

Nuevos vínculos entre organizaciones no gubernamentales y programas de desarrollo rural: un estudio de caso en Santiago del Estero

PATRICIA DURAND*

Introducción

Santiago del Estero ha sido escenario de numerosas acciones de desarrollo rural por parte de organizaciones no gubernamentales y de instituciones estatales. Las acciones estatales desarrolladas hasta la década del '80, especialmente las del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), estuvieron orientadas a productores agropecuarios medios (familiares capitalizados o *farmers*) o a productores empresarios. Los servicios técnicos provinciales también dirigían sus acciones a productores medios, aunque ocasionalmente atendían pequeños productores. En cambio las organizaciones no gubernamentales de desarrollo rural (ONGDRs) centran su trabajo en la atención a pequeños productores agropecuarios. En síntesis, el ámbito de intervención de las acciones estatales y el de las organizaciones no gubernamentales estaba fragmentado según el perfil del "beneficiario", es decir, según las características del productor agropecuario a quién quisieran llegar.

Las fuertes modificaciones en el Estado argentino y en la orientación de las políticas sociales desarrolladas en el contexto de la década del '90 derivaron en cambios importantes en las estrategias de intervención estatales, entre los cuales algunos autores identifican una mayor vincula-

ción entre ONGDR y Estado. Según Benencia y Flood (2002) en los últimos años es posible identificar nuevos espacios y formas de abordaje de la cuestión social, observando un rol creciente de las organizaciones no gubernamentales tanto en relación con el emprendimiento de proyectos específicos como de su intervención en la discusión de políticas, además de una progresiva toma de conciencia sobre el propio rol dentro de los programas sociales.

Este trabajo intenta realizar algún aporte a la comprensión de esos nuevos espacios a través de un *estudio de caso*, entendiendo por tal a "una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son tan claros y el investigador dispone de múltiples fuentes de información para ser utilizadas"¹ (Yin, 1984). El caso analizado está constituido por la relación entre el Programa Social Agropecuario (PSA) y una organización no gubernamental denominada CENEPP.²

Dentro de esta investigación el término *organizaciones no gubernamentales* alude a organizaciones ligadas a la promoción del desarrollo social o la defensa de derechos, que actúan prestando o intermediando servicios, o bien tratando de incidir sobre las políticas públicas en temas como ambientalismo, derechos humanos, derechos civiles, derechos de la mujer, etc. Desde el punto de vista legal se trata de asociaciones civiles, y desde el uso social se distinguen con claridad en tanto ejercen presión y presencia en el espacio público y se identifican mutuamente, expresándose esto en la conformación de redes, foros y encuentros de relativa importancia y continuidad (Campetella, González Bombal y Roitter; 2000).

Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo rural (ONGDR) constituyen un tipo particular de organización no gubernamental, que se desempeña en el ámbito rural, tienen por objetivo el desarrollo social; realizan actividades de apoyo y promoción a productores rurales; no tienen fines de lucro; y los beneficiarios de sus proyectos no son los integrantes de la organización. En líneas generales parten de una concepción amplia e integral del desarrollo y se orientan principalmente hacia la prestación de servicios de promoción, capacitación o de asistencia técnica a grupos u organizaciones rurales de escasos recursos (Thompson, 1990).

Con el término *organizaciones de base* se alude a asociaciones de los sectores populares que surgen ligadas al lugar geográfico de residencia de sus integrantes, usualmente asentamientos urbanos o rurales. En general

1. En inglés en el original, mi traducción.

2. Los resultados presentados constituyen un avance de una investigación que la autora lleva adelante como tesis doctoral, trabajo que propone avanzar en la comprensión del vínculo entre Estado Nacional y organizaciones campesinas del norte argentino desde 1990 hasta la actualidad.

permanecen como organizaciones informales independientemente del tiempo que llevan actuando, debido a los altos costos que supone el proceso de obtener personería jurídica.³ Pueden tener objetivos concretos en relación con la demanda de mejoras de su situación, como el caso de organizaciones de ocupantes de tierras que se movilizan para legalizar su situación; o bien llevar a cabo actividades más permanentes como apoyo escolar, guarderías, comedores infantiles, etc. (Campetella, González Bombal y Roitter, 2000).

El contexto del caso en estudio

La provincia de Santiago del Estero se ubica en la región noroeste de la República Argentina. Con una superficie de 135.235 km² y una población de 806.347 habitantes según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001, presenta una baja densidad poblacional (5,9 habitantes por km²) y un índice de urbanización bastante inferior al promedio nacional (65,8 %) (SIEMPRO, 2002). La población rural está formada en su mayor parte por familias campesinas, que representan el 77 % de los productores agropecuarios, aunque solo poseen el 6 % de las tierras (Zurita, 1999). La escasez de tierra y de capital para producir lleva a que gran parte de la población campesina se encuentre en situación de pobreza.

