

Hacer Estado

en el Campo

Compiladores | Carlos Cowan Ros
Matías Berger
Ariel García

Autores | Andrea Geanina Gómez Herrera
Ernesto Fabián Giuliano
Jessica Gallardo
Jimena Ramos Berrondo
Luis Mosse
María Florencia Marcos
Marisa Scardino

**Hacer
Estado**

**en el
Campo**

Hacer Estado en el Campo

Compiladores

Carlos Cowan Ros
Matías Berger
Ariel García

Autores

Andrea Geanina Gómez Herrera
Ernesto Fabián Giuliano
Jessica Gallardo
Jimena Ramos Berrondo
Luis Mosse
María Florencia Marcos
Marisa Scardino

VIENTOSUR

Hacer Estado en el Campo / Andrea Geanina Gómez Herrera ... [et al.] ;
compilado por Carlos Cowan Ros ; Matías Berger ; Ariel García. -
1a ed. - San Juan : Universidad Nacional de San Juan, 2021.
Libro digital, PDF - (Viento Sur / Larreta, Gerardo; Casas, José)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-605-910-1

1. Agricultura. 2. Estado. 3. Economía Agraria. I. Gómez Herrera, Andrea
Geanina. II. Cowan Ros, Carlos, comp. III. Berger, Matías, comp. IV. García,
Ariel, comp.
CDD 338.18

VIENTOSUR es un Proyecto Editorial de Publicaciones No Seriadas, indexadas, evaluadas por pares (*Peer Review*) con referato, en el marco de la Universidad Nacional de San Juan (FaCSO-IISE).

Opera según el modelo editorial basado en la universalidad del conocimiento, al que adhiere con publicaciones de acceso abierto (*Open Access*).

En concordancia con el espíritu de la educación pública, trabaja prioritariamente con producciones del sistema público. Sus áreas temáticas son la Ciencias Sociales y Humanidades, poniendo énfasis en las teorías y metodologías propias del pensamiento latinoamericano. Tiene como público objetivo investigadores de la Ciencias Sociales y Humanas, académicos, estudiantes, organizaciones sociales y la comunidad en general.

Provee acceso libre y permanente a su contenido y se distribuye bajo una Licencia ***Creative Commons Atribución 4.0 Internacional***.



Contacto: vientosur@facso.unsj.edu.ar

Sitio Web: <http://www.omp.unsj.edu.ar/index.php/vientosur>

Índice

Haciendo estado en el campo [9]

La configuración interdependiente de estatalidades y ruralidades en la Argentina contemporánea

Carlos Cowan Ros | Matías Berger | Ariel García

Sección 1

Neoliberalización, transformaciones territoriales y estatalidades

El acoplamiento fragmentario del Estado en el Complejo Ganadero Formoseño [31]

Ernesto Fabián Giuliano

Reconfiguración estatal y extracción de hidrocarburos no convencionales [73]

Un análisis con epicentro en los casos de Añelo y Rincón de los Sauces

Marisa Scardino

Visibilizar después de la Ceniza [99]

La implementación de políticas sociales, experiencias en la región sur rionegrina (2011-2015)

Jessica Gallardo

Aprender *los comunes* desde antagonismos y prácticas estatales [135]

Reflexiones a partir de una aproximación etnográfica en una población rural de Santiago del Estero

Andrea Gómez Herrera

Sección 2

**Desarrollo rural y dispositivos de gobierno
en el estado nacional**

**Prescribir y financiar en las políticas estatales
de desarrollo rural en Argentina** [163]

Agencias internacionales e institucionalidad nacional
María Florencia Marcos

Agricultura familiar como categoría de estado [199]

Luis Mosse

La brecha entre el territorio y el escritorio

Vivencias de los actores sobre las políticas
de desarrollo rural y agricultura familiar

Jimena Ramos Berrondo

Autores [261]

Referato [265]

Haciendo estado en el campo

La configuración interdependiente de estatalidades y ruralidades en la Argentina contemporánea

Carlos Cowan Ros
Matías Berger
Ariel García

En las últimas décadas, los estudios rurales en Argentina, en particular los que abordan las diferentes expresiones de lo estatal o *estatalidades*, han adquirido renovada actualidad y creciente complejidad analítica acompañando el dinamismo de las transformaciones sociales y los giros teóricos y metodológicos operados en las ciencias sociales. En la presente compilación reunimos un conjunto de estudios de caso localizados en diferentes provincias (Formosa, Santiago del Estero, Río Negro y Neuquén) y en la institucionalidad del estado nacional, que convergen en el análisis de la configuración interdependiente entre ruralidades y estatalidades a distintas escalas e iluminan trazos distintivos que éstas adquieren en el país.

La idea de organizar la presente publicación surgió de la necesidad de poner en diálogo los avances de investigaciones de diferentes colegas con quienes interaccionamos en el marco de eventos académicos, redes temáticas, (co)dirección o evaluación de tesis y/o proyectos de investigación¹. Si bien puede percibirse cierta hetero-

¹ Este capítulo contó con el apoyo institucional y financiero de la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Argentina (proyectos PICT 2013-1026 y PICT 2014-2676) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (PIP 2015-0247).

geneidad en las perspectivas teóricas y metodológicas con las que las/os autoras/es abordan sus casos, en parte producto de diferentes perspectivas disciplinares y modalidades de problematizar sus objetos de estudio, existe un compromiso común en interpretar los fenómenos empíricos en su complejidad, articulando un enfoque procesual, multiescalar y orientado a comprender la configuración interdependiente entre lo rural y lo estatal. Agradecemos la oportunidad brindada por la Editorial de la Universidad Nacional de San Juan para presentar en esta publicación estos avances y aportes sobre los estudios rurales.

A modo de **introducción**, en este capítulo presentamos los estudios de casos que componen la compilación, para luego recuperar y poner en diálogo características de las políticas y dinámicas estatales que emergen en los diferentes casos con vistas a hipotetizarlas como trazos distintivos de las formaciones estatales que coexisten en la Argentina.

El libro se compone de dos secciones. La primera, denominada *Neoliberalización, transformaciones territoriales y estatalidades*, contiene cuatro estudios de caso en los que se analizan reconfiguraciones que operan en territorios provinciales *vis-à-vis* las transformaciones del régimen de acumulación vigente y de las formaciones estatales en el país. El segundo capítulo, primero de la sección, de autoría de Ernesto Fabián Giuliano y titulado *El acoplamiento fragmentario del Estado en el Complejo Ganadero Formoseño*, analiza el accionar de grupos de interés en la producción e implementación de políticas estatales enmarcadas en el proceso de neoliberalización global y orientadas a reconfigurar el complejo ganadero formoseño, incidiendo en el rumbo de la economía y de la formación social provincial durante la pos-convertibilidad neodesarrollista entre 2002 y 2015.

El tercer capítulo, de autoría de Marisa Scardino y titulado *Reconfiguración estatal en torno a la extracción de hidrocarburos no convencionales. Un análisis con epicentro en los casos de Añelo y Rincón de los Sauces*, analiza las transformaciones socio-

territoriales acaecidas en el Yacimiento de Vaca Muerta en la Cuenca Neuquina para el periodo 2012-2018. Aborda el papel jugado por actores de diferentes sectores económicos y niveles de gobierno y las estrategias normativas y de gobernanza implementadas, con foco en los procesos de re-escalamiento estatal.

El cuarto capítulo, de autoría de Jessica Gallardo y titulado *Visibilizar después de la ceniza: la implementación de políticas sociales, experiencias en la Región Sur Rionegrina (2011-2015)* analiza la implementación de tres programas de promoción social en la región sur de la provincia de Río Negro: Programa Ayuda Familiares Urgentes, Programa Manos a la Obra y Programa de Formación de Cuidadores Domiciliarios. Estos programas destacan por abordar cuestiones que no suelen priorizarse en las políticas estatales orientadas a la población rural. La población del territorio de estudio se caracteriza por haber estado tradicionalmente marginada de las políticas estatales. Sin embargo, como efecto de la catástrofe ambiental producida por la erupción del volcán Puyehue en 2011, pasó a ser “visibilizada” como demandante de políticas sociales.

El quinto capítulo, de autoría de Andrea Gómez Herrera y titulado *Aprehender los comunes desde antagonismos y prácticas estatales. Reflexiones a partir de aproximación etnográfica en una población rural de Santiago del Estero*, presenta los desplazamientos analíticos y las reflexiones por las que transitó la autora para superar algunas limitaciones conceptuales de diferentes tradiciones teóricas, en la comprensión de la producción de bienes comunes por parte de miembros de comunidades campesinas y agentes de desarrollo de Santiago del Estero, en el marco de disputas territoriales con empresarios sojeros.

Desarrollo rural y dispositivos de gobierno en el estado nacional, la segunda sección del libro, se compone de tres estudios de caso que abordan la producción y dinámicas de políticas orientadas al desarrollo rural. El sexto capítulo, primero de la sección, de autoría de María Florencia Marcos y titulado *Prescribir y finan-*

ciar en las políticas estatales de desarrollo rural en argentina. Agencias internacionales e institucionalidad nacional, analiza la (re) elaboración de tres programas de desarrollo rural (Unidad de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para Productores Minifundistas, Programa Social Agropecuario y Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios) implementados en Argentina entre 1987 y el 2013. El capítulo focaliza en la difusión de ideas sobre desarrollo que se realiza desde las agencias internacionales de financiamiento y las formas en que éstas condicionan y son reelaboradas en las operatorias de los programas de referencia.

El séptimo capítulo, de autoría de Luis Mosse y titulado *Agricultura familiar como categoría de estado*, analiza la producción e implementación de dispositivos de identificación y caracterización de población a través de la categoría “agricultura familiar”, para constituirlos en sujetos de derecho de políticas estatales. Para ello, toma por referente empírico al Registro Nacional de Agricultura Familiar durante el periodo 2005 y 2015.

Por último, el octavo capítulo, de autoría de Jimena Ramos Berrondo, titulado *La brecha entre el territorio y el escritorio: vivencias de los actores sobre las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar*, aborda los cambios y continuidades en la institucionalidad pública estatal orientada al desarrollo rural y a la agricultura familiar entre dos gestiones de gobierno nacional, prestando atención a las lógicas a través de las cuales funcionarios y referentes de organizaciones campesinas se vinculan, reconocen y producen agendas de gobierno, durante el periodo 2014 -2016.

Los resultados y análisis de los diferentes capítulos iluminan aspectos distintivos de las estatalidades orientadas a lo rural y a lo agrario en el país que, leídos relacionadamente, aportan a identificar rasgos característicos de las formaciones estatales que configuran lo que en el sentido común se piensa como “el estado”. En lo sigue, revisitaremos brevemente algunos giros en los abordajes y categorías analíticas para el estudio de las

estatalidades, que nos servirán como referencia para recuperar y analizar relacionalmente aspectos específicos relevados en los diferentes casos. Lejos de pretender reconstruir un modelo acabado de las formaciones estatales en el país, apostamos a ensayar interpretaciones que postulamos como hipótesis con vistas a aportar al debate y reflexiones sobre la cuestión e inspirar futuras investigaciones.

En 1969, Ralph Miliband señaló un desvío común en los análisis sobre el estado moderno en las sociedades capitalistas contemporáneas al asumirlo como una cosa y/o confundirlo con el gobierno del estado. Observó que ese desentendimiento era favorecido porque quienes conducen el estado se arrojan el derecho de hablar en nombre de éste. Para sortear ese desvío propuso la categoría *elite del estado* para denominar a quienes conducen las instituciones que configuran el *sistema estado* (gobiernos nacional y subnacionales, administración pública, fuerzas de seguridad, poder judicial y asambleas parlamentarias), y la categoría *servidores del estado* para denominar al conjunto de empleados estatales que ocupan las posiciones subalternas en la jerarquía administrativa. En esta perspectiva, el estado en cuanto entidad impersonal que brega por el interés general se revelaba como una ficción. La parcialidad en el ejercicio del poder estatal por grupos de interés que influían o se constituían en elite estado era lo que debía ser revelado y explicado en la investigación científica (Miliband, 1970).

