

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Nuevos escenarios para las estrategias de desarrollo rural en la Provincia de Misiones.

Alejandro Daniel Oviedo.

Cita:

Alejandro Daniel Oviedo (2009). Nuevos escenarios para las estrategias de desarrollo rural en la Provincia de Misiones. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/378>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Nuevos escenarios para las estrategias de desarrollo rural en la Provincia de Misiones

Alejandro Daniel Oviedo
Docente e Investigador UNaM – FHyCS
oviedoalejandrodaniel@yahoo.com.ar

A pesar de la dinámica y el crecimiento de algunos sectores económicos concentrados en unas pocas empresas, Misiones se encuentra entre las provincias argentinas con mayores índices de pobreza e indigencia. La **expansión del frente agroindustrial** se ha concentrado en las grandes superficies forestales y en la ampliación del área tabacalera, en detrimento de otras producciones agropecuarias. Mientras el aumento del PBG en los '90 indica un crecimiento de la economía provincial, la caída de los precios de los productos primarios, la degradación, contaminación y agotamiento de los suelos, el aumento de la desocupación, la pobreza y la emigración rural generaron un fuerte incremento de desigualdades históricas.

Frente a este escenario, han sido escasos los recursos para sustentar **políticas de desarrollo rural**, en especial aquellas orientadas a pequeños productores. Los problemas de comercialización se reiteran como factores del fracaso de muchas de las iniciativas promovidas, siendo los intermediarios más concentrados del mercado los que terminaban usufructuando los incrementos de producción y productividad logrados con el esfuerzo de quienes trabajan la tierra, produciendo una **transferencia de ingresos** muy regresiva. La modalidad de trabajo con pequeños grupos de productores, dispersos en un amplio territorio, sumada a los atrasos y discontinuidad en la llegada de los escasos recursos, hacen muy difícil la construcción de estrategias de desarrollo con impactos significativos sobre el territorio y la comunidad.

Entre las estrategias de desarrollo rural, las vinculadas con la **producción de alimentos** por parte de pequeños productores, orientadas a abastecer el mercado local, presentan singulares potencialidades de transformar la realidad de los excluidos del mercado actual.

Los alimentos no deben ser considerados como una mercancía más. El hambre y la desnutrición, son consecuencia de políticas agrícolas, económicas y comerciales excluyentes a escala mundial y regional, en Argentina con especial visibilidad a partir de la vigencia del modelo económico neoliberal.

Por las características sociales de la Provincia de Misiones, con miles de pequeños productores agropecuarios, y con una fuerte participación de organizaciones como las Asociaciones de Productores y las Cooperativas, es necesario discutir además la problemática de la **soberanía alimentaria**, entendida como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando la diversidad de pautas culturales.

El estudio de **estrategias de desarrollo** exige un conocimiento cada vez más profundo del territorio, pero fundamentalmente de los actores involucrados y de sus relaciones de poder. Desde las ciencias sociales nos enfrentamos al desafío de construir, analizar y discutir estrategias por un desarrollo rural más inclusivo y sostenible.

Es prioritario centrar la atención en la producción y comercialización de alimentos, debido a la necesidad de fortalecer la disponibilidad de los mismos para abastecer una demanda social insatisfecha y creciente. El potencial de trabajar y producir y el derecho a alimentarse deben analizarse en forma interrelacionada y deben conducir a la formulación de políticas productivas, redistributivas y de inclusión social.

En el reciente discurso del 1º de mayo de 2009, el Gobernador de Misiones presentaba como política de Estado el **apoyo a la producción de alimentos**, destacando la entrega de créditos y subsidios para la inversión fundiaria y el capital operativo de la “economía familiar agrícola”.

Mientras que en el terreno de los anuncios prometía *“la implementación de un programa de creación y desarrollo de **Mercados Regionales Comercializadores de Alimentos Misioneros**, cuyo objetivo central es el fortalecimiento de las estrategias de comercialización de la producción en las distintas regiones de la provincia”*¹ y el apoyo a la modalidad de comercialización de la **Asociación de Ferias Francas**.

¹ Discurso del Gobernador de la Provincia Misiones Maurice Closs ante la Cámara de Representantes. Posadas, Misiones, 1º de Mayo 2009. <http://www.misiones.gov.ar/>

Aunque algunas de estas iniciativas surgidas desde las organizaciones de productores y de algunos programas de desarrollo rural tienen varios años de trabajo y han enfrentado numerosas dificultades, ahora aparecen como parte central del discurso de política oficial provincial.

