clara. La asociación aparece como estrategia adaptativa y condición de acceso en un contexto de transformaciones institucionales.

En la voz de los técnicos que acompañan, esta es una organización que actualmente funciona muy bien:

Huellas de mi Tierra, ellos están todos cerquita y tienen este ejercicio de juntarse. Una vez al mes tienen su reunión de organización, porque también ellos avanzaron en la personería jurídica (...) Bueno, ese grupo, por ejemplo, vos decís vamos a hacer una capacitación en bioinsumo, pones un día, un lugar, lo que tienen que llevar. Vas y están todos, está funcionando (Entrevista a técnico de la SAF, Abril de 2019).

De acuerdo a lo que pudimos relevar en el trabajo de campo, encontramos dos cuestiones que resultan fundamentales para entender este funcionamiento. Por una parte, la organización cuenta con diversidad de fuentes de apoyo, desde el programa Prohuerta, como se mencionó recientemente, desde INTA con la propuesta de Grupos de Abastecimiento Locales (GAL), la SAF, INCUPO, entre otras. De esta forma, la agrupación sostiene relaciones amenas con distintos espacios gubernamentales y no gubernamentales y recibe subsidios, asistencia técnica, financiamiento, lo que logra consolidar su organización.

Por otra parte, los miembros de la asociación tienen una visión clara y estratégica en relación a sus intereses. En este sentido, nos parece importante remarcar la identificación de los miembros de la asociación con la “AF”, categoría en boga en lo que refiere a políticas públicas para el sector, que sitúan también a los productores. Entendemos que esto da cuenta de un manejo estratégico de la asociación en lo que refiere al establecimiento de alianza y articulaciones con el Estado, en sus distintos niveles, y con organizaciones, consolidando un lugar prioritario de la asociación en el territorio en que la misma se encuentra. Este criterio que refiere a cuestiones de índole más político-reivindicativas, no deja de tener de trasfondo un criterio económico en cuanto la prioridad y centralidad en el discurso del entrevistado es la obtención de recursos económicos para mejorar la calidad de vida de los productores asociados.

Lo valorado: Los alcances del componente asociativo en relación a los objetivos del PSA

En este último apartado queremos dar cuenta de las valoraciones sobre el componente asociativo desde la perspectiva de los protagonistas. Si bien estas cuestiones fueron apareciendo previamente, nuestro objetivo aquí es retrabajarlas para esbozar las relaciones que podemos establecer entre las experiencias asociativas existentes –a partir de las que analizamos en este trabajo– y los objetivos del programa.

Comenzamos entonces con las valoraciones del asociativismo en la voz de los beneficiarios, a los fines de entender desde qué perspectiva se lo entendió, qué utilidades se le atribuían, con qué valores se relacionaba. Del análisis en conjunto de las entrevistas a beneficiarios del PSA se evidencia una clara orientación económico-productiva, en la que se hace constante alusión a la posibilidad de alcanzar objetivos que individualmente no serían posibles. De esta forma, entendido desde el posicionamiento de los actores, su involucramiento en instancias asociativas supuso originalmente un interés económico individual.

En las dos entrevistas realizadas a integrantes del grupo “El Rejunte”, observamos como primera respuesta espontánea a la pregunta por el PSA, la mención a los recursos económicos obtenidos, como herramientas y otras inversiones. Si bien en una de las entrevistas se valoran otros aspectos del trabajo grupal, sigue evidenciándose como trasfondo un criterio económico. Como ejemplo de esto, en la mención a las reuniones rotativas en las casas de los miembros del grupo, se resalta la posibilidad de intercambio de semillas y otros bienes a un menor costo que el del mercado. Se resalta también el intercambio de saberes como un valor para la mejora y la transformación de la propia producción. Esta primacía del criterio económico en el asociativismo también se observa muy claramente en la entrevista al presidente de la asociación “Huellas de mi Tierra”, en la que se hace referencia al compañerismo, la cooperación y la solidaridad en un lugar claramente secundario. Para este entrevistado la asociación adquiere una clara utilidad instrumental para la obtención de recursos. Lo que además es acompañado de un efectivo acercamiento a diversos programas y proyectos en los que la asociación resultó favorecida.

Esta primacía del interés económico no implica una ausencia de la valoración social de las prácticas asociativas de estas experiencias. Quizás donde ésta se expresa con mayor relevancia es en la experiencia de la “Feria Promocional de Avellaneda”. Entendemos que esto ha sido fuertemente influenciado por el perfil de la técnica que acompañó el proceso de conformación de la feria, quien fomentó constantemente la valoración de la feria no sólo como espacio de comercialización de los productos sino también como espacio de encuentro y socialización entre productores y entre éstos y los consumidores. Un significante que aparece reiteradas veces en las entrevistas a feriantes es el de “familia”, dando cuenta de la construcción de un lazo social que está por fuera de lo económico-productivo y que adquiere clara relevancia para comprender el sostenimiento de la feria a pesar de las dificultades que algunos deben atravesar, como por ejemplo en lo que refiere a la movilidad. En el caso de la asociación “Huellas de mi Tierra” también aparece el vínculo social con el consumidor y entre los productores, aunque en un grado de valoración menor.