En 1977, Philip Abrams, con la publicación de *Notas sobre la dificultad de estudiar el estado*, profundizó la crítica sobre el desvío cosificante del estado en las perspectivas teóricas que lo consideraban una entidad sustancial, autónoma, coherente y dissociada de la sociedad. Observó que con frecuencia operaba el deslizamiento de reconocer al estado como un objeto formal-abstracto a tratarlo como un agente *real y concreto* con voluntad, poder y actividad propia, equivalente a un sujeto con agencia. Por medio de esa imagen o (re)presentación pública del estado (*idea-estado*) se contribuía a disimular la dominación que

diferentes actores y/o grupos de interés ejercían a través de la institucionalidad estatal, en especial cuando se vinculaba, implícita o explícitamente, el fin del accionar estatal al bienestar general. Si el interés analítico se orientaba a comprender la instrumentalización del estado por grupos sociales en la (re)producción del orden social, el estado debía ser interpretado como un proyecto o *artefacto ideológico*, en cuyos términos se legitima la institucionalización del poder político y un orden social. El estado no debía postularse como una realidad sustancial, sino aprehenderlo en su expresión simbólica (idea-estado) y la forma como este proyecto ideológico se vinculaba y canalizaba a través de la institucionalidad estatal (2015).

En las últimas décadas del siglo pasado, el estado moderno ingresó en la agenda de estudios de la Antropología Social. Desde esta disciplina se cuestionó la noción de estado como una categoría universal con características regulares, independientemente de la sociedad en la que se lo analizase. El estado pasó a ser interpretado como un artefacto cultural. Se propuso comprenderlo en los términos de su configuración histórica en cada sociedad. La noción *formación estatal*, propuesta por Philip Corrigan y Derek Sayer (1985) para estudiar la configuración del estado inglés como revolución cultural producto de luchas sociales y productora, entre otras cosas, de una comunidad ilusoria (comunidad nacional), pasó a inspirar la comprensión de la configuración de lo estatal en cada sociedad. El abordaje metodológico se invirtió. En vez de partir de una definición predefinida de estado, se pasó a estudiar las representaciones y prácticas cotidianas que lo producen en cada contexto sociohistórico. El estado dejó de ser visto como una entidad autónoma y disociada de la sociedad, para ser interpretado como producto de luchas y disputas sociales. Y quienes ocupan las posiciones subalternas también pasaron a ser considerados productores de las formaciones estatales (Corrigan y Sayer, 1985; Joseph y Nugent, 2002; Sharma y Gupta, 2006; Das y Poole, 2008).

El estado crecientemente está siendo interpretado como un artefacto para la cohesión e integración social (asimétrica y jerárquica) y una *arena* en la que se condensan parte de las contradicciones y luchas sociales a través de las disputas que entablan grupos sociales por recursos específicos. ¿Pero qué se disputa en qué reside la especificidad de lo estatal? A principios del Siglo XX, Max Weber interpretó al estado como el resultado de un proceso de concentración de recursos, siendo el monopolio legítimo de la violencia física la característica distintiva a partir del cual se podía definirlo; aunque este no era el único recurso característico de la esfera estatal. El capital económico, informacional, jurídico, entre otros, configuraban fuentes que nutrían al poder estatal (2002). A partir de las contribuciones de Weber, Pierre Bourdieu observó que dicha concentración de capitales operó *vis-à-vis* la configuración de un campo social -*campo administrativo o burocrático*- en el que se diferenció un poder o capital estatal específico: el de autoridad reconocida, por la creencia que lo representa como institución que brega por el bienestar general, que detenta el poder oficial de imponer y producir categorías de clasificación y estructuras de pensamiento, es decir, sentido común (Bourdieu, 1993 y 2014). Es en este sentido que entendemos que los agentes sociales dotados de recursos estatales o accionando a través o en nombre del estado se encuentran en condiciones privilegiadas para imponer sus definiciones de los problemas sociales y, en particular, instituirlos como problemas de gobierno con sus alternativas de solución (dispositivos de regulación y control) “en favor del bien común”, aportando a la producción de la integración moral y social de la sociedad.

Interpretar al estado como una *arena* o como un *campo social* específico supone asumir que en él convergen diversos actores sociales que, desde diferentes posiciones, disputan el control de los recursos estatales. El sistema electoral constituye el marco institucionalizado para la disputa del gobierno del estado, es decir la instancia privilegiada para la conformación

de parte sustantiva de la elite estado. Pero no es la única forma de acceder y/o influir en el direccionamiento de los recursos estatales. Tratar de incidir en las decisiones gubernamentales, sea a través de la práctica de *lobby* empresarial o de manifestaciones públicas, ocupar cargos al interior de la institucionalidad estatal e, incluso, constituirse en destinatario de las acciones estatales son situaciones en las cuales los sujetos entran en contacto con los recursos estatales, materiales o simbólicos, y, a partir de las cuales, pueden ejercer su agencia sobre ellos.

La producción de las estatalidades no operan en el vacío, posee estructuras escalares desde y hacia donde las estatalidades se conciben, construyen y representan. Como estima Doreen Massey (pf. 2012:99-100), desde la década de 1970, junto a las otras ciencias sociales, la literatura en auge en la geografía considera que no hay ni puede haber una esfera separada de “lo espacial”. Específicamente, los procesos espaciales poseen contenido social, mientras que *contrario sensu*, las causas, leyes, interacciones o relaciones no son exclusivamente espaciales. **Lo espacial** resulta inconcebible como una esfera separada y por lo tanto el espacio es una construcción social. No obstante, usualmente se ha desestimado la idea que los procesos sociales se producen en el espacio. Una de las consecuencias más significativas de esta desestimación radica en que, recurrentemente, los estudios sociales tienden a abreviar en las dimensiones temporales, aunque de su análisis se desprende que el *mundo pareciera caber en la cabeza de un alfiler* (Massey, 2012:100). De tal modo, aspectos centrales como la localización, la distancia, los movimientos y las distribuciones, suelen ser relegados como si se tratara de acontecimientos sin potencia explicativa. Resulta usual identificar investigaciones en las que el espacio aparece como *un palco* y no como constitutivo de las relaciones sociales, las cuales no podrían tener lugar sin la construcción de ese espacio (Haesbaert, 2013:20).

Los recursos estatales por cuyo control disputan los actores sociales se alojan en distintas escalas. Como se observará

a continuación, la escala puede interpretarse como el ámbito geográfico en el que se produce una cierta coherencia y fijación de los procesos de acumulación del capital por un determinado lapso de tiempo (González, 2005:6). Si bien no es objeto desarrollar aquí un estado de la cuestión (para ello ver Moore, 2008) la definición recién expuesta permite interpelar los modos que adquiere el desarrollo desigual en el capitalismo en su tendencia a equilibrios inestables, parciales y sectoriales, en su tendencia a la universalización y en su necesidad de fijación en sitios concretos que los dota de particularidades.

Esta tendencia contradictoria entre fijación y movilidad se materializa en una forma espacialmente particular, evidenciándose en torno a una jerarquía de escalas espaciales (Smith, 2004). En esta dirección, para Smith resultan significativos tres conceptos relacionados con las escalas: las **políticas de escala**, que definen los límites, contención e identidades sobre las cuales se ejerce y disputa el control y el poder, los **saltos escalares**, condiciones de replicabilidad de una escala a otra de procesos sociales reivindicativos a través de los cuales se reconfiguran el poder y el espacio, y el **redireccionamiento escalar**, centrado en inteligir los cambios de poder geopolíticos, en donde suposiciones arraigadas acerca de qué tipos de actividades sociales se ajustan adecuadamente a qué escalas están siendo sistemáticamente desafiadas y dislocadas- (Smith, 2004:193).

Así, resulta esclarecedor observar la flexibilidad del capital para saltar y redireccionarse escalarmente de modo de reproducirse en un inestable equilibrio, en la búsqueda de una *coherencia estructural* (Harvey, 2007:349). Asimismo, las políticas de escala resultan necesarias para la operatoria de los dispositivos de clasificación y evaluación, puesto que estos siempre poseen un alcance, profundidad y contigüidad espacialmente determinada. Este aspecto implica un **anclaje espacial**. En la búsqueda de coherencia estructural y de un anclaje espacial el capitalismo intenta reproducirse canalizando sus contradicciones. Y es allí donde los agentes estatales buscan regular las

mismas: intentan conducir las temporal y espacialmente aunque sin resolverlas definitivamente.

Las estatalidades poseen una materialidad espacio temporal. Las sucesivas crisis del capitalismo han impactado en las escalas alterando las prácticas, instituciones y normas regulatorias. Sin embargo, mientras la escala nacional ha visto puesta en cuestión su primacía, alcanzada en el modelo de industrialización sustitutiva en ciertas periferias, podría argumentarse con Jessop (2000: 104; citado en González, 2005:4) que aún no fue reemplazado su rol, efectividad y preeminencia por otra escala. La organización escalar de una sociedad influye en qué decisiones políticas se consideran “legítimas” o “racionales” y puede tener profundos efectos en la forma como los agentes perciben su propia posición en la estructura social (Uitermark, 2002:761) y en los márgenes sobre los que la regulación pública está llamada a intervenir.

Por nuestra parte, adherimos a los giros propuestos por los/as autores/as arriba citados/as y agregamos que para la concreción de esos desplazamientos conceptuales y analíticos también es preciso adecuar la terminología utilizada para que represente fielmente lo que percibimos en la realidad empírica. Entendemos que el lenguaje es una estructura estructurante que modela y condiciona nuestras posibilidades de expresar, pensar y, en consecuencia, construir y problematizar nuestros objetos de estudio. Solo es posible desconstruir y desnaturalizar la concepción fetichizante del estado si se lo elimina de la posición del sujeto gramatical en nuestras construcciones narrativas. Desplazarlo del lugar de la acción, de la agencia, de la intención, para restituir a ese lugar a las personas y grupos de interés que operan a través de las instituciones estatales (unidades burocráticas, programas, legislación, etc.) para incidir en la producción del orden social. Es en ese desplazamiento narrativo que emerge la categoría *estatalidad/es*, en primer lugar para restituirle al fenómeno estudiado su pluralidad, heterogeneidad y complejidad y, por esa vía, descons-

truir la totalidad e integralidad que la construcción “el estado” le imprime. Por otro lado, busca aprehender y reconocer la multiplicidad de expresiones de lo estatal ya sean representaciones, unidades burocráticas, programas, leyes, agentes, manifestaciones materiales (edificios, documentación, etc.), estadísticas, efectos y, fundamentalmente, diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) con vistas a (re) conocer y delimitar mejor nuestros objetos de estudio. Analizar la diversidad de expresiones, dinámicas e interacciones entre estatalidades nos conduce a la caracterización y comprensión de las formaciones estatales que coexisten en el país.

Una lectura relacional de los casos que componen este libro nos permitió observar algunos rasgos y dinámicas distintivas de las estatalidades orientadas a regular las relaciones de producción y modos de vida en los espacios rurales del país. En las últimas tres décadas la conducción del estado nacional alternó entre grupos de interés que inscribieron su proyecto de sociedad en el (neo)liberalismo y otros que se le contrapusieron a través del (neo)desarrollismo. Una lectura procesual de políticas estatales orientadas a lo rural en los últimos 30 años posibilita objetivar continuidades y discontinuidades entre las diferentes gestiones de gobierno. Por medio de éstas se puede comprender los modos como los diferentes grupos de interés intervienen en la producción de estatalidades, la forma en que el marco institucional condiciona la concreción de los diferentes proyectos de estado y de sociedad y las disputas que establecen en diferentes ámbitos estatales, con el objeto de abstraer trazos y dinámicas de las estatalidades.

Algunas de esas continuidades, como se observa en el caso del complejo petrolero neuquino, en el conglomerado ganadero formoseño o en los conflictos por tierra en Santiago del Estero pueden ser comprendidos si se las analiza en relación a la dinámica del régimen de acumulación capitalista a escala global y sus expresiones en un país periférico como Argentina y, dentro de ésta, según la posición que ocupe cada territorio

(sub)provincial en la división internacional y nacional del trabajo. Los casos analizados exponen el modo como las diferentes elites que condujeron los estados, nacional y provinciales, operaron reduciendo las regulaciones al flujo de capitales (nacionales e internacionales) y a la apropiación de los recursos naturales, con mayor o menor intensidad según el proyecto que encarnaban y el margen de acción que detentaban, conforme las constricciones económicas, financieras, sociales y políticas que operan durante su gestión. El neoextrativismo, como estrategia económica fundada en la generación de valor a través de la exportación de recursos naturales con nulo o escaso valor agregado (Gudynas, 2009 y Svampa, 2015), emerge como un paradigma común en el que se pueden inscribir las diferentes gestiones de gobierno.