Es fuerte el contraste entre las afirmaciones eficientistas de los gobiernos de los años '90 que determinaban la 'inviabilidad de los productores pequeños' mientras alentaban la concentración económica, y los discursos políticos recientes que colocan al **agro misionero** como parte de la matriz productiva de Misiones, incorporando algunas ideas de ruralidad asentadas en la permanencia de los agricultores familiares en la chacha, pero con el desarrollo de la industrialización de la producción de alimentos, y de canales alternativos de comercialización a partir de esquemas asociativos².

Más allá de los discursos, son aún parciales e insuficientes tanto las estrategias como las acciones de **desarrollo rural** que puedan incluir a un número significativo de productores, como escasas las políticas activas por parte del Estado en la regulación del mercado.

A partir del análisis de algunas experiencias de producción y comercialización hortícola cooperativas que se vienen desarrollando en la provincia de Misiones, queremos mostrar las dificultades para insertarse en encadenamientos económicos y para participar en la definición de políticas públicas y de estrategias de desarrollo rural que las incluyan.

En Misiones las cooperativas tienen un protagonismo histórico en la definición de líneas de **desarrollo rural y local**, y en la construcción de espacios para aglutinar a pequeños productores muy dispersos en el territorio, como ámbitos de planificación participativa y asociativa. Pero como la comercialización y la adquisición de los insumos les exige relacionarse con mercados donde existen otros actores económicos más concentrados, requieren impulso, apoyo y promoción por parte del Estado.

Para tomar un caso en particular, reflexionaré sobre una experiencia reciente de producción y comercialización hortícola cooperativa.

La **Micro Región del Paraná Sur** conformada por iniciativa de diversos actores institucionales a partir del año 2004, comprende los municipios de Garupá, Candelaria, Cerro Corá, Profundidad y Fachinal cercanos a la capital de la Provincia de Misiones.

Estos municipios, contaban con una pequeñísima estructura de gestión, y con escaso presupuesto para implementar políticas locales. Unas pocas **empresas** agro y foresto industriales compraron en

² "Debemos trabajar para que el agricultor misionero y sus hijos, si así lo desearan, puedan **quedarse a vivir en las chacras** con dignidad, con buenos precios, produciendo alimentos, pero además con los servicios esenciales..." Idem.

la región grandes extensiones de tierra con destino a la ganadería o la forestación, impulsando una producción extensiva con escasa ocupación de mano de obra y poco encadenamiento económico con otras actividades locales. El diagnóstico inicial, era marcado por una alta tasa de desocupación y dificultades para delinear estrategias de desarrollo consensuadas e inclusivas.

Con la participación de representantes de los distintos municipios, pero también de las cooperativas y de otras organizaciones sociales, se fue constituyendo un espacio de deliberación en el que se definieron **líneas estratégicas** de desarrollo apuntando a la posibilidad de establecer vínculos y obtener recursos de planes de política pública. A partir de la propuesta de desarrollo local e integración regional impulsada se convocó a diversas **instituciones gubernamentales** con las cuales se elaboraron e implementaron proyectos de capacitación, asistencia técnica y financiamiento³.

Entre los responsables de programas del Estado y los representantes de las organizaciones locales se acordó la importancia del fortalecimiento de las **cooperativas agrícolas existentes**, ya que a nivel local representan la manera más directa de aglutinar y convocar a pequeños productores muy dispersos en el territorio, y de crear ámbitos de planificación participativa y asociativa. Esto coincidió además con la orientación de las políticas nacionales de desarrollo social y apoyo a la economía social, y de los ejes priorizados por el gobierno provincial para apoyar a los productores en forma asociada.

Las oportunidades para canalizar recursos hacia sus socios, y la posibilidad de participar activamente en las definiciones estratégicas de la Microregión, motivaron a algunos socios a **'reactivar' las cooperativas**, invitando a antiguos y nuevos socios a participar activamente de los proyectos productivos encarados. En el marco de lineamientos de la Microregión que prioriza la producción de alimentos y la protección del medioambiente, la actividad de producción hortícola pasa a tener mayor potencialidad y en algunos casos se plantea como supletoria de los cultivos tradicionales y de la tala del monte.

A mediados del 2006 se obtuvieron fondos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para apoyar la *Promoción de la producción hortícola y de la comercialización cooperativa*. El financiamiento se aprobó para la adquisición de máquinas y herramientas agrícolas, equipamiento para riego, insumos para producción hortícola bajo cubierta y la capacitación y la asistencia técnica necesaria para mejorar la producción y organizar la comercialización conjunta de 100 unidades productivas.