En relación con el carácter político-reivindicativo de las prácticas asociativas, tomando la experiencia de Avellaneda, los feriantes mostraron un claro desencanto respecto de

las posibilidades de participación. Desde nuestra mirada, entendemos que se trata de un proceso asociativo en franca decadencia, con el envejecimiento de los productores “originales”, quienes muestran un cansancio y un agotamiento en contraposición a los “nuevos” productores de la feria, más dispuestos a reivindicar la importancia y el rol de la feria. Asimismo, se pudo evidenciar una actitud de exigencia y demanda hacia el Estado que reivindica el clásico rol paternalista de este último. Si bien se verifica que la organización es autogestionada por los feriantes, creemos que la experiencia está lejos de mostrar autonomía. Aunque en la observación participante los feriantes evidencian el manejo de un discurso muy interesante, que los posiciona como actores relevantes en el escenario productivo local, que revaloriza su trabajo y reivindica su forma productiva; la ausencia de una actitud activa los aleja de la participación en instancias políticas de decisión y, más aún, de prácticas reivindicativas. Por su parte, en la experiencia de la asociación “Huellas de mi Tierra”, el uso instrumental y estratégico de la asociación refuerza también ese rol asistencialista del Estado. Asimismo no muestra interés por una práctica reivindicativa del sector, no obstante lo cual, presenta una fuerte valoración respecto a las relaciones entre la asociación y los actores locales con otro grado de poder en el territorio en el que se desenvuelve.

En cuanto a los técnicos, hacemos un análisis de las entrevistas consideradas en conjunto puesto que la valoración respecto al asociativismo y al componente asociativo del PSA es, en términos generales, compartida. Lo primero que resulta importante de destacar es la concepción del asociativismo como proceso. Esto supone varias cuestiones, en primer lugar, reconocer las diferentes trayectorias que cada grupo fue adquiriendo en función de las necesidades, los recursos y demás elementos que intervienen en las lógicas asociativas. Nos parece interesante el discurso de una de las técnicas, quien insiste en la idea de que la práctica asociativa tiene como trasfondo una necesidad:

La gente no se va a embrollar a complejizar su vida si no es por una necesidad. Todo lo que lleva hacer o constituirse como asociación civil sin fines de lucro o cooperativa –que son las dos formas que han tomado las organizaciones de los productores– y bueno, se hacen para resolver algo, sino... El que lo hace presionado de arriba o lo hacen para, bueno, algunos

lo hacen para estar armados para recibir plata, eso es una. Eso también pasa y después, es una cáscara, ¿viste? Y otros lo hacen para resolver otras cosas (Entrevista a ex técnica del ETA de PSA, Octubre de 2018).

Por un lado aparece fuertemente la noción del asociativismo como una propuesta más propia de los grupos, como un proceso que tiene un origen necesariamente endógeno. Con esto lo que queremos marcar es que, más allá de la propuesta institucional de fomentar el asociativismo, éste debe poder ser tomado por los beneficiarios para que el mismo tenga sentido. Por otro lado, hay cierta desconfianza respecto de los grupos que se constituyen en organizaciones como estrategia para adquirir fondos o recibir beneficios, como vimos sería el caso de la asociación “Huellas de mi Tierra”.

Siguiendo con la perspectiva del asociativismo como proceso, en algunos casos la operatoria de grupo fue el germen de organizaciones más complejas, mientras que en otros casos no. Esto aparece reiteradas veces en las entrevistas: *“todo eso (haciendo mención a la operatoria de grupo) era un ejercicio permanente que en algunos lugares se fueron consolidando y en otros, bueno, duró lo que duró”* (Entrevista ex TT de PSA, Abril de 2019).

En relación a las transformaciones que supusieron el enfoque socio-territorial, los técnicos coinciden en que, si bien concuerdan conceptualmente con el proyecto de DTR, las condiciones en el caso de la provincia de Santa Fe no estaban dadas para esa propuesta:

Cuando viene la propuesta nacional de trabajar con organizaciones, se le empieza a plantear a esos grupos si querían unirse a cosas más grandes, que se llamaban organizaciones de la AF, y eso también se desarmó, cayó por su propio peso, no hubo continuidad (Entrevista ex TT de PSA, Octubre de 2019).

Aunque podemos decir que para el caso de la asociación “Huellas de mi Tierras” ese cambio de contexto fue lo que en última instancia motorizó el proceso de organización; ese cambio institucional fue valorado por los técnicos del programa

como un punto de quiebre que dejó trucas las posibilidades de seguir acompañando los procesos.

Por ello, los técnicos sostienen que la lógica de grupo, si bien quizás era más acotada, permitía volver a instalar prácticas asociativas que habían quedado desacreditadas con el fracaso del cooperativismo en Santa Fe. A esto se suma también el arraigo de las culturas del individualismo y del paternalismo: *“mucho la gente no se organiza, mucha cultura individualista. Ellos sienten la necesidad de que nosotros lleguemos al terreno, pero entre ellos, les cuesta organizarse para, que se yo, para salir a comercializar, para asociarse, comprar una máquina”* (Entrevista ex TT de PSA, Octubre de 2019).