La organización no gubernamental que se analiza en este caso se encuentra en el extremo norte de la Zona Este, caracterizada por la producción agrícola y forestal (Zurita, 1999). Las familias campesinas desarrollan actividades de autoabastecimiento, que incluyen la producción de verduras para la alimentación de la familia; y la cría de animales de granja, de los cuales se aprovechan los huevos y la carne. Otras actividades de autoabastecimiento que suelen demandar muchas horas de trabajo son la obtención y transporte de agua para bebida, cocción de alimentos, e higiene personal, y la recolección y acarreo de leña para cocción de alimentos durante todo el año, y calefacción durante el invierno. La venta de excedentes es una actividad que permite a las familias obtener ingresos a partir de aquellos productos destinados inicialmente al autoabastecimiento.

La principal actividad comercial dentro de las unidades campesinas de la zona es la cría de cabritos, que son vendidos directamente a un com-

3. Al solicitar el otorgamiento de la personería jurídica las asociaciones civiles deben adjuntar un acta constitutiva, el texto completo y ordenado de los estatutos, demostración patrimonial mediante depósito especial en el Banco de la Nación, inventario de bienes firmado por contador, nómina de miembros, ficha individual de los miembros; además deben abonar el arancel por trámite (Garay, 2000). La complejidad y costos de este trámite lo vuelve casi inaccesible para gran parte de las organizaciones de base.

prador que recorre con su camión los distintos parajes. No se comercializa la leche de las cabra ya que no hay usinas lácteas en el área, sólo se aprovecha la leche para la producción de quesos para autoabastecimiento. Algunos/as productores/as campesinos/as cuentan con una pequeña cantidad de ovejas y vacas, que en general destinan al autoabastecimiento. De las ovejas se obtiene lana que es hilada, teñida y tejida en telares, lo que constituye la principal actividad artesanal de la zona. Las mujeres tejen mantas, ponchos, y otras piezas que destinan al vestido y abrigo de la familia, y que ocasionalmente venden obteniendo cierto ingreso monetario.

Cuando las actividades desarrolladas dentro de la unidad no alcanzan para la subsistencia familiar, el productor campesino realiza actividades fuera del predio. En la zona en estudio la actividad ganadera ofrece algunos puestos de trabajo, así como la actividad forestal y maderera. Generalmente son ocupaciones transitorias, pero hay algunos casos de asalariados permanentes. En estas situaciones el trabajo del predio recae en los hijos mayores. Cuando en la zona no es posible encontrar ocupación, el productor campesino o alguno/a de sus hijos/as migra. En otras regiones del país las familias campesinas completan sus ingresos con transferencias del Estado, como jubilaciones y pensiones. En la zona en estudio la presencia de jubilados o pensionados dentro de las unidades campesinas es casi inexistente. El Estado tampoco provee a estas familias de servicios básicos como agua potable, electrificación rural ni telefonía; los servicios de salud son muy limitados, y la educación en zonas rurales es de nivel primario, por lo cual quienes quieren –y pueden– realizar el nivel secundario deben trasladarse a la ciudad.

Las deficiencias en la prestación de los servicios se relaciona con la limitada inversión social en el ámbito rural implementada históricamente por el gobierno provincial, situación que se agudizó en las últimas décadas con el proceso de transformación del Estado. Se abandonaron o deterioraron las políticas universales, adoptando políticas sociales focalizadas hacia los sectores con mayores necesidades o carencias básicas. De allí la aparición de una serie de Programa Sociales financiados por el Estado Nacional dentro del territorio provincial, que apuntan a la atención de necesidades específicas de diferentes sectores pobres, incluyendo a las familias campesinas (De Dios, 1998). Las prestaciones que brindan esos programas sociales a las familias campesinas se suman al financiamiento y asistencia técnica ofrecida por organizaciones no gubernamentales de desarrollo rural que trabajan en la zona. Por otra parte, las familias campesinas han emprendido procesos de organización acompañados en muchos casos por técnicos de organizaciones no gubernamentales y de programas sociales. Finalmente, un tema muy preocupante para las familias

campesinas de la zona, y de otras zonas de Santiago del Estero, es la tenencia de la tierra. Ocupantes de hecho a través de generaciones, la ley de posesión veinteañal los ampara, sin embargo las familias campesinas sufren amenazas de desalojo y distintos tipos de agresiones y formas de hostigamientos -como destrucción de alambrados, robo y matanza de animales, cierre de caminos vecinos, intimidación y violencia física- realizadas por terratenientes con el fin de forzarlos a abandonar las tierras (FIAN, 2003).

El conflicto entre quienes tienen -o dicen tener- la propiedad nominal de la tierra y quienes tienen la posesión real se desencadena a partir de la década del '60, como en el caso de la comunidad de Suncho Pozo; pero el conflicto comenzó a generalizarse a partir de mediados de la década del '70. Este proceso es contemporáneo con las "colonizaciones" del Impenetrable en el Chaco y de Santiago del Estero durante las gobernaciones impuestas por el régimen militar, así como también con la realización de ciertas obras e infraestructura, -como el Canal de Dios-, que contribuyeron a hacer más atractivo el ingreso de capitales externos al área (Benencia, 1996). Al mismo tiempo un fenómeno climático fue determinante: el desplazamiento desde 1971 de la isoyeta de 700 mm hacia el este amplió el área de cultivos de secano (León, Prudkin, Reboratti, 1986). Es decir que grandes extensiones de territorio santiagueño que antes no podían ser cultivadas a menos que se aplicara riego, comenzaron a ser utilizables para producir con lluvia como única fuente de agua. Esto interesó a empresarios de la región pampeana con vistas a ampliar su zona de producción hacia regiones donde el valor de la tierra es mucho menor que el de la pampa húmeda.