Las constricciones externas también se verifican en los esquemas de pensamiento y condiciones que se producen desde las agencias internacionales de financiamiento y que se inscriben como compromisos de estado a través de la institucionalización en programas que trascienden las diferentes gestiones de gobierno. Florencia Marcos verifica este fenómeno para la configuración del desarrollo rural como problema de gobierno en el estado nacional, pero, como observa la autora, más allá de los condicionantes contractuales, las formas de pensar las causas de la pobreza y las vías de desarrollo se inscriben en un sentido común naturalizado que permea el pensamiento sobre la cuestión y que es posible relevar en narrativas que se enuncian desde una posición contrahegemónica.

Como ocurre desde hace tiempo en el país, observamos que lo rural tiende a estar hegemonizado por lo agrario. Conforme se analiza en el caso de Río Negro y en los capítulos que tematizan la cuestión del desarrollo rural en el estado nacional, la construcción de los problemas de los pobladores rurales suele estar referida a la producción, en términos de modernización agraria, siendo muy difícil que otras cuestiones como salud, educación, dispersión, comunicación, deportes, ancianidad,

entre otras, entren y/o se prioricen en las agendas de gobierno según la especificidad que adquieren en los espacios rurales. La organización del estado a través de diferentes carteras o sectores de gobierno, es decir según un formato positivista que disecciona la complejidad social en dimensiones, y la prevalencia de la homologación de lo rural con lo agrario contribuyen para que quede como territorio privilegiado de la cartera agraria y, en consecuencia, se construya en términos de (reducida) productividad agropecuaria las problemáticas rurales.

El incremento de la producción agropecuaria exportable *-commodities* o manufacturados- a través de la innovación tecnológica hegemonizó la política agraria en las últimas décadas afianzándose el modelo del “agronegocio” y su expansión a regiones extrapampeanas por medio de la de soja y/o producciones agrícolas o ganaderas alternativas. Los lineamientos generales de la política agraria han sido comunes a las diferentes gestiones de gobierno. La diferencia se observa que mientras en las gestiones neodesarrollistas existió, en lo discursivo y en lo institucional, un lugar para otro modo de producción agropecuaria agenciado en la agricultura familiar, durante las gestiones neoliberales se desconoció su papel productivo (económico), desjerarquizando y desfinanciando las agencias abocadas a dicho sector en la institucionalidad estatal y delegando gradualmente a la cartera de Desarrollo Social su atención. En este último paradigma, el perfil o gestión empresarial de las unidades agropecuarias es el indicador para ser reconocidos como actores económicos, no siendo merecedores de políticas de desarrollo económico cuando implementan otro modo de producción.

Las regulaciones y transformaciones en las políticas estatales que impulsaron los diferentes agentes que condujeron los gobiernos, nacional y provinciales, ganan mayor inteligibilidad si se las analiza en función de su pertenencia a determinados grupos de interés. Así se observa, por ejemplo, en el *lobby* ejercido por dirigentes de la Sociedad Rural Formoseña ante

las autoridades provinciales para incidir en la formulación de políticas ganaderas. O también en los cambios que podemos observar en el organigrama del estado nacional a través de la producción y jerarquización en la cartera agraria de una agencia abocada a las problemáticas de los sectores subalternos del agro. Igualmente en los agentes a cargo de dicha dependencia, conducida por dirigentes de sus organizaciones durante la gestión neodesarrollista y reemplazados posteriormente por directivos de asociaciones empresariales durante la gestión encabezada por la elite neoliberal. Este análisis permite observar el accionar de diferentes grupos de poder sobre la conducción de las agencias estatales y el dinamismo de éstas. Posibilita comprender los cambios, de forma y de fondo, que operaron en los dispositivos de regulación de las diferentes gestiones de gobierno y sus efectos en diferentes sectores sociales.

En las últimas décadas, los grupos que condujeron al estado nacional recurrieron a **dos imágenes** (contrapuestas) para (re) presentarse públicamente. Un **gobierno de representantes de organizaciones sociales y populares** fue la imagen de quienes se inscribieron en el modelo desarrollista para exaltar a la política en la construcción de una sociedad más igualitaria. Un **gobierno de expertos** fue el elegido por quienes se inscribieron en el proyecto neoliberal para graficar la incorporación de la (supuesta) eficiencia y eficacia de las empresas al estado a través de la incorporación de sus cuadros técnicos. Los resultados de ambas gestiones posibilitan objetivar los eufemismos en el ejercicio del gobierno de la población que operan a través de ambas imágenes, una por medio de exaltar la participación de sectores populares en la conducción del estado y la otra por medio de ocultar los intereses sectoriales de quienes pasaron a conducirlo. Como observó Miliband, los sectores subalternos acceden excepcionalmente a conducir al estado. Son representantes de sectores dominantes quienes se alternan de forma predominante en las diferentes gestiones de gobierno. De hecho, durante el gobierno neodesarrollista referentes de or-

ganizaciones sociales solo accedieron a ocupar posiciones subalternas en la jerarquía estatal y, en la mayoría de los casos, orientadas a problemáticas de sectores populares de escasa priorización en el presupuesto estatal. Esto puede verificarse en el estado nacional como en los provinciales y permite comprender el modo como los dispositivos estatales son instrumentalizados por diferentes grupos de poder, en los diferentes niveles de gobierno, contribuyendo a reproducir las configuraciones sociales existentes y, excepcionalmente, a alterarlas.

Sin embargo, la dificultad de acceder a la conducción de las instituciones estatales no supone que quienes ocupan las posiciones subalternas no puedan incidir y/o acceder a movilizar recursos estatales. Jimena Ramos Berrondo ofrece un minucioso análisis del trabajo que realizan dirigentes de organizaciones “campesinas” para relacionarse y establecer vínculos con directivos estatales nacionales con vistas a que la población que representan sea reconocida como destinataria legítima de políticas estatales para el desarrollo de la agricultura familiar. Analiza cómo, ante el cambio de la gestión de gobierno y de funcionarios ocurrido en 2015, se ponen en juego nuevos códigos y principios de valoración y (re)conocimiento que generan procesos de resistencia y/o adecuación en el vínculo entre dirigentes y autoridades de gobierno con el fin de garantizar la continuidad de los proyectos que comenzaron durante la gestión pasada y atender problemáticas territoriales.

Por su parte, Andrea Gómez Herrera observa cómo campesinos santiagueños, ante la amenaza de expropiación de sus tierras por parte de empresarios, despliegan la práctica de comunalización objetivándola en el cercado de las tierras con vistas a movilizar y significar en sus propios términos la categoría jurídica **ocupación con ánimos de poseedor** produciendo antecedentes llegado el caso que tengan que dirimir el conflicto en una corte judicial.

La ocurrencia de catástrofes o situaciones imprevistas también configuran oportunidades para que sujetos rurales subal-

ternos, sea a través de su acción directa o por intermedio de agentes estatales, se constituyan en destinatarios de políticas estatales y, por esa vía, ejercer un derecho hasta ese momento negado. En 2011, la erupción del volcán Peyehue generó condiciones para que técnicos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación situados en la provincia de Río Negro pudieran tornar visibles a pobladores rurales del sur de la provincia como víctimas de la catástrofe ambiental ante autoridades nacionales y recibir la autorización para poner en ejecución proyectos que desde años tenían planificados y por falta de presupuesto no podían implementar. Como evidencia el trabajo de Gallardo, acceder a constituirse en destinatarios de programas no supone asumir un papel pasivo. Las personas se vinculan y participan a partir de sus experiencias y subjetividades y, dentro del margen de acción que ofrece la operatoria de los diferentes programas, resignifican los objetivos y recursos, materiales y simbólicos, interviniendo también en la producción de las estatalidades pero desde una posición de poder claramente inferior a quienes ocupan posiciones directivas en la burocracia estatal.

La eclosión del denominado *conflicto del campo* por la elevación de las retenciones a la exportación de cereales y oleaginosas en 2008 también puede ser interpretada como una circunstancia inesperada que catalizó la producción de políticas orientadas a los sujetos rurales subalternos a partir de la construcción de un nuevo sujeto de derecho, la agricultura familiar, y de la producción y jerarquización de unidades burocráticas orientadas a atender sus problemáticas (creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural). En este proceso destaca la activa participación de referentes del sector social a quienes iban dirigidas las políticas. Este mayor protagonismo de los sectores sociales subalternos en la producción de políticas estatales que los tienen por destinatarios posibilitó que su definición no opere únicamente a partir de sus carencias, sino que sean reconocidas cualidades y

contribuciones económicas y no económicas que realizan a la sociedad. En esta visión de mundo, lo rural desborda lo agrario aunque, si bien logró permear la institucionalidad estatal, no consiguió instalarse como una representación hegemónica.

Interpretar al estado como un artefacto ideológico y cultural y operacionalizarlo a través de la noción formaciones estatales, traza un programa de estudios de largo plazo para comprender las configuraciones estatales argentinas, tanto la nacional como las subnacionales, en sus propios términos y articuladas a procesos que operan en otras escalas, recuperando los proyectos de estado y sociedad que se disputan en cada momento y el efecto que tienen en la configuración de la sociedad las acciones que diferentes grupos de interés despliegan desde dentro y fuera del estado.

A través de estos artículos podemos comprobar entonces que las políticas estatales en general, y las orientadas a la ruralidad en particular, son producidas por personas que circulan por y representan a agencias internacionales, unidades burocráticas nacionales, provinciales y locales y que cuentan con diferentes recursos, márgenes de acción y construyen problemas y acciones desde diferentes perspectivas (globales, nacionales, locales). En las diferentes arenas en las que se producen las políticas estatales pueden involucrarse a su vez sectores de la población sea en forma individual o colectiva.

En esos ámbitos o arenas se producen confrontaciones, traducciones y adaptaciones de las diferentes perspectivas desde las que los agentes hacen, en términos prácticos y cotidianos, las políticas, el estado y las instituciones. Ese hacer está configurado por condiciones desiguales de distribución de capitales, tanto al interior de las agencias estatales como entre éstas y los destinatarios, y esa desigualdad segmenta la participación, el acceso a bienes y servicios y el grado de incidencia, según el espacio y la escala en la cual operen los actores, en la producción de problemas de gobierno y en la jerarquización, formulación e instrumentalización de políticas estatales. De allí la

inspiración para el título de esta compilación, *Haciendo estado en el campo*, que remite a la forma en que se (re) produce y (re) hace en forma permanente esa arena en espacios sociales diversos y particulares. Ello lleva en algunos casos a la producción de institucionalidad estatal y no estatal, a la adopción de dispositivos de participación, identificación y caracterización y a la re-significación, re-producción práctica y/o creación de políticas tanto en las oficinas como en los territorios.

Bibliografía

- Abrams, P. (2015). "Notas sobre la dificultad de estudiar el estado". En *Antropología del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (1993). *Esprits d'Etat. Actes de la recherche en Sciences Sociales*. Vol. 96-97:49-62.
- (2004). *Sobre el Estado. Curso en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.
- Corrigan, P. y Sayer, D. (1985). *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. London: Basil Blackwell.
- Das, V. y Poole, D. (2008). "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social*, N° 27, pp. 19-52.
- González, S. (2005). "La geografía escalar del capitalismo". *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Año 9, N° 189, pp. 91-112. Universidad de Barcelona.
- Gudynas, E. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual". Disponible en <http://www.gudynas.com/publicaciones/GudynasNuevoExtractivismo10Tesis09x2.pdf>
- Haesbaert, R. (2013). "Del mito de la desterritorialización a la multi-territorialidad". *Cultura y representaciones sociales*, N° 15, pp. 9-42.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del Capital. Hacia una Geografía Crítica*. Madrid: Akal.
- Joseph, G. y Nugent, D. (2002). "Cultura popular y formación del estado en el México revolucionario". En Joseph, G. y Nugent, D. (comp.) *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: Nueva Era.
- Massey, D. (2012). "Introducción: la geografía importa". En Albet, A. y Benach, N. (comp.) *Doreen Massey. Un sentido global del lugar*. Barcelona: Icaria.