A partir del enfoque socio-territorial y más tarde con la SsAF, gran parte de lo que se venía trabajando desde la lógica de grupo se desintegró. Esto nos lleva a la pregunta por la autonomía de las experiencias asociativas, para la que resultó muy ilustradora la entrevista a una técnica que relata un encuentro con beneficiarios del PSA, luego de varios años y desde otra pertenencia institucional: *“Ahí en La Sarita, la gente sufrió mucho cuando se fue (refiriendo al PSA), el mensaje era “nos dejaron”* (Entrevista a técnica del ETA de PSA, Abril de 2019). Esto nos llevó a conversar sobre los alcances que el componente asociativo tuvo en relación a lo que sucedía una vez que el programa dejaba de acompañar. Lo que, nuevamente, al tratarse de procesos, tuvo grados de incidencia diferente en cada experiencia concreta.

Por último, en relación a la incidencia del componente asociativo respecto a los criterios reivindicativos, los técnicos coinciden en que si bien existen casos de organizaciones como la UOCB (Unión de Organizaciones de la Cuña Boscosa) y Obreros del Surco, que han logrado construir una identidad, mantener una voz en común y dar visibilidad al sector, se trata de casos muy aislados y que tienen peso a nivel local. Uno de los técnicos ilustrando en cierta forma la ingenuidad que supone pensar la participación en instancias del programa como suficientes para un efecto catalizador en instancias organizativas reivindicativas.

(...) se han sentado con la provincia, y han conseguido algunas cuestiones, proyectos. Pero vos vas a discutir políticamente y lo único que vos viviste siempre fue el trabajo de la tierra. Sí, sabés cómo sembrar la batata, pero

después sentarte frente a un político a discutir del sector, a veces no sabés ni como arrancar (Entrevista a TT del PSA, Abril de 2019).

Para cerrar el capítulo, recordamos que los objetivos del programa suponían el aumento en los niveles de ingreso de los productores minifundistas, la creación de espacios participativos para fomentar la representación y la participación organizada en instancias políticas. Anteriormente propusimos que estos objetivos tenían correlato en prácticas de diverso tipo y las tipificamos a partir de su orientación a los criterios económico-productivo, social y político-reivindicativo. Como se desprende de nuestro trabajo de campo, desde sus inicios, el PSA intentó alejarse de las lógicas de desarrollo más asistencialista y promover la participación, autonomía e independencia de este sector. No obstante, a partir del análisis de las acciones que se implementaron, al menos para el caso de Santa Fe, nos arriesgamos a decir que se terminó impulsando una lógica liberal propia del contexto en que se desarrolló el programa y que impuso una concepción de desarrollo a partir de la inserción en el mercado. Sin poder superar, además, la tensión entre la defensa de las formas de vida rural y sus modos de producción y las transformaciones que exigen la inclusión al mercado en términos de modelo productivo. Lo que se evidencia en el ejemplo “exitoso” de la productora de quesos.

Entendemos que a pesar de las valoraciones que los técnicos evidencian del asociativismo, las limitaciones que supuso el contexto neoliberal, los escasos recursos, la falta de capacitación de los técnicos y la prioridad por los aspectos productivos, entre otras cuestiones, terminaron por hacer primar una definición del beneficiario como “sujeto económico”. Esto supuso mejoras en sus ingresos a través de la generación de valor agregado, la incorporación de tecnologías apropiadas, la inversión a través de los subsidios de Proinder y la conformación de experiencias asociativas de índole económicas que, aun asumiendo formas más complejas de organización, consolidaron estos aspectos y no otros. Sin ser reduccionistas, y haciendo la salvedad de que el alcance de las acciones implementadas desde el PSA estuvo influenciado no sólo por lo que se pudo o no hacer desde el programa, sino también por elementos contextuales; creemos que esta perspectiva más instrumental del asociativismo

explica, en parte, que no se hayan logrado construir asociaciones reivindicativas desde el accionar del PSA.

Conclusiones

Comenzamos este trabajo con una inquietud respecto a las relaciones entre las prácticas asociativas que se evidencian en el espacio rural y los instrumentos de políticas públicas para el DR. Para acotar el tema de investigación, construimos un estudio de caso a partir del componente asociativo en la implementación del PSA en Santa Fe, cuyo análisis fue nuestro objetivo general.

En relación con *lo previsto*, podemos decir que en la letra del programa se evidencia la promoción de prácticas asociativas orientadas hacia los criterios que tipificamos: los criterios económico-productivos aparecen, por una parte, en el objetivo de incrementar los ingresos de los beneficiarios, y por la otra, en la operatoria de grupos en cuanto al acceso al crédito y a la asistencia técnica; los criterios sociales también aparecen en esta operatoria, pero en relación al trabajo en grupo como potenciador de los lazos entre productores que comparten una misma realidad; finalmente, los criterios político-reivindicativos aparecen explícitamente entre los objetivos del programa y se plasman en la participación en la UP de representantes de los beneficiarios electos en asambleas.