³ El Programa Universidad y Desarrollo Local (Secretaría de Extensión Universitaria – UNaM), Ministerios de Trabajo, de Desarrollo Social, de Economía-BID y del Interior, INTA (nacionales); Ministerios del Agro y la Producción, Secretaría de Acción Cooperativa y Mutual y Subsecretaría de Comercio e Integración (provinciales), entre otras.

Las cooperativas tendrían la tarea de colaborar en la búsqueda de fuentes de agua para desarrollar la actividad hortícola en forma continua, participar en la realización de la compra y en la distribución de insumos y equipamientos para la producción y la comercialización y trabajar en el diseño de canales de distribución en conjunto con otras cooperativas, proveer un puesto en el Mercado Central de Posadas, y una Feria Franca en Garupá.

LOGROS Y DIFICULTADES

En Misiones en general, el trabajo en pequeñas huertas permite diversificar la provisión de alimentos y contribuye a mejorar la calidad de vida de los productores y sus familias⁴. Entre las cuestiones que exigen una mayor investigación, hay que indagar sobre la viabilidad de estas actividades para mejorar los ingresos de las unidades productivas. Las estrategias de **producción de alimentos** para abastecer mercados locales y regionales, con el protagonismo de **pequeños productores** asociados, aparece entonces como una construcción colectiva que permitiría mejorar las condiciones para alcanzar estos objetivos, máxime si son apoyadas por instituciones de desarrollo rural que trabajan por la inclusión social.

Frente a una organización tradicional de la producción agropecuaria fragmentada (por unidades productivas) y orientada a la subsistencia, los dirigentes **cooperativistas** hacen un gran esfuerzo por acompañar la construcción de un proyecto colectivo que empezando con la comercialización conjunta pueda avanzar en la capacitación, las compras en común y en la definición de estrategias de producción para incrementar la cantidad, la calidad y la continuidad de la producción.

El esfuerzo en **encadenar la producción y la comercialización**, muestra la preocupación por mejorar los ingresos reales de los pequeños productores, pero también por definir actividades productivas sustentables, con mayor participación de los productores directos, que activen la economía local y generen empleo.

Respecto a **canales alternativos de distribución** comercial, existe un debate respecto a profundizar la modalidad de Ferias Francas, donde el productor vende directamente al consumidor, o crear canales de mayor escala como la creación de Mercados Zonales para comercializar alimentos, priorizando en la asignación de locales de venta a los productores organizados de Misiones como las cooperativas, pero en los que intervendría más fuertemente el Estado.

⁴ Cabe mencionar en ese sentido los estudios de factibilidad hechos en San Javier y los apoyos del INTA y del IFAI en asistencia técnica para proyectos de producción bajo cubierta con riego controlado, y la fundamentación de técnicos del Ministerio del Agro y la Producción, el INTA y el IFAI para el proyecto hortícola de la MiRePaSur.

Pero también advertimos numerosas **dificultades** de este tipo de iniciativas para modificar el perfil productivo señalado:

1. Los proyectos de desarrollo rural enfrentan la tendencia económica expulsora de población rural registrada en los últimos años, agudizada por la **concentración** de la tierra para explotaciones ganaderas y forestales instaladas en las zonas analizadas.
2. Aunque de una envergadura inédita para la región, y de absoluta relevancia para los involucrados, por la escala de las inversiones, no podemos afirmar que vayan a modificar drásticamente la realidad socio-económica y productiva regional.
3. El debate abierto y participativo no logró evitar los típicos conflictos derivados del recambio de gestión política en las municipalidades, lo que se reflejó en las dificultades para mantener en funcionamiento una **instancia de coordinación y planificación del desarrollo** con capacidad operativa y ejecutiva, que pudiera dar seguimiento a la implementación de los proyectos y a la articulación y negociación con los agentes del **gobierno** (local, provincial, nacional).

La reactivación y el fortalecimiento de las cooperativas existentes ofrecen la oportunidad de obtener mejores precios a través de la planificación de la producción y la comercialización conjunta. La potencialidad de ampliar el impacto más allá del territorio local, dependerá del fortalecimiento organizativo que logren construir en el proceso, en términos de capacidad de gestión, institucionalización, conciencia participativa y destrezas técnicas-comerciales.

Para profundizar el proceso, es necesaria la ayuda tanto del gobierno municipal, provincial y nacional como de la **cooperación** con proyectos que promuevan la diversificación productiva y la incorporación de nuevos productores⁵.

Pero más que apoyar a los productores para la producción primaria, el Estado debería promover **un encadenamiento económico**, de producción, transformación, distribución y comercialización de alimentos, que tenga por protagonistas a organizaciones de la economía social, y que ofrezcan a los consumidores de la manera más directa productos con calidad, con tecnologías apropiadas de producción compatibles con la sustentabilidad del medioambiente y de la equitativa distribución de los ingresos (experiencias de 'precio justo', redes de comercialización solidarias, etc.) Mecanismos reguladores que mejoren la capacidad de negociación de los productores rurales frente a actores más poderosos y concentrados.