El conflicto por la tenencia de la tierra se convirtió en un desafío colectivo que motorizó la organización de las familias campesinas de Santiago del Estero, que en los '80 comenzaron a reunirse en organizaciones denominadas "Comisiones de Base". Esas comisiones a su vez se nuclearon en organizaciones de segundo grado conocidas como "Centrales Campesinas", reunidas a partir de los '90 en una organización de tercer grado: el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), cuyo objetivo es:

*"Buscar soluciones a problemas comunes, ser representantes de los campesinos ante las autoridades, apoyar las peticiones de cada una de las organizaciones que lo integran respetando su autonomía, promover la capacitación en cooperativismo y gremialismo, y mejorar la calidad de vida de los pequeños productores"*⁴

4. Acta fundacional del MOCASE. Quimilí, 4 de agosto de 1990.

Las ONGDRs en Santiago del Estero

Dentro de las etapas de evolución del sector de ONGDRs en Argentina, Cowan Ros (2002) establece las siguientes distinciones:

- a) Una primera etapa desde fines de los '60 hasta 1975 cuando surgen ONGDRs de origen religioso, con una importante articulación con la cooperación internacional y una débil vinculación con el Estado.
- b) Una segunda etapa desde 1976 a 1982, donde la relación entre Estado y ONGDR se interrumpe como consecuencia de un régimen político dictatorial.
- c) Desde 1983 a 1990, una nueva etapa donde se originan ONGDRs con perfil algo diferente a las anteriores, más profesionales. Continúa la vinculación de las ONGDRs con la cooperación internacional y se recupera la relación con el Estado, que regresa a un sistema democrático.
- d) Desde 1991 a 1998 se forman nuevas ONGDRs más profesionalizadas. Se produce un retiro gradual de la cooperación internacional y una creciente vinculación de las ONGDRs con el Estado, básicamente a través de los programas de desarrollo rural.

Durante la última década se dieron tres condiciones claves para la articulación entre el Estado y las ONGDRs en Argentina: el retiro progresivo del apoyo financiero internacional; la continuidad de los gobiernos democráticos; y la ejecución de programas públicos dirigidos a pequeños productores rurales.

Las ONGDRs habitualmente tratan de acceder al financiamiento internacional porque es de mayor monto, de más largo plazo y más flexible a la hora de negociar objetivos, duración y componentes de un proyecto. Adicionalmente las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de apoyo financiero internacional son un aliado político, ya que ofrecen un respaldo internacional a las relaciones de las ONGDRs con el Estado y también ofrecen apoyo técnico y vinculación con ONGDRs de otros países. Pero a partir de la década del '90 las organizaciones de financiamiento internacional iniciaron un retiro planificado de su apoyo financiero a las ONGDRs de Argentina basado en que el país, por el nivel de su Producto Bruto Interno per cápita, fue considerado "desarrollado", y por lo tanto ya no se lo priorizaba para la ayuda internacional. Al mismo tiempo, a juicio de las ONGs internacionales, ya existían en Argentina ONGDRs consolidadas que podrían vincularse al Estado dentro del sistema democrático y no requerir apoyo externo. En un momento de repliegue las ONGs internacionales no estaban dispuestas a integrar a sus

proyectos nuevas ONGDRs locales. Esto, sumado a los costos de gestión para acceder a este tipo de financiamiento, se convirtió en una limitante para las ONGDRs de constitución más reciente (Cowan Ros, 1999).

En contraposición al financiamiento internacional, el financiamiento estatal es de menor monto y plazo, y más rígido, pero más accesible para la totalidad de las organizaciones del sector, especialmente para aquellas de formación más reciente y que cuentan con menos recursos humanos y monetarios para encarar un proceso de gestión de financiamiento internacional.

En Santiago del Estero las ONGDRs comenzaron a actuar en los '70, basándose en la labor pastoral y social que desarrollaba la Iglesia Católica en las distintas comunidades de la provincia. Numerosos grupos misioneros católicos realizaban acciones en el ámbito de la salud, nutrición, alfabetización y producción agropecuaria. Algunos de estos grupos conformaron asociaciones civiles constituyendo organizaciones que comenzaron a trabajar en proyectos comunitarios en áreas rurales. Estas organizaciones eran financiadas por entidades internacionales, aportes privados, aportes de Iglesias o contribuciones de sus asociados (Cowan Ros, 1999).