Sobre *lo actuado*, en primer lugar vemos la escasa incidencia presupuestaria en lo que refiere al fortalecimiento organizativo. Si bien reconocemos que el componente asociativo es transversal a todos los rubros, dentro de este último se ubicaron las principales acciones tendientes a fomentar directamente la asociación de los productores. En segundo lugar identificamos como acciones relevantes la operatoria de grupos, el fondo de recupero, las asambleas y encuentros de productores, los proyectos comunitarios de Proinder y los talleres de técnicos. Sobre la operatoria de grupos vimos que los encuentros, la presentación de proyectos y la devolución de los créditos en forma conjunta impulsaron prácticas asociativas de acuerdo a lo previsto, esto es, orientadas a criterios económico-productivos y sociales. El Fondo de Recupero resultó, a su vez, en un instrumento importante para reforzar el criterio social en la práctica de devolución de créditos. Las asambleas y encuentros de productores, además de generar prácticas político-reivindicativas, de acuerdo a lo previsto,

generaron prácticas orientadas a criterios sociales. En la valoración de los productores este último criterio fue prioritario por sobre el político-reivindicativo. En cuanto a los proyectos comunitarios de Proinder, no se enmarcan dentro de lo previsto por la obvia razón de que refieren a un programa formulado con posterioridad e implementado en articulación con PSA. Observamos que si bien los mismos promovían una asociación de tinte más social, su incidencia fue muy escasa en lo que refirió a proyectos extraprediales, repitiendo la lógica de la operatoria de grupo de PSA, a excepción de brindar un financiamiento no reembolsable en lugar de un crédito. Por último se plantearon los talleres de técnicos como un tipo de práctica que si bien no se orientó a la promoción del asociativismo de los beneficiarios, marca algunos indicios del modo en que el programa funcionaba internamente.

De acuerdo a lo previsto y lo actuado podemos responder nuestra primera pregunta –¿qué tipo de prácticas asociativas se promovieron a partir de la implementación del PSA?– diciendo que, si bien se promovieron los tres tipos de prácticas asociativas tipificadas en el primer capítulo, es posible observar una mayor incidencia de aquellas orientadas por criterios económico-productivos y sociales que de aquellas orientadas por criterios político-reivindicativos.

En cuanto a las experiencias asociativas y sus prácticas, *lo logrado*, trabajamos a partir del análisis de tres experiencias: el grupo “El Rejunte”, la “Feria Promocional de Avellaneda” y la organización “Huellas de mi Tierra”. La primera de ellas da cuenta de la forma asociativa que asumieron los productores beneficiarios del PSA, en tanto el mismo se implementó desde la operatoria de grupo. En las entrevistas a los miembros del grupo se evidenciaron rasgos de autonomía, como la realización de encuentros con una frecuencia sostenida sin requerimiento de la presencia del técnico en los mismos. Si bien funcionó muy bien durante el período en que recibió seguimiento y asistencia técnica, no logró formalizarse en otra instancia más acabada ni sostener la práctica asociativa que le daba forma. Según el técnico que acompañaba el grupo, éste se desintegró por no haber encontrado solución a los problemas “sociales” que atravesaba. En las prácticas que el grupo llevó adelante, se evidenció mayor predominancia del criterio económico-productivo.

En cuanto a la segunda experiencia, el proceso asociativo y organizativo adquirió otras características. El grupo que lleva adelante la feria logró sostenerse por 17 años, con una trayectoria que da cuenta de momentos de gran auge y momentos, como el actual, de mayores dificultades. Si bien la práctica que une originalmente al grupo da cuenta de una orientación económico-productiva, esto es, la creación de un nuevo canal de comercialización; luego de años de trayectoria en conjunto y con una impronta marcada por la técnica que acompañó la organización de la feria en sus orígenes, se evidencian criterios sociales con una fuerte presencia y valor. En parte, ello explica la continuidad de la feria en un contexto de envejecimiento de los productores feriantes. En cuanto a la autonomía de esta organización, observamos que la misma se caracteriza por la autogestión. No obstante, la demanda constante hacia los referentes del “Estado” desde un posicionamiento que reafirma el rol paternalista y asistencialista del mismo pone en cuestión la solidez de dicha autonomía.

Finalmente, la última experiencia da cuenta de un proceso de consolidación como asociación, a partir de la lucha por la adquisición de la personería jurídica en una clara estrategia de adaptación a los cambios contextuales. Desde una mirada más estratégica, la personería jurídica aparece como el pasaporte que da acceso a beneficios, como subsidios y asistencia técnica, dejando en claro la orientación económico-productiva. A su vez, de las tres experiencias analizadas es la que muestra un mayor grado de autonomía, en tanto ese pasaporte le permite negociar con el Estado y con otras organizaciones desde un lugar diferente. Persiste también un reforzamiento de las lógicas asistencialistas, pero con un rol más activo de parte de los miembros de la asociación que el que se evidenció en la experiencia anterior.