- Miliband, R. (1970). *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo XXI.
- Moore, A. (2008). "Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice". *Progress in Human Geography*, N° 32, pp. 203-225.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). "Introduction. Rethinking theories of the State in an Age of Globalization". En: Sharma, A. y Gupta, A. (org.). *The Anthropology of the State. A reader*. UK: Blackwell Publishing.
- Smith, N. (2003). "Scale Bending". En Sheppard, E. y McMaster, R. (comp.) *Scale & Geographic Inquiry: nature, society and method*. London: Blackwell.
- Svampa, M. (2015). "¿El desarrollo en cuestión? Algunas coordenadas del debate latinoamericano". En Svampa, M. (coord.) *El desarrollo en disputa. Actores, conflictos y modelos de desarrollo en la Argentina contemporáneas*. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Uitermark, J. (2002). "Re-scaling, 'Scale Fragmentation' and the Regulation of Antagonistic Relationships". *Progress in Human Geography*, N° 26, pp. 743-765.
- Weber, M. (2005). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Sección 1

**Neoliberalización,
transformaciones territoriales
y estatalidades**

El acoplamiento fragmentario del Estado en el Complejo Ganadero Formoseño

The Fragmentary Coupling of the State in the Formoseño Cattle Complex

| Ernesto Fabián Giuliano

Resumen

Formosa integra el grupo de las llamadas *provincias rezagadas* de la Argentina y, en las últimas décadas, sus acusados rasgos de *periferia extrema* se han acentuado. Las acciones acometidas por la élite que comanda el aparato estatal provincial han, redefinido y profundizado este atributo.

En este trabajo nos acercamos a la intervención en torno al Complejo Ganadero Formoseño durante la pos-convertibilidad neodesarrollista (más precisamente entre 2002 y 2015) para observar sus implicancias en el rumbo de la economía y la sociedad local. Particularmente, nos enfocamos en la dinámica de acoplamiento fragmentario inducida por la Nueva Ortodoxia Regionalista y las mutaciones funcionales y espaciales que atraviesa el Estado provincial, interpretándolos como concretización regional/local del proceso de neoliberalización.

Asimismo, consideramos que al compás de este proceso han ido tomando forma nuevas funciones económicas del Estado provincial perfilándose un entramado similar al llamado *Estado de Competencia*, acompañado, en la orientación de la política social, por una torsión similar al rediseño institucional conocido como *Estado de Trabajo* (workfare).

La política diseñada en torno al Complejo Ganadero Formoseño, en suma, intenta crear ambientes productivos “flexibilizados” que facilitan la penetración de capitales extra-provinciales que disputan los espacios en la organización y control de las políticas de marquetización con los locales, las que consolidan procesos escalares fragmentarios con mayores desigualdades.

Palabras clave: Estado, Formosa, Ganaderización, Escalas, Neoliberalización.

Abstract

Formosa belongs to the group of so-called *lagging provinces* of Argentina and, in recent decades, its marked features of *extreme periphery* have been accentuated. The actions undertaken by the state elite that commands the provincial state apparatus have played a prominent role in this course, re-defining and deepening this central attribute of provincial social formation.

In the present work we approach the intervention around the Formoseño Cattle Complex during the post-convertibility (more precisely between 2002 and 2015) in order to observe its implications in the course of the economy and the local society. We focus on the dynamics of fragmentary coupling induced by the New Regionalist Orthodoxy and the functional and spatial mutations that the provincial State goes through, interpreting them as regional/local concretization of the neoliberalization process.

Likewise, we consider that at the pace of this process new economic functions of the provincial State have been taking shape and a framework similar to what the academic literature calls *State of Competition* has been outlined, accompanied, in the orientation of social policy, by a torsion similar to the institutional redesign known as “State of Work” (workfare).

The policy designed around the Formoseño Cattle Complex, in short, tries to create “flexible” productive environments that facilitate the penetration of extra-provincial capital that disputes the spaces in the organization and control of marquetization policies with local, which consolidate fragmented scalar processes with greater inequalities.

Keywords: State, Formosa, Ganaderization, Scales, Neoliberalization

Introducción

Formosa es una de las jurisdicciones sub-nacionales que integran la denominada *periferia rezagada* (Vaca y Cao, 2004) de la Argentina. Este grupo de provincias, además de distinguirse por su *bajo desarrollo relativo, sus indicadores de deterioro social y una aguda dependencia del Sector Público* (Vaca y Cao, 2004:73) presentan la especificidad de mostrar un *despliegue de las economías regionales...[de] importancia secundaria frente al peso de la actividades rurales de neta subsistencia o del accionar de la Administración Pública* (Vaca y Cao, 2004:75). En ellas, además, *se observan corrientes migratorias hacia las áreas centrales y deterioro en la participación relativa en el PBI* (Vaca y Cao, 2004:75). Así, la economía de Formosa se caracteriza por producir bienes provenientes de las actividades intensivas en recursos naturales, por transitar un acentuado proceso de tercerización de la estructura de empleo, una escasa industrialización y “dependencia” con la región central del país, siendo su vinculación “subordinada” dentro de la matriz productiva nacional trazada a partir de grandes empresas nacionales y extranjeras (Schorr, Ferreira y Gorenstein, 2012:55). Configura, en tal sentido, un caso palmario de *periferia extrema* dentro de la formación social argentina¹.

Las acciones acometidas por la élite estatal que comanda el Estado provincial, trazando su propio sendero del proceso de neoliberalización, han profundizado y redefinido este rasgo central de la

¹Tomamos la expresión de Stephen Bunker, que la utiliza para caracterizar a las regiones cuyos lazos económicos con el sistema mundial están basados casi exclusivamente en el intercambio de mercancías extraídas, esto es, de recursos que ocurren en la naturaleza y en cuya existencia o reproducción continuada no hay una intervención humana deliberada (Bunker, 1984:55). Aduce que el carácter “extremo” le viene dado por la *baja proporción de capital y trabajo incorporados en el valor total de sus exportaciones y por el bajo nivel de encadenamiento con otras actividades y la organización social de la misma región* (Bunker, 1984:55).

formación social provinciana. En este escenario, nos proponemos acercarnos sumariamente al proceso de acoplamiento fragmentario del Estado en el Complejo Ganadero formoseño, para lo cual, organizamos la presentación en dos secciones. El primero, destinado al abordaje conceptual sobre la mutación del Capitalismo, los cambios en la estatalidad focalizada en el caso formoseño. En la segunda, nos dedicamos al objetivo propuesto, en la que emergen los dispositivos fragmentarios que se acoplaron en el Complejo, así como la lógica de intereses emergentes de dicha dinámica. Finalmente, las conclusiones procuran articular los resultados observados, en función al marco conceptual y el objetivo propuesto.

Mutación del Capitalismo, cambios en la estatalidad y el caso formoseño

La emergencia del denominado modo de desarrollo posfordista ha modificado la organización territorial de las formas de acumulación y del modo de regulación, que relativizan el ámbito nacional y jerarquizan el global -local o regional-, haciendo que los procesos de producción y acumulación del capital adopten patrones más dinámicos, flexibles, en redes e históricamente heterogéneos. Estos espacios emergen como los núcleos estratégicos de la reproducción material, constituyéndose en la base territorial de la producción de capital.

En ese contexto, durante los años noventa, durante el punto culminante del neoliberalismo, nuestro país profundizó el proceso de ajuste y reformas estructurales impulsados por el denominado Consenso de Washington, las que se materializaron entre sus principales políticas en: la reducción del Estado a través de la disminución de la planta de personal y de sus atribuciones reguladoras, privatización de todas las empresas públicas y bancos de los Estados provinciales, la descentralización de funciones (educación y salud entre otros) desde el Estado Nacional a la provincias y de estas a los

municipios; desregulación de todos los mercados para facilitar la movilidad de los capitales, apertura del comercio internacional y el endeudamiento externo.

Esto es, se redefinieron los modos de relación y articulación del Estado con la sociedad civil, las modalidades (y objetivos) de intervención, sus formas organizativas, y se modificó el modelo de centralidad estatal² y las estrategias de desarrollo que implicaron para esta década, la desaparición total de la Industrialización basadas en la sustitución de importaciones (Fernández y García Puente, 2011). De este modo, se dio lugar a una drástica modificación de la presencia del Estado en la dinámica de acumulación nacional, que se tradujo en los hechos, en el paso de un **Estado de Bienestar** a un **Estado Subsidiario**: *El primero, fue paulatinamente retirándose de su función intervencionista y reguladora, a fin de liberalizar las relaciones económicas en un mercado abierto a las corrientes internacionales de bienes y dinero* (Rofman, y Romero, 1997:253).

Al calor de estas transformaciones y concomitantemente al dominio creciente de las reformas neoliberales, comenzó a desarrollarse un conjunto de contribuciones académicas originado en los países centrales. Estas contribuciones se agruparon dentro de la denominada **Nueva Ortodoxia Regional (NOR)** (Fernández, 2012:12). Hacia mediado de los años 90, esta perspectiva fue instalándose también en los países periféricos y se propagó de manera acrítica la lectura neoliberal del desarrollo capitalista institucionalizándose de la mano de intelectuales, e instituciones destacadas del mundo académico y supranacionales de nivel regional (Fernández, 2008), constituyéndose la NOR en una plataforma común.

La puesta en funcionamiento de la plataforma común como bien lo señalan Peck y Tickell (1994) originó un doble vínculo entre las escalas³ territoriales: los ámbitos locales se encuentran determina-

² También denominado matriz estadocéntrica y en el cual el Estado se constituyó como actor político, árbitro y, al mismo tiempo, arena de disputas por la distribución del ingreso y los conflictos sociales (Cavarozzi, citado por Fernández y García Puentes, 2011).

³ A partir de aquí, usaremos la palabra *escala*, en una primera aproximación, como constructos sociales. Al respecto Neil Smith (Cit. González, 2005), plantea: *el punto vital es no tomar estas escalas simplemente por sentado, por muy evidentes que parezcan, sino entender sus orígenes, determinación y coherencia interna*. Es de-

dos por las dinámicas globales y lo local es resignificado como configurador de los procesos globales. Sin embargo, esas relaciones son asimétricas e inestables -y más aún en territorios periféricos-, porque las estrategias locales, al favorecer la libertad de acción del capital, se inclinan a la voluntad de la competencia global. Asimismo, entre las regiones se alientan relaciones competitivas que consolidan y acentúan los procesos fragmentarios de reproducción socioespacial y, de este modo, provocan nuevos desequilibrios y desigualdades.

Hacia finales de 2001 llegó a su clímax la crisis del proceso neoliberal, proceso iniciado en Argentina más de dos décadas antes. Esto implicó la salida abrupta de la convertibilidad⁴ y, más en general, un giro hacia una revalorización de la autonomía relativa del Estado para orientar el desarrollo económico capitalista. En tal sentido, por lo menos algunas de las características más ostensibles de las políticas macroeconómicas del paquete de medidas del neoliberalismo, *en su época de plenitud* (Jessop, 2010), esto es, las que fueron implementadas a comienzos de los noventa, se dejaron de lado.

De todos modos, esto no implica que el *neoliberalismo* se haya desdibujado hasta hacerse irreconocible y, más sustantivamente, haya dado lugar a otro régimen de regulación distinto. Esta interpretación de un supuesto fin del neoliberalismo en Argentina (y en varios países latinoamericanos); diagnóstico que, inclusive, se trasladó al ámbito mundial después de la crisis económica global de 2008, mirada bien de cerca, no es convincente. Peck, Theodore y Brenner sugieren, en este sentido, que *más que la sentencia de muerte*

cir las escalas, como el Estado-Nación, provincia, ciudad o cualquier otra, como dice Smith son *expresiones mismas de la organización de los procesos sociales*. Así, la entenderemos como *representaciones* impulsadas por los actores académicos, institucionales y económicos, que despliegan estrategias destinadas a resolver su reproducción y los conflictos de poder a los que esas estrategias dan lugar. Ello conlleva el posicionamiento de una determinada organización espacial de las dinámicas económicas, sociales e institucionales y, a partir de ello, una configuración dada de las escalas-globales, nacionales y locales- y sus vínculos, en concordancia con esas estrategias (Fernández, Seval y Vigil, 2012: 28).

⁴ La salida del régimen de la convertibilidad se materializa con la sanción de la Ley N° 25.561 que modificó significativamente el tipo de cambio real (por lo menos hasta el año 2008), alterando los precios relativos y desplazando el eje de la acumulación, principalmente, hacia los sectores productores de bienes transables (Azpiazu y Schorr, 2010).

para el neoliberalismo, podemos estar viendo otro punto histórico de inflexión del mutante proceso de neoliberalización (2012:265).

En efecto, estos autores ponen el acento en la deficiente conceptualización del *sistema regulatorio* al que se denomina *neoliberalismo*, escrutando críticamente las asunciones insosteniblemente monolíticas sobre las que se descansan los diagnósticos de su defunción. La noción analítica clave que ellos postulan es la de pensar al neoliberalismo más como un proceso de *neoliberalización*, que como un estado o condición final. Así, entienden que la neoliberalización es un proceso contingentemente realizado y cambiante, cuyo núcleo reside en *la movilización del poder estatal para extender el dominio del mercado* (Tickell y Peck, 2003:166).