El Instituto de Cultura Popular -INCUPO- es una de las primeras ONGDRs que se consolida en el norte argentino y se autodefine, en sus inicios, como *"una asociación civil, de inspiración cristiana, sin fines de lucro, que se dedica a la educación integral de adultos y a la creación de estructuras comunitarias, por medio de la comunicación de masas, preferentemente la radio"* (Ferrara, 1973). Esta ONGDR tenía en 1971 su sede central en la provincia de Santa Fe y delegaciones en distintas provincias del norte argentino, entre ellas Santiago del Estero. Se financiaba con recursos del Ministerio de Bienestar Social, de organizaciones católicas europeas, del gobierno de Alemania Federal y de donaciones de empresas y particulares argentinos. Durante los '80 y '90 destinó su acción en Santiago del Estero a productores campesinos dentro de la Zona Este de la provincia.

Otra ONGDR que surgió en los '70 fue FUNDAPAZ. En los '80 y '90 dirigió su trabajo en Santiago del Estero a semiasaraliados rurales, generando proyectos productivos y procesos organizativos en la Zona Centro de la provincia. Los principios filosóficos que guían el accionar de esta ONGDR son de inspiración cristiana, por lo que su visión del desarrollo remite al crecimiento integral de la persona, incluyendo aspectos espirituales y de religiosidad (Alfaro, 2000).

PRODEMUR -Promoción de la Mujer Rural- es una ONGDR que trabaja con la problemática de la mujer campesina desde una perspectiva de género. Su labor se extiende a otras provincias del noroeste ar-

gentino, como Tucumán y Catamarca. En Santiago del Estero desarrolla su actividad en la Zona Centro.

Otra ONGDR, denominada "Promoción Integral del Campesino" -PROINCA-, surgió como iniciativa de técnicos que ya estaban trabajando en el área de la promoción rural, con el objetivo de acompañar a las familias campesinas de Los Juríes en su lucha por la tierra. Su estrategia de intervención consistía en colaborar con la autonomía y crecimiento de las organizaciones campesinas.

CENEPP es una ONGDR originada en el trabajo parroquial con acción en la Zona Este de la provincia de Santiago del Estero. A diferencia de las anteriores, en sus inicios no contó con apoyo financiero de agencias de cooperación internacional lo que se revirtió a medida que fue creciendo institucionalmente. CENEPP apoyó la formación de organizaciones campesinas en el Departamento Moreno, y brinda asistencia legal y capacitación para que las familias campesinas de esa zona puedan acceder a la propiedad de la tierra. Los técnicos recorren los distintos parajes del departamento, y tienen base en dos ciudades: Quimilí y Tintina, donde además se ubican Centrales Campesinas del MOCASE.

Las ONGDRs no actuaron en soledad en el escenario social santiagueño, sino que se vincularon con diversos actores públicos y privados, como la Iglesia Católica y sus grupos parroquiales, y, ya en los '90, con Programas de Desarrollo Rural financiados por el Estado Nacional. Los distintos recorridos institucionales de estas ONGDRs muestra la complejidad del proceso de constitución de este nuevo actor en el escenario social santiagueño: organizaciones de larga trayectoria que comienzan a trabajar en la provincia -como INCUPO y FUNDAPAZ-; grupos misioneros de la Iglesia Católica que luego toman forma de organización no gubernamental -como el CENEPP-; equipos técnicos de otras instituciones que se escinden y constituyen nuevas organizaciones, -como PROINCA-; técnicos que desde una problemática específica comienzan a trabajar en cierta zona de la provincia -como el caso de PRODEMUR.

Los Programas de Desarrollo Rural en Santiago del Estero

Las políticas públicas pueden ser entendidas como un 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 otros actores de la sociedad civil. Las políticas públicas no constituyen ni un acto reflejo ni una respuesta aislada,

sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados, permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (Ozlak y O'Donnell, 1984). Desde este enfoque una política pública es la toma de posición del Estado ante una cuestión socialmente problematizada, y la omisión –o no acción– también es una política pública. Analíticamente esta definición es pertinente, pero a los fines instrumentales de la investigación resulta difícil de aplicar, ya que el universo de las políticas públicas no tendría un límite preciso.

Desde otro enfoque se entiende por políticas públicas al conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideren prioritarios (Tamayo Saez, 1997). De esta forma se diferencia la *decisión pública* de la *acción pública*: para que haya una política pública tiene que haber una decisión pública pero también una acción, es decir, cierta movilización de recursos alrededor de la decisión tomada. Las acciones tendientes a concretar las políticas públicas pueden ser desarrolladas por instituciones estatales o por organizaciones no gubernamentales, ya que lo que denota su carácter público no es quién las ejecuta, sino quién tomó la decisión. En las políticas públicas es el Estado quien ejerce su autoridad para tomar la decisión, revistiéndolas de la legalidad que todo acto estatal otorga (Repetto, 2001). Dentro de las políticas públicas se puede diferenciar un conjunto de acciones que tienen por objetivo promover el desarrollo rural, y que en Santiago del Estero, –así como en otras provincias–, se han puesto de manifiesto a través de *Programas de Desarrollo Rural*, es decir, instrumentos que facilitan acciones concretas para poner en práctica las políticas de desarrollo.