Para responder nuestra segunda pregunta –¿qué experiencias asociativas surgieron?–, respondemos a partir de las tres experiencias asociativas analizadas en este trabajo. Las mismas fueron de diverso tipo en cuanto a grados de formalización y complejidad: un grupo y una organización informal que entrarían dentro de lo que en el primer capítulo llamamos “Formas protoasociativas” y una asociación con personería jurídica, enmarcada dentro de las “Asociaciones simples”. De nuestro trabajo de campo se desprende que las tres experiencias llevaron adelante prácticas orientadas

principalmente a criterios económico-productivos, que se complementaron con prácticas de orientación social en un menor grado de incidencia y con prácticamente nulas prácticas orientadas a criterios políticos-reivindicativos. En relación con la última pregunta –¿lograron desarrollar autonomía respecto del programa?– vemos que cada experiencia alcanzó niveles diferentes de autonomía. En el caso del grupo, no logró autonomizarse por fuera de las estructuras del PSA. Para el caso de la Feria de Avellaneda, hay un proceso de construcción de cierta autonomía, que adquiere matices si pensamos sus formas de vinculación con los actores estatales. Mientras que la asociación es la experiencia que mayor grado de autonomía expresa, con las características que le son propias y ya mencionamos.

Por último, en *lo valorado*, buscamos plantear los principales sentidos que los beneficiarios y técnicos del programa le dieron al componente asociativo. Allí vimos que, en términos generales, el asociativismo fue valorado por los beneficiarios del programa como herramienta para la concreción de objetivos que individualmente no serían posibles de alcanzar, en la mayoría de los casos, referidos a intereses económicos y productivos. Aparecen también, en un rol más secundario, otras cuestiones vinculadas a la solidaridad, a la relación entre productores y a los vínculos entre productores y consumidores. Desde la perspectiva de los técnicos, la valoración del asociativismo se acerca más a estas últimas cuestiones, es decir, al valor social de las prácticas asociativas en tanto que un tipo diferente de vínculo social. A su vez, esto está marcadamente asociado a la lógica del proceso y a la importancia de la necesidad propia de los grupos para la constitución de instancias asociativas más genuinas.

A partir de lo previsto, lo actuado, lo logrado y lo valorado buscamos dar cuenta de la relación entre las experiencias asociativas existentes y los objetivos del programa, concluyendo que la articulación de distintos factores en la implementación del PSA terminó por priorizar una definición del beneficiario como “sujeto económico”. Marcando la salvedad de que el alcance de las acciones implementadas desde el programa estuvo influenciado no sólo por lo que se pudo o no hacer, sino también por elementos contextuales; creemos que esta perspectiva más instrumental del asociativismo explica, en parte, que no se hayan logrado construir asociaciones reivindicativas desde el accionar del PSA.

De esta forma, confirmamos nuestra hipótesis de trabajo, la cual sostenía que las prácticas asociativas fomentadas por el PSA impactaron en mayor grado en los aspectos económicos y productivos del proceso de DR y en menor medida en el empoderamiento de los productores como actores protagonistas de dichos procesos. Pero creemos necesario realizar algunas salvedades que se desprenden de los resultados del trabajo de investigación.

En primer lugar, el hecho de que las prácticas asociativas de los productores estén orientadas a lo económico-productivo no implica necesariamente que hayan tenido un mayor impacto en cuanto a los procesos de DR. Entendiendo el DR como una mejora en la calidad de vida de los pequeños productores y sus familias, el aspecto económico y productivo referiría a un aumento en los ingresos. Si bien en algunos casos los entrevistados dan cuenta de esa mejora: la bomba para acceder a agua potable, la instalación de una fábrica de quesos, la tracción de las ferias sobre la producción, por nombrar algunas; creemos que no tenemos los elementos suficientes como para reafirmar ese impacto en términos generalizados.

Aquí nos interesa remarcar algo que se planteó incipientemente y que refiere a la tensión entre una apuesta por revalorizar el “campesinado” como forma de vida, portadora de una cultura particular, y la apuesta por la transformación productiva y la capitalización, que en última instancia supone una transformación en la identidad del sujeto. Creemos que esta tensión está presente en las intervenciones propuestas desde los enfoques recientes, como el DTR, y que en el caso del PSA no ha podido ser resuelta.

En relación con el empoderamiento de los productores, entendemos que el mismo existió, pero no desde una perspectiva reivindicativa sectorial. A lo que apuntamos con esto es a que, más allá de las lógicas asociativas, en el trabajo de campo surgió más de un caso en que determinados productores resultaron “empoderados” desde las perspectivas económica y social: al agregar valor a sus producciones, al aprender a vender y comercializar directamente sus productos, al capacitarse en aspectos que previamente desconocían, al entrar en espacios en los que antes no estaban. De esta forma, complementamos la hipótesis sosteniendo que, efectivamente, no hubo un

empoderamiento en términos de construcción y consolidación de organizaciones reivindicativas del sector con una presencia fuerte en el territorio provincial; pero que sí hubo este otro tipo de empoderamientos. Al respecto, retomamos la idea planteada previamente sobre que cada tipo de práctica asociativa produce un tipo diferente de capital social. Si hasta el momento vimos que primaron las orientaciones económico-productivas y, en menor medida, las sociales en las prácticas asociativas de las experiencias surgidas a partir de la implementación del PSA, tiene sentido que el empoderamiento de estos actores, en términos de adquisición de un mayor capital social, haya sido en estos aspectos y no en los político-reivindicativos.