Se trata, en tal sentido, de un *síndrome*, de una lógica extendida a nivel global que se reproduce en lugares, territorios y escalas diversas, que de manera adaptativa registra los particularismos regionales/locales, debido a que no existe un experimento puro que lo exprese como tal, en consecuencia, transita como un paradigma mixto y abigarrado de reestructuración escalar del Estado, como se observará en territorios periféricos como el de Formosa.

Según proponen Fernández y Cardozo (2012: 13), este síndrome encuentra su base en la reestructuración espacial y escalar del Estado y el impulso de una nueva lógica funcional que desplaza la perspectiva “de bienestar” que promovió el Estado Desarrollista hacia la promoción de una intervención *workfarista*, asociada en primer término a una implicación orientada hacia la creación de ambientes productivos dinámicos, sustentados en la cualificación de la productividad laboral y la innovación empresarial.

En otros términos, la representación escalar que otorgara centralidad a los ámbitos nacionales y cobertura protectora a la fuerza de trabajo y a los territorios periféricos, a través de sus elementos simbólicos y materiales se vio socavada (Peck y Tickell, 1994), corriendo el eje de las estrategias de desarrollo, con foco en las escalas regionales/locales y su conexión articulada con el espacio global.

Es decir la representación escalar posfordista se operacionaliza a través de una jerarquización de un patrón bipolar, sustentado tan-

to en la dimensión regional-local como la supranacional, colocando esos terrenos escalares como los ámbitos donde se corporizan las luchas y las respuestas a estrategias generadas en gran media en forma externa a las mismas (Brenner, 2001), a través de redes/flujo que las atraviesan y redefinen, a veces consolidando y otras creando nuevos procesos desigualadores tanto entre como en el interior de ellas.

En línea con estas ideas encuadradas en la NOR, desde el año 2004 se implementa en Argentina el Plan Estratégico Territorial (PET) coordinado por el Ministerio de Planificación Federal Inversión y Servicios Públicos, a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública⁵, donde todas las jurisdicciones provinciales se articularon desde una metodología homogénea, lineamientos e iniciativas de impacto territorial. Por su parte, el Consejo Federal de Inversiones, a través de su Línea de Trabajo sobre Planificación Estratégica Regional⁶, asiste y acompaña las experiencias en los municipios, junto a las provincias interesadas, implementando los Planes Estratégicos de Desarrollo Local - PEDL.

En este escenario de propagación de políticas productivistas fragmentarias, el ingreso e institucionalización de la NOR en la provincia de Formosa comenzó a transitar sus primeras experiencias entre mediados y fines de los noventa, a través **dispositivos regulativos específicos fragmentarios (DREF)** en **espacios de acumulación (EA)** entrelazados a estos, como por ejemplo, la del Centro-Oeste (Giuliano, 2015) y con el Bosque Modelo Formoseño, como se muestra en el Cuadro N° 1, las que se amplifican y proliferan en la etapa de la posconvertibilidad-neodesarrollista.

⁵ Si bien, el PET surge en el 2004 con el objetivo de concretar inversiones públicas y de equipamiento, a través de una metodología homogénea de articulación y consensos entre equipos técnicos de la Nación, las provincias, Municipios, organizaciones civiles y cámaras empresariales. En sus diferentes etapas se extienden hasta el año 2016. Desde el año 2015, la subsecretaría funciona en el ámbito del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. <http://www.planificacion.gob.ar/contenidos/2605>

⁶ <http://cfi.org.ar/accionar/lineas-de-trabajo/planificacion-estrategica-regional>. La entidad acompañó el financiamiento de los procesos de Planes Estratégicos de Desarrollo Local en el territorio de Formosa.

Cuadro N° 1. Institucionalización de la NOR en la provincia de Formosa

Instituciones Líderes	Escala Meso Regional	Escala Micro Regional o Local
Estrategia – Programas de Competitividad y Cluster		
<ul style="list-style-type: none"> • Banco Interamericano de Desarrollo – BID. • Ministerio de Agricultura y Pesca de la Nación. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación– SAGPy A. • Programa de Servicios Agrícolas Provinciales PROSAP⁷ • Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Política Económica de la Nación. • Ministerio de la Producción y Ambiente. Prov. de Formosa. • Universidad Nacional de Formosa. • Ministerio de Economía de Formosa (Bunker, 1984:55) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia Provincial para el Sector Agroalimentario – EPSA. – Resolución N° 373/09 y 3550/15 Ministerio de la Producción y Ambiente. • Plan de Mejoramiento de la Competitividad (PMC) – Cluster Acuícola del NEA y frutícola NOA con aportes de CEDEVA. • Programa de Competitividad de Norte Grande (PCNG): Plan de Competitividad del Conglomerado Bovino de Formosa. • PCNG: Plan de Competitividad del Conglomerado Productivo Foresto Industrial de Formosa. • Proyecto de desarrollo del centro/oeste 	<p>El Plan Estratégico Formosa 2015, divide a la provincia en 8 regiones productivas en las que operan las estrategias, programas de competitividad y cluster:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Litoral 2. Subtropical Norte 3. Pirané Sur 4. Pirané Norte 5. Central Norte 6. Central Sur 7. Centro Oeste 8. Extremo Oeste. <p>A su vez, se constituyen 4 macro-regiones inclusivas de una o parte de las 8 regiones. Ellas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Macro Región Centro/Oeste • Macro Región Central • Macro Región Subtropical Norte • Macro región Este.

⁷ La entidad financia proyectos a través de la inversión pública directa, la inversión pública articulada con el sector privado e iniciativas de mejora competitiva. Promueven superar las barreras que limitan el crecimiento y la competitividad de actividades agropecuarias a través del desarrollo de Cluster-IDC. <http://www.prosap.gov.ar>

Bosque Modelo Formoseño – BMFo

Instituciones Líderes **Escala Meso Regional** **Escala Micro Regional o Local**

Estrategia – Programas de Competitividad y Cluster

- Red Regional de Bosques Modelos para América Latina y el Caribe (CRBM-LAC).
 - Agencia Internacional de Cooperación Japonesa – JICA⁸.
 - Programa Nacional de Bosque Modelo.
 - Ministerio de la Producción y Ambiente.
 - Municipalidad de Ingeniero Juárez.
 - Universidad Nacional de Formosa.
 - Centro de Validación Tecnológica Agropecuaria - **CEDEVA**⁹.
 - Equipo de Promoción y Acompañamiento Solidario-**EPRASOL**¹⁰
- El BMFo opera en la localidad de Ingeniero Juárez, Provincia de Formosa. Es una Asociación Civil sin fines de lucro creada en el año 1998 obteniendo su personería jurídica en 2004. Su área de incidencia: 800 mil ha, poblada por 45 mil habitantes divididas a su vez en diferentes formas de convivencia con su entorno. Son cuatro los centros poblados con más de 1.000 habitantes, donde viven criollos y aborígenes (tobas y wichis). (Anuario B M, 2010)
-

⁸ Constituida como Institución Administrativa Independiente, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) tiene como fin contribuir a la promoción de la cooperación internacional, así como, al firme desarrollo de las economías de Japón y de todo el mundo, dando apoyo al desarrollo socioeconómico, la recuperación o la estabilidad económica de los países en desarrollo. <http://www.jica.go.jp/spanish/index.html>

⁹ La misión del CEDEVA, es producir información disponible para los empresarios que ingresan a invertir a las regiones productivas y a la vez, generar todo un paquete de tecnología que se adapte a la región oeste y centro-oeste donde la agricultura no existía. <https://www.formosa.gob.ar/cedeva>

¹⁰ Es una asociación civil sin fines de lucro, que se dedica a la promoción humana integral de comunidades aborígenes del oeste de Formosa.

**Plan Estratégico Territorial y
Planes Estratégicos de Desarrollo Local**

<ul style="list-style-type: none"> • BID • PNUD Argentina. • Ministerio de Planificación Inversión Obras y Servicios Públicos de la Nación. • Consejo Federal de Inversiones –CFI. • Fundación Arandú – Provincia de Corrientes. • Ministerio de Planificación Inversión Obras y Servicios Públicos de la Formosa. • Dirección de Planificación del Desarrollo Local de Formosa. • Municipios Seleccionados. 	<p>Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Formosa PET FORMOSA 2015</p>	<p>Planes Estratégicos de Desarrollo Local (PEDL) en Municipios seleccionados por la Provincia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Herradura 2. Misión Lahisi 3. Riacho He He 4. Laguna Blanca 5. Clorinda 6. Tres Lagunas 7. General Belgrano 8. Villafañe 9. Pirané 10. Palo Santo 11. San Martín II 12. Siete Palmas 13. El Espinillo 14. Fortín Lugones 15. El Colorado 16. Villa Dos Trece 17. General Güemes 18. Ibarreta 19. Estanislao del Campo 20. Ingeniero Juárez 21. General Enrique 22. Mosconi 23. Pozo de Maza 24. Laguna Nainneck 25. Buena Vista 26. Región Centro Este.
---	--	--

Referencias Teóricas de los planes: basadas en documentos y manuales de CEPAL–ILPES y Cadena de Valor de base Porteriana.

Agencia de Desarrollo
Empresarial (ADE)¹¹
Formosa.

- Feria Internacional de Mueble y la Madera (FEDEMA) Formosa
 - Feria Internacional de Frutos Argentinos (FRUTAR) Formosa.
 - Programa de Entrenamiento Gerencial Para Empresas Industriales.
 - Programa de Visita y Apoyo a Empresas
 - Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad
 - Programa Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME)
 - Programa Capital Semilla
-

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes documentales de Organismos Oficiales de la Provincia de Formosa.

Durante esta última etapa aludida, de un neoliberalismo más complejo, donde se intenta posicionar al Estado, con una impronta mayor, toda la dirigencia política y la burocracia incorpora el discurso y las políticas de gestión basadas en la NOR, como el camino inexorable para el desarrollo regional/local competitivo e integrado al mundo. Es así, que su implementación en el territorio, ha implicado el surgimiento a nivel meso regional, de espacios institucionales creados por la provincia, desde las cuales se ponen en práctica políticas, funcionales a la nueva ortodoxia regionalista y a su lógica productivista fragmentaria.

En el Cuadro N°1 presentamos la institucionalización de la NOR en la provincia de Formosa. Aquí nos detenemos solo en el detalle de las instituciones que lideran el proceso, proveniente de organismos internacionales, financieros supranacionales, Instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

¹¹ La ADE, es una institución sin fines de lucro donde confluyen los esfuerzos de empresarios, cámaras, universitarios, técnicos y organismos gubernamentales para desarrollar las potencialidades de la economía regional y mejorar la competitividad de las empresas. www.adeformosa.org.ar.

También, se puede observar el conjunto de DREF que operan a nivel de distintas escalas del territorio, reflejados a través de los Programas de Competitividad y desarrollo, iniciaciones de clusters, Plan Estratégico Territorial, Planes Estratégicos de Desarrollo Local, Programas Feriales, de Entrenamiento Gerencial y financiamiento al empresariado local.

La impronta de las políticas regionalistas/localistas afinadas en el espacio-social formoseño, nos habla, asimismo, del funcionamiento de un andamiaje de DREF de diferentes características y de articulación de objetivos, pero que tienen como principio rector, la construcción EA, inspiradas en las líneas envasadas por la nueva ortodoxia de base “participativa” “universales” y “comunitarista”. Esos EA son instancias de implicación fragmentarias público-privada, en las que operan los DREF para generar la atmosfera propicia a nivel regional/local y movilizar los engranajes, de actividades económicas que buscan la rentabilidad y sustentabilidad, para el desarrollo integrado al mundo.

Hacia el interior de estos procesos territoriales regional/local-global, los fundamentos de la NOR abigarrados en el proyecto neodesarrollista, vienen a recrear esas formas de intervención estatal asimilables al proceso de neoliberalización. Es decir, refuerzan el re-escalonamiento espacial hacia abajo basado en la descentralización y la relativización de la escala nacional a través del PET y los PEDL, pero también desarticulan las tensiones sociales, que producen las redes del capital global, impulsando hacia el interior de la microescalas de territorios en disputa, un mensaje de construcción horizontal y participativo, como un camino inexorable al desarrollo endógeno; pero que en los hechos, termina siendo funcional a esos intereses y acentuando las desigualdades en el territorio.