⁵ Mayor valor agregado a través del envasado, conservas, dulces, encurtidos, etc. y/o hacia una producción natural, ecológica u orgánica permitirá obtener productos que están teniendo creciente demanda por sus efectos benéficos en los productores, el medio ambiente y los consumidores. Al mismo tiempo, las chacras manejadas con criterios integrados y de laboreo orgánico, son susceptibles de incorporarse a circuitos de turismo rural.

La formulación e implementación de **estrategias de desarrollo** exige un conocimiento cada vez más profundo del territorio. Propuestas generadas en otros ámbitos pueden ser herramientas, o ejemplos de que se pueden llevar adelante, pero un desarrollo con protagonismo local permite comprometer ya desde el diagnóstico a los actores locales que sentirán de esta manera el proyecto como propio por haber participado en él desde su misma formulación.

La gestión asociada y participativa es indispensable para que el crecimiento económico acompañe la distribución de los beneficios del desarrollo y permita disminuir los altos indicadores de pobreza y desempleo en la región. Para concretar estas propuestas es indispensable trabajar en forma conjunta con diversas instituciones, solicitando apoyo, asesoramiento, firmando convenios y elaborando proyectos específicos viables y sustentables. Para implementar los acuerdos estratégicos alcanzados, puede tener un papel importante la puesta en funcionamiento de una **Agencia de Desarrollo** con capacidad operativa y ejecutiva, que pueda destinar tiempo y recursos a la implementación y al seguimiento de los proyectos consensuados. Pero al mismo tiempo es fundamental que el plan estratégico forme parte importante de las **agendas de gobierno** (local, provincial, nacional), para lo que son necesarias acciones específicas de articulación y negociación permanentes.

Para que las propuestas estratégicas se elaboren en consenso con los actores, sería necesario fortalecer los ámbitos de debate colectivos e inter-institucionales, como las **reuniones periódicas**, la difusión de la información entre las organizaciones participantes, la formación en gestión y en cooperativismo, que permita afianzar la planificación en forma conjunta.

Fortalecer la **capacitación** acorde a las dificultades existentes, acompañándola de **asistencia técnica** para que se pueda implementar rápidamente los cambios necesarios en el proceso productivo, de industrialización y de comercialización. La propuesta de conformación de un **equipo de técnicos** agrícolas con jóvenes egresados de escuelas que viven en la Microregion Paraná Sur, con conocimiento específico de la realidad y las necesidades de los productores, y que al mismo tiempo puedan aportar herramientas para mejorar la producción en cada unidad productiva, fue una de las iniciativas más interesantes. En este sentido se pueden aprovechar los espacios de Opción Institucional de la Educación Formal (EGB3-Polimodal- EFAs), y en consenso con los actores se puede trabajar el perfil de formación adecuándolo al perfil de desarrollo deseado.

La iniciativa de conformar una **Microregión** surge con el objetivo de superar las limitaciones económicas e institucionales de municipios pequeños, buscando crear un ámbito de debate

estratégico a la resolución de los problemas, de coordinación interinstitucional y para potenciar la capacidad de negociación con otros niveles gubernamentales.

Persisten **debilidades** como la atomización política y cierta concepción feudal del territorio, que se traducen en pujas entre intendentes, o con líderes de otras organizaciones para ver quien capitaliza el proceso. Frente a esto, se refuerza la necesidad de crear una identidad micro-regional, fortaleciendo vínculos solidarios, la conciencia de que uno no está solo en su municipio, sino que forma parte de algo mayor que lo representa y lo contiene.

Existen también dificultades operativas para compatibilizar nuevas formas organizativas con los marcos normativos existentes. Aunque existió la intención desde un comienzo de constituir la Microregión como una organización de segundo grado en la que los miembros participaran como representantes de las organizaciones e instituciones locales, frente a las dificultades de encuadre jurídico terminó conformándose como Fundación, con las debilidades que esto implica en cuanto a representación y los potenciales conflictos que la renovación de miembros puede acarrear.

La posibilidad de articular con otras instituciones externas a la Microregión, sin perder el protagonismo de las organizaciones internas, abre un desafío de complementación entre una mirada endógena, y la consideración de los condicionantes y oportunidades en el contexto provincial y nacional. Uno de los desafíos centrales es el fortalecimiento de la asociatividad y el cooperativismo, y una mejora de la relación entre y con las gestiones municipales. Todo ello en el marco de la nueva orientación de las políticas nacionales de desarrollo social y apoyo a la economía social, y de los ejes priorizados por el gobierno provincial para apoyar a los productores organizados en redes asociativas; y en función de las características socio-productivas de los agentes económicos presentes en las regiones analizadas.