Por otra parte, creemos necesario hacer una valoración del PSA como el único instrumento de política pública destinado a los pequeños productores diseñado e implementado por la SAGPyA. Aun siendo limitado en sus recursos y evidenciando rasgos paternalistas, logró instalar un cuerpo de técnicos capacitados, con formación en metodologías participativas de intervención, que más adelante daría otra visibilidad y entidad al sector. Con errores y falencias y teniendo en cuenta el contexto neoliberal en el que se inscribe el surgimiento del programa, el mismo logró mejoras y hasta transformaciones, en algunos casos, en la calidad de vida de sus beneficiarios; lo que a las claras se evidenció en la alegría de todos los entrevistados al recordar “los tiempos de los grupos”.

Sobre esta cuestión, resulta paradójico que, al menos en la valoración de los técnicos entrevistados, la institucionalidad del programa supuso una ruptura con la lógica de trabajo previa, dejando trancos muchos de los procesos que se venían acompañando. Es decir, desde la perspectiva de los técnicos que ya venían trabajando en el PSA, en el momento en que el programa pasó a ser Subsecretaría, marcó un antes y un después en la intervención, donde el “después” tiene acentuadas connotaciones negativas.

Queremos finalizar planteando que el contexto actual supone enormes desafíos para la supervivencia de los productores que pertenecen al sector más descapitalizados de la AF. En todas las entrevistas realizadas apareció una misma pregunta: ¿Qué va a pasar cuando nosotros ya no estemos? Evidentemente treinta años de PDR no fueron suficientes para contrarrestar la tendencia a la urbanización y a la adopción de formas

de vida urbanizadas. Podemos entender este significativo reiterado en las entrevistas, el “abandono del campo”, desde dos lugares: el abandono de los productores y de sus hijos, los jóvenes, que migran a las ciudades en búsqueda de mejores condiciones de vida; pero también el abandono del Estado, el “nos dejaron solos”, la ausencia o la ineficacia de políticas públicas que acompañen y contengan a los pequeños productores. Si bien esto último excede los objetivos de este trabajo, no podíamos dejar de enunciar alguna reflexión respecto a que las modalidades de intervención en los territorios evidenciarían, en definitiva, la persistencia de un modelo de acumulación que dejaría muy poco lugar al desarrollo de las formas de vida campesina y no priorizaría la soberanía y la seguridad alimentarias.

BIBLIOGRAFÍA

Artículos y libros

AZCUY AMEGHINO, E. (2016). "La cuestión agraria en Argentina. Caracterización, problemas y propuestas". En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Nº45, Buenos Aires. Disponible en: http://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2018/01/La-cuesti%C3%B3n-agraria-en-Argentina.-Caracterizaci%C3%B3n-problemas-y-propuestas_Eduardo-Azcuy-Ameghino-1.pdf

BARRETO, E. y BOBADILLA, P. (2000). "Las ONGs y el Estado en torno a las políticas sociales". En *Revista de Ciencias Sociales (ve)*, Vol. VI, Núm 3, Maracaibo, Venezuela, pp.437-461. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/280/28060307.pdf>

BARRI, F. y WAHREN, J. (2010). "El modelo sojero de desarrollo en la Argentina: tensiones y conflictos en la era del neocolonialismo de los agronegocios y el cientificismo-tecnológico." En *Realidad económica*, n° 255, Buenos Aires, pp.43-65. Disponible en: <http://gergemsal.sociales.uba.ar/el-modelo-sojero-de-desarrollo-en-la-argentina-tensiones-y-conflictos-en-la-era-del-neocolonialismo-de-los-agronegocios-y-el-cientificismo-tecnologico/>

BASUALDO, E. (2011). "Rentabilidad, empleo y condiciones de trabajo en el sector agropecuario". Documento de Trabajo N° 8, *CIFRA/CTA*. Disponible en: http://www.cta.org.ar/IMG/pdf/coleccion_cifra_2.pdf

BENCIVENGO, M. (2017). "Las transformaciones de la política social: el PSA/Proinder y la experiencia Socioterritorial en Tala/Nogoyá, Entre Ríos". *XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales de Investigación y Debate: Discursos y representaciones sobre el mundo rural latinoamericano de los siglos XX y XXI*. Buenos Aires. Disponible en: <http://jornadasrurales.uvq.edu.ar/congreso/5/>

BENENCIA, R. (1997). "Sistematización de monitoreos del Programa Social Agropecuario. Análisis comparativo de resultados". Programa Social Agropecuario, Buenos Aires.

BISANG, R. y GUTMAN, G. (2003). "Un equilibrio peligroso. Nuevas dinámicas de la producción agropecuaria". En *Revista Encrucijadas*, UBA, Año 3, Nº 23, Buenos Aires.

BLANCO, N. (2013). "¿Qué hacer con los pequeños productores rurales? El Programa Social Agropecuario en el Departamento de Cushamen, Chubut. De las políticas compensatorias a la propuesta del "modelo" K". *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras, UNCuyo, Mendoza.

BOURDIEU, P. (1984). *Cosas dichas*. Barcelona, Gedisa.

CABALLERO, L. *et al* (2010). "Los procesos organizativos de la agricultura familiar y la creación de ferias y mercados de economía social". En *Otra Economía [Online]*, Vº IV, Nº 7, pp26-41. Disponible en: https://issuu.com/germanfk/docs/los_procesos_organizativos_de_la_agricultura_fami

CASTIGNANI, H. (2011). "Zonas agroeconómicas homogéneas Santa Fe". En *INTA Estudios socioeconómicos de la sustentabilidad de los sistemas de producción y recursos naturales*. Disponible en: https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta-_zah_santa_fe.pdf

CHIROLEU, A. *et al* (2014). *Glosario de Estructura Social*. Cuadernos de la cátedra Estructura Social Nº9. UNR, Rosario.