Conviene recordar, sobre este punto específico, que ya Tickell y Peck señalaban tempranamente que

[el Estado neoliberal] ha demostrado una capacidad para metamorfosearse en una variedad de formas institucionales, para insinuarse dentro de un abanico de diferentes emplazamientos institucionales y absorber narrativas paralelas e incluso conten-

dientes de reestructuración e intervención en respuesta tanto a contradicciones internas y presiones externas. El proyecto del neoliberalismo es consecuentemente plástico, evolutivo y cambiante. (2003: 181)

Este mensaje cuando es aceptado acríticamente, implica a cambio, la subordinación a una rejerarquización de las escalas subnacionales como espacios capaces de moldear su propia dinámica de desarrollo, a partir de la articulación asociativa y cooperativa de actores económicos e institucionales, cohesionados y autorresponsables de su inserción en el escenario global.

Se abre con ello una nueva arquitectura regulatoria, que Peck y Tickell la denominan las formas reconstructivas, consensuadas o del *roll out* del proceso neoliberalizador. Esto es, el despliegue de *nuevas formas estatales, nuevos modos de regulación, nuevos regímenes de gobernanza, con el objetivo de consolidar y manejar tanto la mercantilización como sus consecuencias* (2007:33).

Como parte del proceso de redefinición del patrón socioeconómico espacial de la acumulación a partir del nuevo paradigma tecno-productivo flexible y de globalización, el Estado-nación se transforma morfológica y funcionalmente como también sus escalas subnacionales, pero no desaparecen. De este modo, algunas funciones específicas se reubican en otros niveles de la organización estatal, otras se comparten o son desplazadas a actores no estatales, y los objetivos que antes eran internos, se expanden para incluir un rango extensivo de factores y procesos transnacionales o extraterritoriales (Jessop, 2008).

La emergente configuración del Estado es denominada **Régimen Schumpeteriano de Workfare** por Bob Jessop (1994:263). Se trata del **Estado de Competencia**, orientado funcionalmente a fomentar la flexibilidad, la competencia y la innovación; a crear, orientar y enriquecer las redes de economías nacionales y regionales generando procesos de articulación supra y sub-nacionales (Jessop, 2008).

Es justamente esta perspectiva Estadual la que se impone en Formosa en el marco del denominado *modelo formoseño*¹². Un ambiente donde, se dice, el Estado y los dueños del capital, tienen el interés común de generar espacios propicios para la liberación de un conjunto de activos, incluida la fuerza de trabajo a un coste muy bajo, posibilitando mayores desigualdades y acentuando la acumulación del capital.

La acción estatal se dirige a establecer nuevos marcos institucionales para movilizar las fuerzas productivas con relación a la reterritorialización del capital; a promover la competitividad al incentivar, crear, mantener y realzar fuerzas productivas específicas, y a regular las contradicciones sociopolíticas de la dinámica del capital (Brenner, 2003). Es decir, cambia la modalidad de intervención estatal (y el sostenimiento estatal) por la modificación de la lógica y la dinámica espacial de la acumulación del capital. Surge en esta dinámica, un Estado destinado a dar soporte al desarrollo de procesos productivos y ser articulador de múltiples intereses público/privados, necesarios para ligar esos procesos con la generación y transferencia de conocimientos.

Ahora bien, desde esta concepción de Estado como se observa, se pone énfasis en las nuevas funciones implicadas en el campo productivo, pero a su vez se termina despegando de aspectos distintivos del Estado fordo-keynesiano, como por ejemplo la redistribución para garantizar el bienestar social. Jessop ve en ello un desplazamiento del rol del Estado, desde el tipo de intervención reclamado por el sistema de acumulación fordista de administrar la demanda nacional a través de las medidas keynesianas y del Estado de Bienestar, hacia un rol preponderante del Estado en la promoción y fortalecimiento de la competitividad estructural de la economía na-

¹² Dicho ideario se plantea en los Preámbulos Constitucionales de los años 1991 y 2003. Allí se expresa: *plasmear el modelo formoseño para un proyecto provincial...* Se trata de un proyecto hegemónico de dominación que se prolonga hasta nuestros días, en la que partido gobernante y Estado se mezclan, se fusionan y se conjugan con la impronta de una conducción personalista, apoyada por la elite dirigente del Partido Justicialista local, en articulación con grupos empresariales, vinculados a la construcción, la ganadería, el sector forestal, comercial, financiero e hidrocarburífero, gremial, partidos políticos y organizaciones sociales.

cional *dado el carácter irreversiblemente internacional del posfordismo* (1999:47), reduciendo el papel del Estado en la administración de la demanda nacional e incrementando su papel en la reestructuración constante y continua por el lado de la oferta.

Peck y Tickell (1994) señalan también, sobre los límites que se generan cuando la regulación y las políticas públicas son planteadas exclusivamente desde la instancia local-regional -las cuales se hallan entregadas a la dinámica del capital global móvil y a la competencia por las fracciones de capital- ya que estas por sí solas tienen poco poder político para poder conducir esos procesos en un contexto de acumulación global y desregulado¹³. En el mismo sentido Jessop (2008) a su vez aporta, que las instancias estatales subnacionales desprovistas de una articulación con el Estado-nación -que dispone de una base fiscal para realizar modificaciones en esos ámbitos- no pueden por sí mismas generar transformaciones sustantivas en esas materias.

Podemos concluir parcialmente entonces que la reestructuración morfológica, el desarrollo de nuevas funciones y el modo de intervención del Estado, implican un reacomodamiento de la forma de organización del poder y de las relaciones entre los actores, que influye en la definición de sus políticas y en cómo se ejercen. Se añade a esto otro aspecto relevante, la redefinición de las funciones del Estado-nación, cuya centralidad estratégica se mantiene, pero reformulada y reestructurada por la proliferación de las escalas y sus dinámicas, y readaptada a la nueva lógica de acumulación y reproducción del capital y de su impacto en los territorios. En estos cambios en las formas de organización e implicación estatal, no detendremos a continuación, a acercarnos a la dinámica de acoplamiento que se fueron desplegando a través de algunos de los dispositivos fragmentarios que hemos presentado en el Cuadro N° 1 y que se vinculan con el espacio de acumulación denominado Complejo Ganadero, en su desenvolvimiento y la estructuración

¹³ Los ámbitos locales poseen *responsabilidad sin poder*. Pero también agregamos, con escasos recursos y las instancias supranacionales pose en *poder pero sin responsabilidad* por las consecuencias sociales y económicas (Peck y Tickell, 1994). Para lo cual agregamos, a los que se les giran recursos y *carecen de toda responsabilidad democrática real* (Jessop, 2008:261).

de lógicas de intereses en disputa, de los espacios de organización y control de las políticas de marquetización, entre actores locales y extra-provinciales, las que consolidarán procesos territoriales con mayores desigualdades durante el neodesarrollismo, como nos pre-disponemos a analizar a continuación.

El Complejo Ganadero y la intervención del Estado de Competencia

Siguiendo a Gorenstein (2012) entendemos por Complejos o Sistemas Productivos Territoriales a los agrupamientos productivos integrados por empresas (independientes o interdependientes) que pertenecen a una misma cadena productiva o sistema de input-output: entre ellas, las explotaciones agropecuarias, unidades industriales, comerciales. Para su abordaje se implementa el marco conceptual/metodológico de los complejos productivos regionales. Se trata de un enfoque sistémico, que permite reconocer las relaciones (mercantiles y no mercantiles) de los agentes e instituciones que lo integran, los ámbitos en los que convergen actividades conexas de diferente naturaleza y las relaciones asimétricas y de dominación propias de los procesos de reproducción del capital que se producen en estos espacios económicos/territoriales. Sobre la base de estos elementos, nos abocamos a recorrer al Complejo Ganadero de la provincia de Formosa, durante el período 2002 a 2015

Históricamente, la actividad ganadera ha constituido la principal actividad económica de la provincia, cuya forma de producción se ha basado tradicionalmente en la cría extensiva, con escasa incorporación de tecnología, las que motivaron que Formosa haya sufrido de una persistente carencia de animales terminados, los cuales van hacer ser introducidos desde otras provincias, tendencia que se mantendrá hasta los años 2000-2002.

Dicha tendencia, se desarrolla en un contexto de un régimen de acumulación aperturista con regulaciones más competitivas, asociada al proceso de sojización en las regiones pampeanas y extra-pampeanas (INTA, 2005), la notoria caída de la producción aldonera (Giuliano, 2015), el enfrentamiento a la enfermedad de la aftosa, factores que coadyuvaron a la penetración de empresas extraprovinciales¹⁴ con experiencias en otras prácticas organizativas y tecnológicas; que sumado al significativo aumento del cultivo de forrajeras en toda la provincia, pero principalmente en las zona oriental (Misión Laishí, Formosa y Pilcomayo) y Centro (en el Departamento Patiño), generaron en adelante, la relocalización de la ganadería bovina en Formosa, como decíamos, extendiéndose también al Nordeste Argentino / NEA; las que condujeron al aumentado el stock de ganado bovino. Estos procesos a su vez implicaron, transformaciones en las empresas locales ganaderas, la profundización del ciclo ganadero en Formosa, a través de un proceso de reestructuración del Complejo Productivo, caracterizado por continuidades y alteraciones significativas como observaremos seguidamente.

En efecto, la salida del régimen de la convertibilidad por aquellos años, como ya apuntáramos, con una significativa devaluación de la moneda nacional, provocó una profunda modificación de los precios relativos en la economía argentina a favor de los productos transables que se comercializan internacionalmente, como los agropecuarios, las que determinaron mayores márgenes de ganancia para el conjunto de este sector.

¹⁴ Entre ellas encontramos a: 1) Agronor JC S.A quien incorpora a sus activos a las Estancias: La Alegría, San Felipe, Altos del Guayacan (bovinos) y San Pedro (bubalinos) controlando unas 75 mil has., donde realizan cría, invernada y prácticas de mejoramiento genético con destino al mercado interno y externo. 2) Camp Cooley-El Bagual ubicada en la estancia El Bagual en la localidad de Presidente Yrigoyen con casi 19 mil has, La corporación está integrada por campos de cría y engorde, mejoramiento genético, plantas frigoríficas, cadenas de distribución de carnes y bocas de expendio al público consumidor. 3) Cabaña El Amargo, con establecimientos en el noroeste santafesino, sudeste de Santiago del Estero y en Formosa, en donde conducen el establecimiento Don Caito de 2.308 has, dedican su producción a la raza Braford con destino al mercado argentino. Fuente: Elaboración propia en base a publicaciones de las empresas.

En la ganadería, sin embargo, el incremento de la rentabilidad no fue inmediato, dado que la reducción de la demanda interna asociada a la crisis económica, sumada a la imposibilidad de colocar los productos ganaderos argentinos en los principales mercados externos debido al rebrote de fiebre aftosa en el año 2000, impidió que los precios de la carne se incrementaran desde un primer momento.

Cuadro 2. Principales Indicadores del Sector Bobino de Argentina Años 1991 a 2012.

Años	Exportaciones en Tn res con huesos	Producción en miles de Tn res con huesos	Faena Total país (Cabezas)	% de Hembras Faenadas	% de Novillos Faenados	Consumo Per Cápita Kg/habitante
1991	407.333	2.854	13.516.311	41,10	37,20	75,02
1992	297.118	2.723	12.823.907	40,80	38,30	73,46
1993	281.133	2.787	13.216.597	40,40	37,90	74,86
1994	376.776	2.762	13.200.357	41,70	37,90	70,46
1995	520.062	2.668	12.857.400	43,20	37,50	63,21
1996	476.640	2.694	12.916.716	46,00	34,40	63,84
1997	437.862	2.712	12.794.717	42,62	36,40	64,81
1998	295.867	2.469	11.267.726	41,61	35,04	61,94
1999	347.599	2.719	12.145.029	40,50	37,21	66,24
2000	342.092	2.719	12.400.235	42,00	33,72	65,63
2001	152.599	2.489	11.586.732	43,14	30,75	63,82
2002	351.201	2.526	11.499.838	44,29	32,50	58,73
2003	391.983	2.664	12.531.634	44,29	30,53	60,82
2004	631.030	3.032	14.331.980	46,41	29,46	63,49
2005	771.427	3.148	14.350.320	43,09	32,79	62,26
2006	565.047	3.037	13.415.160	41,70	28,12	64,15
2007	539.011	3.224	14.955.659	47,50	23,65	68,97
2008	429.360	3.132	14.660.284	48,59	21,59	68,76
2009	661.378	3.376	16.053.055	49,25	19,68	68,36
2010	313.133	2.626	11.882.706	43,37	22,67	57,78
2011	234.387	2.497	10.861.896	37,40	26,10	55,79
2012	188.407	2.596	11.428.791	39,70	23,07	58,64

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estudios y Análisis Económico del Sector Pecuario. Ministerio de la Agroindustria, Argentina

Si se observa el Cuadro N° 2, el proceso de recuperación en el sector ganadero argentino, se iniciará entre los años 2002-2003, logrando su nivel más el año 2005, superando las 700 mil toneladas. En ese trayecto, crecerán las exportaciones y habrá un lento crecimiento interno del consumo per cápita de carne bobina. De esta manera, el incremento de la demanda se explica fundamentalmente por el dinamismo que mostraron las ventas al exterior, que entre 2003 y 2005 crecen un 116%.