Entre los programas de desarrollo rural financiados por el Estado Nacional que se implementaron en la última década en Santiago del Estero se pueden citar el *Programa Social Agropecuario (PSA)*, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), que brinda asistencia financiera bajo la forma de créditos, asistencia técnica y capacitación; el *Proyecto de Iniciativas de Desarrollo Rural (PROINDER)*, también depende de la SAGPyA y amplía las acciones del PSA incorporando financiamiento no reembolsable (subsidios); el *Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR)*, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (MDSyMA), que subsidiaba pequeños proyectos de desarrollo comunitario; el *Programa Pro-Huerta*, ejecutado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), dependiente de la SAGPyA, integrado al programa UNIDOS del MDSyMA en

el 2000, que financia capacitación, asistencia técnica e insumos para la producción de huertas familiares y comunitarias. Por otra parte la Unidad Minifundio del INTA financió proyectos productivos para productores campesinos pero en los últimos años no contó con presupuesto propio.

Cada uno de estos programas ha generado, en mayor o menor medida, vínculos con ONGDRs, lo que demandaría una matriz de análisis de múltiples casos. En este trabajo se presenta el análisis de uno de los casos: el Programa Social Agropecuario y su vínculo con una ONGDR: el CENEPP.

Análisis del caso

a) Lo previsto: la voz oficial del Programa

El Programa Social Agropecuario es un programa de alcance nacional orientado a la atención del pequeño productor minifundista, que inició sus acciones en 1993 dependiendo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Los documentos del Programa 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. Para llevar adelante su proyecto, el grupo recibe del Programa asistencia financiera (bajo forma de créditos), asistencia técnica y capacitación"* (PSA, 1998a).

Respecto a la participación de los pequeños productores agropecuarios, un documento oficial del Programa plantea que *"el PSA pone en práctica tres principios a partir de los cuales se espera hacer realidad el objetivo de la participación: flexibilidad, descentralización operativa y presencia de los pequeños productores minifundistas en las instancias de conducción del Programa"* (PSA, 1998b). En cuanto a los mecanismos formales de participación, se afirma que *"los actores principales de la estrategia que el PSA se plantea hacia los pequeños productores minifundistas son las organizaciones locales de pequeños productores, el Estado (nacional, provincial y municipal) y las organizaciones no gubernamentales de promoción rural. 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. Esta participación se instrumenta mediante mecanismos concretos como son: la Comisión Coordinadora Nacional y las Unidades Provin-*

ciales, donde están representados lo pequeños productores, además de los gobiernos provinciales, instituciones nacionales como el INTA y las ONGs” (PSA, 1998b).

La Comisión Coordinadora Nacional del PSA está constituida por representantes de organismos públicos y privados promotores del desarrollo rural. Participan de ella los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) que llevan adelante acciones en relación con pequeños productores, la Unidad de Minifundio y el Programa Pro-Huerta (ambos de INTA), cuatro ONGs de promoción rural: INCUPO (Instituto de Cultura Popular), INDES (Instituto de Desarrollo Humano), FUNDAPAZ (Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz) y CADIF (Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación). También participa un representante de CONINAGRO y cuatro productores representantes de cada una de las regiones del país (NOA, NEA, Centro-Cuyo y Patagonia).

Las Unidades Provinciales están integradas por un Coordinador Provincial designado por la SAGPyA, un representante de los organismos provinciales dedicados al tema, un representante de INTA, uno de las ONGDRs y dos representantes de los pequeños productores designados por los mismos a través de encuentros.

En síntesis, el Programa prevé que las ONGDRs participen en la Comisión Coordinadora Nacional con funciones de asesoría en los lineamientos del programa a nivel nacional, y en las Unidades Provinciales con posibilidad de proponer ajustes a la modalidad de intervención a nivel provincial. Está planteado como una representación a nivel de sector, sin embargo las ONGDRs en Santiago del Estero no están articuladas sino más bien enfrentadas en algunos casos, por lo cual la participación de un representante de una ONGDR en la Unidad Provincial de ninguna manera permite afirmar que el sector participa. Esto establece una diferenciación entre las ONGDRs que tienen acceso al Programa a través de las instancias de participación, y que, por lo tanto, manejan información y tienen capacidad de influir sobre los cursos de acción, y aquellas que no tienen acceso. Por otra parte no se prevé ningún tipo de acción de las ONGDRs durante la ejecución de los proyectos, ni en relación directa con los grupos de productores que acceden a los servicios del Programa.

b) Lo actuado: una mirada desde el Programa

El Responsable del Área de Proyectos del PSA de Santiago del Estero⁵ describe de esta forma el perfil del programa:

5. Entrevista realizada en noviembre del 2001, en la oficina del PSA en Santiago del Estero.

"El PSA trabaja exclusivamente con pequeños productores agropecuarios entendiendo por tal el perfil que aquí en Santiago del Estero se define como el de campesino, pero que en términos generales podría ser asociado a la condición de productor minifundista (...) y para definir ese perfil el PSA tiene algunos criterios vinculados a los ingresos del productor y a su dotación de recursos. (...) El PSA aspira a que el crédito en el caso de los pequeños productores de alguna manera ayude a conservarlo o mantenerlo como sujeto económico y no como beneficiario pasivo de una asistencia social"

Respecto a la forma en que el programa llega a sus beneficiarios comenta:

"Habrá que diferenciar dos momentos, uno es el momento de iniciación del programa, '93 - '94, donde el acento estaba puesto en la tarea promocional, que obviamente implicaba medios masivos de comunicación, pero además también una red de relacionamiento social hacia el interior de la provincia que estaba asentada en las organizaciones campesinas, organizaciones no gubernamentales y en las instituciones públicas también. En la actualidad eso ha cambiado porque el programa ya está instalado (...) en la actualidad cuando sale una línea (de crédito) es pegar un chiflido y las organizaciones (de productores) automáticamente ya están vinculadas al PSA (...)."

En cuanto al trabajo con los productores y/o sus Organizaciones de Base se plantea que:

"Básicamente nosotros trabajamos en dos grandes áreas (...), lo técnico-productivo y lo organizativo. En lo técnico-productivo tenemos mayor presencia de ingenieros agrónomos y veterinarios, están vinculados a las principales actividades productivas de los productores minifundistas (...). En lo socio-organizativo trabajamos en primera instancia a nivel del grupo, porque los proyectos son emprendimientos asociados a nivel del grupo, tratando de lo que hoy se denomina instalar capital social. Pero nosotros no nos hemos quedado solamente en eso, en Santiago del Estero existe una experiencia relativamente buena que es que, en la medida que los grupos maduran, vayan logrando encontrar otras formas de relación superiores, estamos hablando de juntas o asociaciones intergrupales, y en algunos casos también hemos planteado fortalecer instituciones campesinas que ya están en el medio"

En un primer momento, cuando el programa inicia sus acciones, necesita relacionarse con las ONGDRs para acceder a los potenciales beneficiarios que históricamente habían sido atendidas por éstas. Ya establecido el programa, las ONGDRs no parecen necesarias ya que los potenciales beneficiarios conocen el programa y se relacionan directamente a través de sus Organizaciones de Base. Por lo tanto, a nivel de la implementación, el programa parece relacionarse sólo con dos tipos de actores: los grupos de productores formados ad hoc y las Organizaciones de Base pre-existentes. Las ONGDRs desde esta mirada están ausentes, aunque como veremos a continuación, su presencia es importante.

c) *Lo actuado: una mirada desde una ONGDR*

Durante una entrevista⁶ realizada a dos profesionales jóvenes del CENEPP, surgieron los siguientes comentarios respecto a diversos programas:

"Desde que yo estoy acá se trabajó con el Pro-Huerta que dan insumos, semillas y algo para asistencia técnica. Después el PSA que habían dado unos créditos para equipos mecanizados (...) y para gallineros también. Y después el Proinder que salió ahora, para agrandar los gallineros y mejorarlos, para mejorar la producción de cabras, compra de animales, siembra de pastura; esos es Proinder, subsidio y nada más. Y el Plan Trabajar acá se hizo para dar una mano a los compañeros que estaban trabajando en la construcción de la Casa Campesina (...). A nosotros nos sirvió mucho el Proinder en capacitación en administración. Entró mucha plata y bueno, hay que administrar esa plata y organizar, hacer una compra conjunta, salir a pelear precios (...). Te ayuda en la organización de la Central (Campesina) en lo que sería formalizar una cooperativa, donde estás en el sistema, tenés que ver el tema impuestos, hacer las cuentas (...). Acá nosotros tratamos de llevar todo bien y de que las cosas se hagan (...) es una posibilidad de crecer, y por otro lado tampoco cerrar las puertas para que puedan entrar otros proyectos. (...) En el momento que iba a salir la plata (del Proinder) hubo que ponerse al día con el crédito (del PSA)"

Los fondos de los distintos programas de desarrollo son manejados como fuentes alternativas de financiamiento para llevar adelante los proyectos de la Organización de Base, en este caso, la Central Campesina "Tata Iaia Ashpacan", cuya casa se encuentra en Tintina. Proyectos iniciados con financiamiento del PSA se continúan con el Proinder, y también se complementan con financiamiento internacional (proyectos silvopastoriles, por ejemplo). Los límites entre la ONGDR y la Organización de Base aparecen desdibujados. Si bien en la entrevista se aclara que *es "a través de la organización (de base)"*, los técnicos plantean la administración de los fondos en primera persona. El financiamiento a través de los programas de desarrollo se ve como un flujo permanente, aunque los nombres de los programas cambien se espera que el financiamiento continúe, por eso tratar de *"hacer las cosas bien"* para *"no cerrar las puertas"*.