Como el objeto de los emprendimientos de economía social no es el lucro ni la lógica la acumulación (como en las empresas capitalistas), la reproducción ampliada no se consigue por la explotación del trabajo, sino por la potenciación de las propias capacidades a partir de formas asociadas y solidarias de organizar el trabajo. Y dado que se relacionan con mercados donde existen otros actores económicos con desigualdad de poder, requieren impulso, apoyo y promoción por parte del Estado, siempre y cuando no condicionen su autonomía.

Debemos entonces analizar la inserción de los emprendimientos en el mercado, y la sustentabilidad socioeconómica a partir de criterios alternativos: precios justos en términos de calidad de vida, respeto al medioambiente como patrimonio colectivo, relaciones de cooperación autogestionadas, e identificación de lazos de asociativismo, solidaridad y confianza mutua que favorezcan la integración social y el ejercicio de los derechos ciudadanos

Los cambios en las políticas públicas y en las potencialidades económicas ‘conminan’ a éstos actores a generar **instancias de cooperación**, reciprocidad, solidaridad y contención colectiva. Su única forma de progresar –en términos de trabajo, ingresos y calidad de vida- pasa por constituirse en grupos asociados capaces de articular con otros actores y demandar al Estado desde un espacio de poder.

En las reuniones se debate la necesidad de producir, pero también la de obtener *precios justos* referenciados en términos de calidad de vida tanto de los productores como de los consumidores. También aparece la preocupación por cuidar el *medioambiente* como patrimonio colectivo de la Microregión. Promover *relaciones de cooperación* entre las cooperativas, aunque haya especialización productiva, que no exista explotación del trabajo, ni desigualdad en los ingresos. Fortalecer lazos de *asociativismo*, solidaridad y confianza mutua que favorezcan la integración social y el ejercicio de los derechos ciudadanos

Aunque coincidimos que la descentralización y formación de aglomerados productivos dependen del sentido de la cooperación del territorio, de la reciprocidad, confianza y cultura cívica de los involucrados, advertimos la persistencia de dificultades que devienen del **clientelismo** y de la **dependencia presupuestaria** del gobierno provincial, que frenan la consolidación de las iniciativas para un plan de desarrollo local conjunto.

Se advierten algunos cambios a partir del 2003 en las políticas nacionales y en algunos municipios se plantea la necesidad de políticas activas de **apoyo a los emprendimientos de la economía social**. Pero aún son lentos los avances en modificar la legislación y las presiones impositivas que pesan con más rigor sobre las organizaciones de pequeña escala. Es que una cosa es repartir algunos recursos como parte de las políticas sociales compensatorias, y otra es intervenir activamente en la economía. El Estado no sólo debe apoyar y potenciar las experiencias de economía social, sino que debe **intervenir y legislar** para que puedan insertarse en un **mercado regulado**, en condiciones más equitativas.

Más que apoyar a los productores y a las cooperativas para la producción primaria, el eslabón más débil y mas riesgoso del mercado, se deberían diseñar e implementar mecanismos que permitan el fortalecimiento de formas de organización alternativa, con vínculos solidarios de trabajo, con autonomía del Estado y una diferente relación con el mercado. Desde una visión estratégica, más que un polo productivo (que vinculan horizontalmente varias unidades para alcanzar escala de producción), sería necesaria la **promoción de un encadenamiento económico**, de producción,

transformación, distribución y comercialización de alimentos, que tenga por protagonistas a organizaciones de la economía social, y que ofrezcan a los consumidores de la manera más directa productos con calidad, con tecnologías apropiadas de producción compatibles con la sustentabilidad del medioambiente y de la equitativa distribución de los ingresos (experiencias de 'precio justo', redes de comercialización solidarias, etc.)

Si atendemos al **carácter social de toda la economía** regional, entendiendo que la creación de la riqueza se genera socialmente a partir del trabajo, coincidimos en la importancia de la economía social como posibilidad de **construir relaciones económicas** sobre la base de una 'economía del trabajo', donde prime la reproducción de la vida por sobre la acumulación de capital.

Para lograr una transformación profunda es imprescindible una **proyección de la economía social** que trascienda las unidades acotadas e incorpore las posibles relaciones entre diversas experiencias a nivel local y regional, en un aporte a un 'proyecto nacional de desarrollo distinto'. Una utopía **alternativa** con relaciones diferentes entre el poder social, económico y político.