COLAVECHIA, X. (2016). "Cooperativismo agropecuario en la Pampa Santafesina". *Vigesimoprimeras Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*. Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía, Noviembre de 2016, Rosario. Disponible en: https://www.fcecon.unr.edu.ar/web-nueva/sites/default/files/u16/Decimocuartas/colavechia_gutierrez_cooperativismo_a_gropecuario_en_la_pampa_santafesina.pdf

DE LA VEGA, P. (2010). *Desarrollo Territorial Rural en el Norte de Santa Fe. El caso de la Feria Promocional de Avellaneda*. Trabajo Final Integrador. Especialización Desarrollo Rural. Escuela para graduados Alberto Soriano. Facultad de Agronomía. UBA. Inédito.

FEITO, M. C. (2017). "Visibilización y valorización de la agricultura familiar periurbana. Intervenciones de políticas públicas en el partido de La Matanza". *Mundo Agrario*, Vol 18, Nº 38. Disponible en: <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe055/8561>

FERNÁNDEZ, L. (2018). "Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate." *Trabajo y Sociedad* Nº 30, Santiago del Estero, Argentina. Disponible en: <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/30%20FERNANDEZ%20LISANDRO%20Agricultura%20familiar.pdf>

GRAS, C. y HERNÁNDEZ, V. (2013). *El agro como negocio: producción, sociedad y territorios en la globalización*, Buenos Aires, Biblos.

GRAS, C y HERNÁNDEZ, V (2016) *Radiografía del nuevo campo argentino: Del terrateniente al empresario transnacional*, Buenos Aires, Siglo XXI.

GÜRTLER, L. y HUBER, G. (2007). "Modos de pensar y estrategias de la investigación cualitativa". En *Liberabit. Revista de Psicología* [en línea], Nº 13. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=68601305>

HAESBERT, R. (2011). *El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad*. México, Siglo XXI.

KULFAS, M (2016) *Los tres kirchnerismos. Una historia de la Economía Política 2003-2015*. Buenos Aires, Siglo XXI.

LACABANA, M. y MAINGÓN, T. (1997). "La focalización. Políticas sociales "estructuralmente ajustadas". *Cuadernos del Cendes*, Nº34, pp 193-218. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/lacabanamaingon.pdf>

LATTUADA, M. et al (2015a). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires, Teseo, UAI.

_____ (2015b). "Las formas asociativas de la agricultura familiar en el desarrollo rural argentino de las últimas décadas (1990-2014)", CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, 84, 195-228. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17442313007>

LATTUADA, M. (2014) "Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones". Temas y debates nº.27 Rosario jun.

MADOERY, O. (2012) "El desarrollo como categoría política." Crítica y Emancipación, primer semestre.

MANZANAL, M. (2003). "Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina: experiencias y enseñanzas". En *Realidad Económica* Nº197, Buenos Aires, pp 92-15. Disponible en:

_____ (2009). "El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica" en JALCIONE A. et al *Desenvolvimento Rural No Cono Sul*, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, p. 10-55. Porto Alegre. Disponible en: http://pertuba.com.ar/archivos/publicaciones/Manzanal_DesRurPerspCrit_RedSur_2009.pdf

MANZANAL, M. y NARDI, M. (2008). "Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995", en SCHEJTMAN y BARSKY (comps) *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*, Siglo XXI, p. 492-525 (542 p.), Buenos Aires.

MANZANAL, M. y SCHNEIDER, S. (2010). "Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo 1990-2010)". En *Revista*

Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, Nº 34. Disponible en:
http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/riea/riea_v34_n1_02.pdf

MARTINEZ, G. (2001). "El asociativismo como factor de éxito y limitaciones" En *Agroecología e Desarrollo Rural Sustentável*, Porto Alegre, v.2, n.2. Disponible en:

http://www.emater.tcche.br/docs/agroeco/revista/ano2_n2/revista_agroecologia_ano2_num2_parte07_artigo.pdf

MOLTÓ, M. (2016). *Iniciativas provinciales para la promoción del desarrollo económico. Santa Fe, 1991-2015*. Tesis de Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial. Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/11388>

NARDI, A. (2002). *Análisis comparativo de modelos institucionales de intervención en desarrollo rural en la provincia de Misiones. El caso del PSA y del PRODERNEA*. Tesis de Licenciatura.

NARDI, A. y PEREIRA, S. (2002). "Dinámicas territoriales y desarrollo rural en Argentina: el Programa Social Agropecuario y las Ferias Francas en la provincia de Misiones". *IV Coloquio sobre Transformaciones Territoriales*. Uruguay. Disponible en: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/54555.pdf>

NOGUEIRA, M.E. *et al* (2017). "La gestión estatal del Desarrollo Rural y la Agricultura Familiar en Argentina: Estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017". *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales* 2 (4) pp 25-59.

NORTH, D. (1995): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

OSZLAK, O. (1980) "Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios CEDES*, Vol. 3, Nº 2, Buenos Aires.