A partir del 2006, mientras tanto, el volumen de ventas externas se redujo debido a la imposición de restricciones a la exportación de carne vacuna que se extendieron más allá del 2012 (Charvay, 2012). No obstante, en 2009, se recupera superando las 600 mil toneladas. Así los niveles se mantuvieron todavía superiores a los alcanzados durante los primeros años de los 90. Sin embargo, entre los años 2010 a 2012, la caída será abrupta, ubicando los niveles exportables para los dos últimos años, por debajo de los logrados en toda la década del 90 y apenas superando en 2012 a los alcanzados en el 2001.

Este aumento de las ventas externas en los primeros años del nuevo siglo, se explica fundamentalmente por las buenas condiciones para la exportación de esos productos, dado que en esos años, se incrementó el precio internacional¹⁵ a la vez que se redujo la oferta mundial como consecuencia de la presencia de enfermedades animales en algunos de los principales países exportadores de carne vacuna.

En cuanto al mercado interno, como decíamos, a partir de 2002 tuvo un lento aumento, por debajo de los alcanzados en los primeros cuatro años de los '90. Así, tras la crisis de 2001, el consumo per cápita de carne bovina se mantuvo en torno a los 60kg por habitante hasta 2006. Expandiéndose apenas en un 9,2% hasta este último año, en relación a lo registrado en 2002, producto de la recuperación de los ingresos reales.

¹⁵ Puede consultarse el documento de trabajo de Garzón y Torre (2013:19-23). Allí se señala que durante el período de la posconvertibilidad, los precios relativos favorecieron al productor agrícolas (la soja principalmente) en detrimento de la ganadería vacuna. Este período de hacienda barata en relación a los granos y oleaginosas, coincide con un período de fuertes subas en los *commodities* en el mundo. En ese contexto, si bien los precios internacionales de carnes, granos y oleaginosas aumentan, estas últimas suben más.

A su vez desde el año 2004, se implementaron medidas que buscaron moderar el precio interno de la carne en el corto plazo¹⁶, las que sumadas a la intensificación del nivel de intervenciones en el mercado de exportación de la carne en 2006¹⁷, hizo que el consumo interno se acelere durante el período 2007-2009 en valores promedio a los 67kg por habitante, para luego declinar sensiblemente hacia el final de la década, situándose entre 2010 a 2012 en niveles incluso inferiores a los de 2002.

Durante ese proceso, a raíz de la combinación de estas políticas, sumadas al notorio diferencial de precios relativos favorable a la agricultura, en especial a la sojera, se dieron en paralelo una mayor liquidación del ganado. Con ello, los productores ganaderos buscaban recuperar ese diferencial de rentabilidad. Es decir, aumentó el número total de cabezas faenadas así como en su composición porcentual entre hembras y novillos como se aprecia en el Cuadro estudiado. Así, a partir del año 2003 se observa un notable incremento en los niveles de faena, pasando de 11,5 millones de cabezas en 2002 a casi 15 millones en 2007, y registrando en 2009 un total de 16 millones de cabezas faenadas. Debe destacarse, sin embargo, que en ese año, una gran parte del país registró una intensa sequía, que determinó una importante liquidación de ganado bovino.

En la actividad ganadera el aumento de la faena de hembras por sobre determinada tasa porcentual (ese límite, para mantener el stock ganadero, se ubica en torno al 43% de hembras faenada de ga-

¹⁶ En 2004, se constituyeron acuerdos de precios con algunos de los principales actores de la cadena de carne vacuna, buscando limitar los fuertes aumentos de precios que venían teniendo lugar. Asimismo, al año siguiente se estableció el peso mínimo para los animales destinados a faena, con el objeto de aumentar la producción. *Op. Cit.* (2012).

¹⁷ En marzo de 2006 fueron suspendidas por un corto plazo las exportaciones de carne y desde mediados del mismo año, comenzaron a aplicarse cupos a los volúmenes exportados que se fijaban como una proporción (40%-50%) de las exportaciones del año anterior, instrumentado a través del registro de licencias no automáticas para exportadores (conocido como ROE) creado en febrero de ese mismo año. En mayo de 2008 se profundiza la restricción, autorizando a las empresas a exportar, todo aquel volumen de carne almacenada en el establecimiento frigorífico, que superare el 75% de la capacidad de almacenamiento del establecimiento. Luego en mayo 2009, la medida se flexibilizó a un 65% y en agosto del mismo año a un 30%. *Ob. Cit.* (2013)

nado bovino -*Op Cit.* 2012:26-) puede resultar perjudicial para la producción en los períodos siguientes, debido a que la liquidación de vientres implica una menor capacidad de reproducción del ganado y en consecuencia la tendencia es a que el stock disminuya. En este sentido, a lo largo de todo el período pos-convertibilidad se observa que el porcentaje de hembras faenadas se ubica por encima al 43% marcando el inicio de un ciclo decreciente en el stock, a excepción del año 2006, cuando fue del 42%. Pero, entre 2007 y 2009 esa relación se incrementó significativamente, alcanzando en este último año un valor de 49%, probablemente relacionado a la sequía intensa experimentada entonces, lo que afirmó el descenso en la cantidad de rodeo.

La marcada reducción de los stocks hacia finales de 2009 llevó a una fuerte suba del precio de la hacienda en pie, lo que corrigió los precios relativos a favor de la actividad ganadera (Ibíd., 2013) mejorando su rentabilidad. Así, desde principios de 2010, se inició una etapa de retención de vientres que fue reduciendo la disponibilidad de animales para faena, tal como se demuestra en nuestro Cuadro de referencia. No obstante la evolución positiva de la rentabilidad ganadera, ello no resultó suficiente para superar, como decíamos, la extraordinaria rentabilidad de la actividad agrícola, especialmente de la producción de soja debido a la tendencia creciente de los precios internacionales (Rodríguez, 2012:20-21).

En este escenario, se inscribe la profundización del ciclo ganadero en Formosa, a través de un proceso de reestructuración del Complejo Productivo, caracterizado por continuidades y alteraciones significativas. Al respecto, uno de los elementos complementarios de continuidad importante para la actividad, es el aumento de la superficie de cultivo de forrajeras, como anticipáramos, con destino al cambio en el sistema alimentario del ganado vacuno. A su vez, por una parte, ese proceso será acompañado, por modificaciones a nivel organizativo institucional (de articulación público-privada), que harán emerger la alianza explícita entre los capitales ganaderos y el Estado provincial, plasmando las definiciones de políticas públicas acorde a los intereses ganaderos. En este orden de acuerdos, estos

últimos, ocuparán lugares y decisiones de relevancia en las instituciones del roll out neoliberal, participando activamente en el establecimiento de las líneas estratégicas de acción.

En esa dirección, por otra parte, se decidirán expandir las prácticas genéticas en la ganadería local, apalancados con financiamiento proveniente de la política pública provincial, que coadyuvaron a que durante los años 2002-2015, Formosa se posicione en norte del país, como territorio de cría, recría, recepción y en menor medida internada de hacienda bovina, en un contexto donde, la alianza construida entre ambos actores, reforzará el objetivo de hacer de la ganadería bovina, no solo la principal actividad económica provincial, sino además, contribuir a la construcción de los eslabones de un cluster ganadero, cuyo perfil de desarrollo, continuará basándose mayoritariamente en la tradicional cría y re-cria extensiva, durante el período que analizamos.

Cuadro 3. Existencia de Ganado Bovino Formosa Total de la Provincia (en Miles)

Año	Stock Ganadero	Año	Stock Ganadero
2002	1.340,9	2009	1.862,0
2003	1.403,2	2010	1.790,9
2004	1.455,6	2011	1.733,9
2005	1.667,4	2012	1.808,1
2006	1.702,2	2013	1.872,9
2007	1.675,4	2014	1.768,7
2008	1.834,2	2015	1.772,6

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos de Formosa, en base a datos del CNA 2002, Ministerio de la Producción y Ambiente Formosa y Ministerio de la Agroindustria. Dirección Nacional de Sanidad Animal - SENASA

Partimos a tal efecto, apreciando en el Cuadro N°3 la evolución de la existencia de ganado bovino para el total de la Provincia. Se observa el ingreso a un ciclo de tendencia creciente desde el año

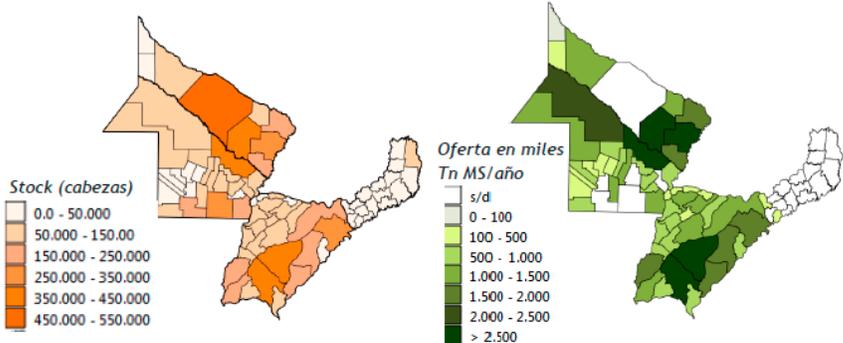
2002, alcanzando sus niveles más altos en los años 2008/09 con una tasa de incremento anual acumulativo del 5%. Entre 2009 y 2015, se desarrolla una segunda etapa, donde el stock ganadero no tiene una variación significativa, pero luego, de una leve descenso entre 2010 y 2011, se inició una nueva fase de retenciones (inherente al ciclo ganadero, debido a diferentes causas: climáticas, de precios, entre otras) que ha permitido que en 2013, se alcanzaran niveles superiores al registrado en 2008. Se podría inferir primariamente, que los valores mínimos constituyeron un piso a partir del cual evolucionó la actividad en ascenso, profundizando el ciclo ganadero Formoseño en los últimos años.

En la última década, como hemos adelantado, según se constata en el Informe del Observatorio Ganadero (2013), las existencias de ganado bovino aumentaron en todas las provincias del Noreste Argentino, tendencia que se inscribe en el proceso de corrimiento de la frontera agraria de la soja -ya aludida- y de la ganaderización (Guillen, Kazmer y Sapkus, 2012:2-14), que en el caso particular de Formosa, se muestra en el incremento entre 2002-2015, en un 35% promedio.

Esta mayor existencia en el NEA, ha tenido una distribución espacial de mayor preponderancia, hacia el Este de la provincia de Corrientes y en los departamentos Patiño, Pirané y Formosa en la provincia del mismo nombre, y en Libertador General San Martín en Chaco (Mapa 1). En líneas generales, coincide con los departamentos de mayor oferta forrajera. Sin embargo, en los departamentos donde la cantidad de ganado bovino es significativa como el departamento Patiño en Formosa y Tapenagá en Chaco, no se dispone de datos de disponibilidad forrajera (Mapa 2). No obstante a ello, se puede observar que los mayores incrementos se dieron principalmente en los departamentos identificados como de mayor concentración de cabezas.

Mapa 1: Distribución del Stock de Ganado Bovino por Departamento NEA - 2012

Mapa 2: Oferta de Forrajeras en Miles MS/Año por Departamento NEA - 2012



Fuente: Observatorio Ganadero (2013). Caracterización regional: Noreste argentino. Informe N°4. Buenos Aires, Argentina en base a AACREA-INTA-FAUBA-MINAGRI 2011. A la izquierda stock ganadero al año 2012 por departamentos NEA. A la derecha, oferta forrajera en miles de Tn MS/año NEA. s/d = Sin Datos.

Ahora bien, si se observa el Cuadro 4, esa mayor existencia, no tuvo una participación equilibrada entre los distintos estratos ganaderos de Formosa para los años 2008/09 a 2012/2015. Períodos que se corresponden, con los de mayores niveles de acumulación de existencia y retenciones en la provincia.