"Había una especie de reglamento, esto podemos comprar y esto no, bueno, veamos para qué nos sirve a nosotras (...) Siempre a través de la organización (de base). Y bueno, se fue trabajando así en las bases y después se armaron los formularios que eran terribles porque incluían muchos datos de la familia, de diagnóstico, más allá del proyecto (...) Armar esos formularios era bastante complicado, se dificultaba la participación de los campesinos, pero bueno, se trabajó en las bases y después se tradujo a esa cosa rara que pedían allá en el Proinder."

6. Se realizaron varias entrevistas a los técnicos de la ONG a través del trabajo de campo desarrollado en la zona. El material que se presenta corresponde a una entrevista que tuvo lugar en abril del 2002 en la Casa Campesina del MOCASE, en Tintina, Santiago del Estero. Utilicé este material porque la entrevista fue grabada, lo que me permite presentar citas textuales con exactitud. Las opiniones presentadas son similares a las recogidas en las otras entrevistas.

La ONGDR aparece mediando entre el mundo profesional de los programas y el mundo campesino. Los profesionales miembros de la ONGDR "traducen" los reglamentos del programa para que los campesinos miembros de la organización de base decidan sobre qué "les sirve" de esa oferta. Luego "traducen" las decisiones de la organización de base para que pueda ser decodificada por el programa. Es difícil creer que se trate de una simple traducción neutra; seguramente el rol de la ONGDR es más complejo que una pura decodificación y recodificación.

Los miembros de esta ONGDR no tienen participación en la Unidad Provincial, pero sí la tiene la Organización de Base.

"Hay un espacio donde participan campesinos en el P.S.A. Siempre invitan a participar a dirigentes de las Centrales (...) y ahí siempre van y se discute el tema de los créditos porque no cierran los números. Todos los cumpas que van llevando la voz de la Central (Campesina) generan la discusión ahí en el P.S.A con los técnicos, como diciendo, veamos qué hacemos (...) La idea es esa, que no entorpezca el crédito; si no cierran los números que no se pongan en verdugos".

A modo de conclusión

Como se indicó anteriormente, el análisis de los vínculos entre programas sociales y ONGDRs requiere un análisis de múltiples casos. A continuación se presentan los resultados derivados del análisis de uno de ellos: Programa Social Agropecuario y CENEPP. Para obtener conclusiones de mayor alcance será necesario continuar la investigación analizando otros casos.

En la primera etapa de implementación del Programa la estrategia de acercamiento a los productores campesinos fue a través del vínculo con las ONGDRs por su experiencia de trabajo con un perfil de beneficiario que históricamente había sido atendido por éstas y no por el Estado. En una etapa posterior, con el Programa establecido en la provincia, la estrategia de acción privilegia el vínculo directo con las organizaciones campesinas.

La previsión de espacios de participación institucional muestra que desde el Programa se considera a las ONGDRs como un sector del cual pueden emerger representantes. Sin embargo las ONGDRs en Santiago del Estero, hasta el momento, no constituyen un bloque con alguna agenda común del cual pueda derivarse cierto tipo de representación.

Aunque el Programa dentro de su estrategia no prevé que las ONGDRs sean actores durante la ejecución de los proyectos, el caso muestra que la participación de éstas es fundamental para que el Progra-

ma pueda desarrollar sus acciones, ya que la ONGDR opera como mediadora entre el mundo profesional de los programas y el mundo campesino. Es que cuando los modelos de intervención de los programas de desarrollo rural se ponen en contacto con la población que podría recibir los bienes y servicios, familias campesinas en este caso, se genera un nuevo espacio de negociación (Long y Long, 1992). Se trata de un espacio común entre dos campos sociales, un punto crítico de intersección entre diferentes campos donde es posible encontrar rupturas debidas a diferencias en valores, normas e intereses sociales, espacio que Long (1989) denomina *interfaz social*.⁷ La interfaz no es un puente entre dos islas culturales sino una arena donde se ponen de manifiesto diferencias culturales y en donde se desarrollan distintas maneras de negociación social (Ullberg, 2001). ¿Pero qué ocurre si la distancia entre un "mundo" y otro es demasiado grande? ¿Cómo se mantiene la negociación cuando los lenguajes son distantes? En esos casos otros actores funcionan como "traductores", como "decodificadores" de pautas y mensajes dentro de la interfaz. Son los técnicos de las ONGDRs, que por su forma de inserción a nivel local comparten la cotidianidad de las familias, quienes toman este rol.

En el caso analizado se puede afirmar que la relación entre el Programa y la ONGDR remite a un vínculo no reconocido por el Programa y tampoco valorizado como tal desde la ONGDR, donde se lo visualiza con cierto carácter instrumental dentro de una canasta de posibles financiamientos de las actividades de la Organización de Base y de las acciones de la ONGDR al mismo tiempo.