_____ (2007). "Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio". En ACUÑA (Comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976) "Estado y políticas estatales en América Latina". CEDES, Bs As.

PARSONS, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Miño & Dávila, coeditado con FLACSO-México.

PISANI, E y MICHELETTI, S (2018) "Capital Social Y Desarrollo Rural: Revisión de los aportes europeos en investigación aplicada" *Pensamiento y Acción Interdisciplinaria*, Volumen 4, número 2, pp. 44-59

Programa Social Agropecuario (1998). *El programa Social Agropecuario. 1993-1998. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

PROINDER (2003). *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPYA*. Buenos Aires.

RODRÍGUEZ BILLELA, P (2005). "Trayectorias asociativas en el marco de los programas de desarrollo rural: un análisis desde los actores." En *Trayectorias y Contextos: Organizaciones Rurales en la Argentina de los Noventa*. Buenos Aires. Disponible en: <https://antrosocial.files.wordpress.com/2011/05/trayectorias-asociativas-y-programas-desarrollo-rural.pdf>

RODRÍGUEZ, E. y BONILLA, P. (1995). *La investigación en ciencias sociales. Más allá del dilema de los métodos*. CEDE Uniandes, Bogotá.

ROMERO, R. (2009). "Las formas asociativas en la agricultura y las cooperativas" En *Estudios Agrarios*. Disponible en: http://pa.gob.mx/publica/rev_41/ANALISIS/5%20Roxana%20Beatriz%20Romero.pdf

SANTARCÁNGELO, J. *et al* (2011). "Los motores del crecimiento económico en la Argentina: rupturas y continuidades". En *Revista Investigación Económica*, vol. LXX, 275, pp. 93-114

SCHEJTMAN, A. y RAMÍREZ, E. (2004). *Desarrollo Territorial Rural. Aspectos destacados de experiencias en proceso en América Latina*. Valparaíso, Grupo Chorvalí.

SCHORR, M. (2012). "Argentina: ¿nuevo modelo o viento de cola?" En *Nueva Sociedad* N° 237, Caracas. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3823_1.pdf

SISLIAN, F. (2013). "Políticas Públicas y Agricultura familiar. Los Acuerdos territoriales de desarrollo rural con inclusión como herramientas para una nueva política nacional de desarrollo rural". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 2 N° 4.

Solá, F. (1996). "Por qué Cambio Rural" en *Entre Todos. Ejemplos y testimonios de los productores que con Cambio Rural transformaron sus empresas y sus vidas*. Buenos Aires, SAGPyA.

SOVERNA, S. (2001). *Las políticas de desarrollo rural en Argentina: origen y perspectivas*. Buenos Aires, Mimeo.

SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública.

SVAMPA, M. (2008). "La disputa por el desarrollo. Territorios y lenguajes de valoración" en SVAMPA, M *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires, Siglo XXI.

_____ (2012). "Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina" En *Revista del Observatorio Social de América Latina*, Año XIII, Nº 32. Disponible en: <http://maristellavampa.net/archivos/ensayo59.pdf>

TAPPELLA, E. y FRIGERIO, M. (2011). "¿Vino viejo en vasijas nuevas? Crédito rural y pequeña agricultura. Aprendizajes a partir del caso del Programa Social Agropecuario en Argentina". En *Cuaderno de Desarrollo Rural* Nº8, Bogotá, pp. 17-43. Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-14502011000200002

TORRADO, S. (1992). *Estructura social de la Argentina 1945-1983*. Buenos Aires, Ed. de la Flor.

WAHREN, J. (2016). "La situación agraria en la Argentina actual: agronegocio y resistencias campesinas e indígenas". *Retratos de Assentamentos*, V. 19, N. 2, pp. 37-68.

Documentos internos

Programa Social Agropecuario (1997) Informe *Taller de Técnicos de la Provincia de Santa Fe*.

Programa Social Agropecuario (1999) *Manual Operativo PSA*.

Programa Social Agropecuario (2005) Documento *Disparador de la discusión sobre Objetivos y Estrategia del PSA*

Programa Social Agropecuario (2006) Documento *Aportes del Área Créditos para el Taller NEA*

Programa Social Agropecuario (2008) Documento *Preguntas orientadoras para la elaboración de la propuesta de manual operativo PSA 2008*

Programa Social Agropecuario (2008) *Adenda al Manual Operativo del PSA*

Programa Social Agropecuario (s/f) Informe Auditoría PSA 2002-2003

Programa Social Agropecuario - Santa Fe (1998) Folleto

Páginas web consultadas

Gobierno de la Provincia de Santa Fe - Santa Fe en Cifras (s/f). Disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/SantaFeenCifras2014.pdf> Última visita: 23-04-19.

INDEC (s/f). “Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a información derivada de los Censos Nacionales de Población 1980, 1991 y 2001”. Disponible en: www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/7/sesd_01f05.xls Última visita: 20-04-19.

IPEC (s/f). “Antecedentes para el CNA 2018 Análisis: Censo Nacional Agropecuario 2008 para la Provincia de Santa Fe”. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/245144/1289066/version/2/file/CensoNacAgroSF-0118-1.pdf> Última visita: 23-04-2019.