Comparando los resultados del análisis del caso con las observaciones de Benencia y Flood (2002), se puede coincidir en que hay nuevos espacios de abordaje de la cuestión social y que se hace visible un rol importante de las ONGDRs en relación con el emprendimiento de proyectos específicos. En cuanto a la intervención dentro de la discusión de políticas, en Santiago del Estero está limitado a las ONGDRs que logran mayor inserción dentro de la oficina provincial del PSA, ya que, hasta el momento, no se observa un comportamiento sectorial por parte de las mismas con la consiguiente representación. Finalmente, en cuanto a la toma de conciencia dentro de las ONGDRs sobre el propio rol respecto a los programas sociales, o, dicho de otra forma, sobre su capacidad de incidencia sobre las políticas públicas, en el caso analizado no se observa esta actitud sino más bien cierto descreimiento acerca de los posibles resultados a lograr dentro de ese campo.

7. *Social interface* en el original; traducción de Ullberg (2001).

Como las ONGDRs de Santiago del Estero tienen diferentes características, orígenes e historias, y también las organizaciones campesinas tienen diferentes trayectorias, no es posible extender estas conclusiones al resto de los vínculos. Será necesario analizar otros casos y observar similitudes y diferencias en el tipo de vínculo que mantienen con los Programas de Desarrollo Rural para lograr conclusiones de mayor alcance.

Bibliografía

- Alfaro, M. I. (2000) *Modalidades de intervención estatal y actores sociales en el mundo rural: el caso de Santiago del Estero*; Tesis de maestría en Administración Pública; Facultad de Ciencias Económicas; Universidad de Buenos Aires.
- Benencia, R. (1996) "Campesinización y organización de ex asalariados en el chaco santiagueño"; en *El desarrollo rural en el noroeste argentino. Antología*. M. Manzanal (comp.); Proyecto Desarrollo Agroforestal en Comunidades Rurales del Noroeste Argentino; Salta.
- Benencia, R. y Flood, C. (2002) "Modalidades de intervención social: una reflexión sobre sus aspectos institucionales"; en *ONGs y Estado: Experiencias de organización rural en Argentina*; Editorial La Colmena, Buenos Aires.
- Campetella, A.; González Bombal, I. y Roitter, M. (2000) "Definiendo el sector sin fines de lucro en Argentina"; en *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*; Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
- Cowan Ros, C. (1999) *ONG de Desarrollo Rural: dimensión y estrategias en la Argentina de fin de siglo*; Tesis de grado; Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires.
- Cowan Ros, C. (2002) "ONGs de Desarrollo Rural: estructura, dimensión y estrategias ante el nuevo siglo"; en *ONGs y Estado: Experiencias de organización rural en Argentina*; Editorial La Colmena, Buenos Aires.
- De Dios, R. (1998) "Políticas para la pequeña producción agropecuaria o el derecho a permanecer"; en *Realidad Económica* N° 158.
- Ferrara, F. (1973) *¿Qué son las Ligas Agrarias?*; Editorial Siglo XXI Argentina Editores, Buenos Aires.
- FIAN (2003) "El derecho a la alimentación en Argentina"; Informe de la Misión Investigadora a la Argentina; Food First Information and Actino Network (FIAN) y Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED).
- Garay, C. (2000) "El marco legal de las organizaciones sin fines de lucro en Argentina"; en *Estudios sobre el Sector Sin Fines de Lucro en Argentina*; Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
- León, C.; Prudkin, N. y Reboratti, C. (1986) "El conflicto entre producción, sociedad y medio ambiente: la expansión agrícola en el sur de Salta"; en *Desarrollo Económico* vol. 25, N° 99.
- Long, N. (1989) *Encounters at the Interface. A Perspective on Social Discontinuities in Rural Development*; Wagenigen Agricultural University. Citado por Ullberg (2001).
- Long, N. y Long, A. (1992) *Battefields of Knowledge. The Interlocking of Theory and Practice y Social Research and Development*. Routledge, London.

MOCASE (1999) *Conclusiones del Primer Congreso del MOCASE (Movimiento Campesino de Santiago del Estero): Campesinos y campesinas unidos en la lucha por la tierra y la justicia*; mimeo.

Ozlack, O. y O'Donnell, G. (1984) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación"; en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comp.) *Para investigar la Administración Pública*, INAP; Madrid.

PSA (1998a) "El Programa Social Agropecuario y los pequeños productores minifundistas". Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

PSA (1998b) "Sobre la organización y la participación campesina". Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

Repetto, F. (2001) *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Editorial Sudamericana; Universidad de San Andrés; Buenos Aires.

SIEMPRO (2002) "Informe de la situación social de la provincia de Santiago del Estero: mayo 1998-mayo 2002". Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Presidencia de la Nación.

Tamayo Sáez, M. (1997) "El análisis de las políticas públicas"; en Bañón y Carrillo (comps.) *La Nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.

Thompson, A. (1990) "El Tercer Sector y el Desarrollo Social"; en *Mucho, poquito y nada*. UNICEF/LOSADA, Buenos Aires.

Yin, R. (1984) *Case Study Research*; Applied social research methods series: vol. 5. Sage Publications.

Zurita, C. (1999) *El trabajo en una sociedad tradicional. Estudios sobre Santiago del Estero*; Ediciones CICIT - UNSE.