Así, entre el 62% y 64% de los establecimientos, tiene menos de 100 cabezas de ganado agrupando al 11% de las existencias; en el otro extremo, entre un 3% y 4% de los establecimientos, supera las 1.000 y 10.000 cabezas, concentrando entre un 40% y 42%, del stock de bovinos. En tanto que, los medianos productores representan entre un 34 y 32% y acumulan entre el 48% y 46% del ganado bovino. Es decir, que hay una alta participación de los pequeños productores, pero con poco impacto en la producción total y mucho más de la mitad de los animales se concentran en pocos productores de escalas superiores a 500 cabezas en adelante.

Cuadro 4. Formosa, Cantidad de Establecimientos ganaderos y Stock acumulado por estrato, en valores absolutos y en % Total provincial - Años 2008 a 2012.

Año/ Categoría	Estratos según el número de cabeza de ganado							Totales	
	0 a 100	101 a 250	251 a 500	501 a 1000	1001 a 5000	5001 a 10000	+10.000		
2008	Estab.	5.391	1.690	840	476	292	20	5	8.714
	%	61,87	19,39	9,64	5,46	3,35	0,23	0,06	100,0
	Stock	203.490	267.236	297.407	311.538	539.186	127.338	68.078	1.834.273
	%	11,09	14,57	16,21	18,07	29,40	6,94	3,71	100,0
2009	Estab.	5.339	1.657	804	476	306	24	3	8.609
	%	62,02	19,25	9,34	5,53	3,55	0,28	0,03	100,0
	Stock	203.235	264.553	282.833	332.970	576.749	156.258	45.881	1.862.459
	%	10,91	14,20	15,19	17,88	30,97	8,39	2,46	100,0
2012	Estab.	5.465	1.548	742	452	280	21	3	8.511
	%	64,21	18,19	8,72	5,31	3,29	0,25	0,03	100,0
	Stock	202.610	255.558	270.942	320.130	565.603	152.989	40.285	1.808.117
	%	11,20	14,13	14,98	17,70	31,28	8,46	2,23	100,0
2015	Estab.	5.465	1.548	742	452	280	21	3	8.511
	%	64,21	18,19	8,72	5,31	3,29	0,25	0,03	100,0
	Stock	199.510	250.588	260.942	314.130	562.603	149.553	35.285	1.772.581
	%	11,26	14,14	14,72	17,72	31,74	8,44	2	100,0

Fuente: Elaboración propia en base al SENASA, INTA, RIAN y Ministerio de la Agroindustria.

Esta dinámica que venimos estudiando con elementos cuantitativos y cartográficos, se ha complementado a partir de aquí, con entrevistas a informantes claves del sector ganadero bovino, quienes ilustraron sobre elementos fundamentales de la reestructuración ganadera y sobre la construcción de la alianza entre la Sociedad Rural de Formosa y las instituciones del Estado Provincial (Ministerio de la Producción y Ambiente, el Fondo Fiduciario Provincial y la ADE).

Hacemos foco en los grupos de la ganadería bovina, dado que fue durante nuestro período analítico, el sector que lideró el proceso desde el punto de vista de la construcción relacional con el Estado, así como en la reestructuración genética del ganado en Formosa. Ello no implica, ignorar la existencia de la ganadería bufalina, otros ganados menores y su importancia para el territorio formoseño.

En este sentido, son las empresas ganaderas locales de los departamentos Laishí, Formosa Pilcomayo, Pilagás, y Pirané (zona oriental) que habían enfrentado el cercado territorial de la enfermedad de la aftosa en 2001, las que fueron aprovechando las condiciones de mejor adaptación de sus animales a los fluctuantes escenarios ambientales y en estos escenarios, se vieron obligadas a transformar aquel animal rústico de la zona, a partir de imitar al modelo pampeano, cría, recría e invernada, incorporando ciertas características fisiológicas inducidas en el ganado a través de transformaciones genéticas, con eje en lograr un mejor peso del animal en el menor tiempo y de optimizar el uso del suelo.

En efecto, esta decisión fue iniciada por un grupo de productores cabañeros, integrantes de la Sociedad Rural de Formosa, que ya venían desarrollando sus prácticas genéticas y cambios en los hábitos alimentarios de sus rodeos. Así, en el año 2005 conforman una Subcomisión de la entidad, que pasará a denominarse: Cabañas Formoseñas¹⁸, formada por 10 productores. Estos últimos, convencerán al Ministerio de la Producción y Ambiente, que también tenía su propuesta de cómo hacer genética, a reunirse en la Sociedad Rural de Formosa. Allí, delinearán los primeros trazos de la política ganadera formoseña. Así lo cuenta el Lic. Carlos Silva, ex presidente de Cabañas Formoseñas:

Así la Sociedad Rural, dijo: júntense ambas partes (Ministerio y Cabañeros) aquí (en la Sociedad Rural), hagamos una subcomisión, hagamos un protocolo y reglamento para empezar a

¹⁸ La denominación de **Cabañas Formoseñas** no implicaba necesariamente, que todas eran empresas ganaderas de Formosa. En realidad, la condición tiene que ver con un elemento del ciclo productivo del animal. Estos últimos, deben ser nacidos, criados y adaptados en Formosa, como se observará en las explicaciones surgidas de la entrevistas.

vender genética y organicemos el primer remate [...] Así se hizo el primer remate ese año. Donde fueron 20 toros y 40 vaquillas. Inicialmente, fue un remate pequeño. En Junio me acuerdo, lo hizo (el Consignatario) Colombo y Magliano [...] A partir de ahí, dijimos bueno: no podemos competir con la genética que viene de afuera (pampeana), no a nivel de su calidad, sino a nivel de lo que se expone. Puesto que el otro animal que venía de afuera, estaba criado en un ambiente más propicio, entonces nos sacaban ventajas.

Ello obligó a definir una segunda línea de acción que implicó, por una parte, imitar el modelo ganadero pampeano en el sistema de alimentación y copiar la tecnología, incorporándola y validando, las que se adecuaban al ambiente formoseño. Estos factores que fueron incidiendo positivamente en la producción de una hacienda adaptada a condiciones adversas, animó a los cabañeros de Formosa, a organizar un remate propio, bajo una premisa que se convertirá en regla intransigente entre los iniciadores de Cabañas Formoseñas y los que luego se incorporarán *animales nacidos y criados en Formosa, rústicos y adaptados*. Sobre ello explica el Lic. Carlos Silva:

Cuando íbamos a vender y competíamos perdíamos. El de ellos (el de los pampeanos) valía 40 y el nuestro 25. Entonces dijimos, no. Y buscamos cuál era nuestro valor agregado. Entendíamos que nuestro valor agregado en el rodeo estaba en producir razas adaptadas a las condiciones adversas, en la rusticidad, conocer los diferentes parásitos que afectan al animal, estar cerca del animal. No obstante, hubo que copiar modelos, seguir el modelo pampeano. Comenzamos a utilizar ración, alfalfa, utilizamos rollo y con ello fuimos mejorando la alimentación del animal, para que esa genética que estaba intrínseca en los genes, se manifieste un poco mejor, en comparación a los que venían de afuera que comían maíz, alfalfa. No nos olvidemos que en el 2001 en Formosa no había maíz. Era algodón, zapallo y zapallitos. Hoy hay maíz, para abastecer a los animales. [...] Y así fuimos copiando tecnología e incorporando tecnología, validándola también. Porque había veces que se proponían cosas que eran para los pampeanos que a nosotros no nos servía. Y comenzamos de esa manera, con la idea de poner una fecha de remate nosotros. No mezclarnos con los de afuera, porque cuando nos mezclábamos con ellos (los que venían de afuera), sabíamos que perdíamos, porque estaban mejor presentados los animales [...] Entonces de-

cidimos poner una fecha nosotros, con el objetivo de no concurrir entre nosotros, no entregar premios o establecer ganadores. La idea era vender. ... Bajo una premisa, que la hacíamos cumplir a raja tabla: los animales debían ser nacidos y criados en Formosa, rústicos, adaptados. Con esa premisa la gente iba y compraba, dos toros en nuestros remates, y dos toros en la exposición rural. Y veía que los nuestros le duraban 5 años y los otros de la expo le duraban 3 y además debían adaptarse, eso empezó marcar la diferencia. Y así arrancamos.

Una tercera línea considerada clave por los productores ganaderos, ha constituido el soporte de financiamiento a la actividad genética, de cría y remates de las cabañas formoseñas. Este soporte manifestado por los cabañeros como de gran necesidad, será propuesto al Poder Ejecutivo provincial (PEP), en el marco de una cena, que se realizará en la Sociedad Rural de Formosa. La decisión del PEP, no se hizo esperar, incorporando al esquema el Fondo Fiduciario Provincial (FONFIPRO) que generó, a juicio de los productores, un *círculo virtuoso*, que potenció el crecimiento de la actividad, mejoró las condiciones de comercialización¹⁹, ensanchó el número de cabañeros, como se apreciará; los que a su vez, fueron utilizando nuevos hábitos alimentarios y genética a sus rodeos, aumentando la existencia de ganado bovino en la provincia. Al respecto explica el Lic. Carlos Silva:

Lo que ayudó mucho fue, una especie de círculo virtuoso que armamos. Que era el tema del financiamiento con el FONFIPRO. Lo generamos nosotros en una conversación que hicimos en la Sociedad Rural de Formosa, en una cena, le proponemos al Gobernador. Le dijimos, mirá nosotros necesitamos financiamiento, porque nuestra genética ya está probada, ya funciona, tenemos cantidad y tenemos calidad. Pero, no nos pueden comprar. Hay productores que no trabajan con el banco y ello se convierte en una gran limitación.

El productor que se presentaba en el banco no lo aceptaban. Era como un pecado mortal. Qué hacíamos, vendíamos el toro

¹⁹ El FONFIPRO, nos permitió financiar la compra de animales a 120 días con tasa subsidiada, lo que generó que los precios de los terneros/ras y de los reproductores, provenientes de las Cabañas Formoseñas, se igualen a los del resto del país. Se produjo así un precio de referencia para la provincia, con plazos atractivos. Entonces aquel productor que no podía ir a los remates, se valía de este precio en el momento de negociar. (Entrevista al Lic. Carlos Silva)

en julio, pero nadie te daba financiamiento hasta marzo del año siguiente. Entonces el círculo ¿en qué consistía?. Bueno, le propusimos al gobernador que: con el toro que vendíamos en julio y con el ternero que le estaba naciendo entre julio y agosto a la vaca. Ya que la vaca ya la traía preñada. Seguime, porque hay algunos que creen que con la misma vaca se pagaba. No, no es así. Al productor le servía el sistema con la vaca que ya estaba preñada. Entonces él sabía que la vaca le paría en julio/agosto. El productor compraba un nuevo toro en Julio. Con ese ternero que ya había nacido, en marzo del año siguiente lo vendía, y así este podía cancelar su toro. Se generaba así una especie de encaje. ¿Qué pasaba?. También te aseguraba, porque llegó un momento donde empezó haber muchos terneros en Formosa. Entonces en los lugares de remates que se hacen en las sociedades rurales, porque esta herramienta se usaba en todas las sociedades rurales de Formosa, el productor decía:- yo tengo una deuda, voy al remate con mis terneros a la sociedad rural, y allí me van aceptar los terneros-. Entonces así, se logró que el productor comprara en julio el toro y pagaba en marzo. Y con este círculo armado, fueron incorporando los productores genética.

En este marco de acuerdos, se explicitará la política ganadera del Estado provincial, implementando a partir del año 2006, el Plan Ganadero Formosa 2015²⁰ y su derivado Plan Toro, los que integrarán la plataforma del Plan de Competitividad del Conglomerado Ganadero Bovino, desde el año 2010 en adelante, cuya visión plantea: *Promover un modelo de desarrollo rural sustentable, que asegure el crecimiento integral de la ganadería con agregado de valor en la provincia, generando un impacto positivo en los aspectos económicos y sociales* (Ibíd. 2010:38). En búsqueda del alcance de esta imagen deseada, se plantean como objetivos, aumentar el stock de bovinos a más de 3 millones de cabezas de ganado incorporando valor agregado y con ello, lograr la instalación de un frigorífico exportador y con tránsito federal²¹ que

²⁰ Se acepta con ello, seguir una lógica de políticas fragmentarias. Así, el Plan Ganadero se inscribe primero en la plataforma de Estrategias Productivas en el Sector Privado del PET Formosa 2015 (: 93) y luego en el Plan de Competitividad del Conglomerado Ganadero Bovino (: 32).

²¹ Según el Decreto N° 4238/68 y la Ley Federal de Carnes N° 22.375 un frigorífico exportador y con tránsito federal, es aquel que cumple con las máximas exigencias sanitarias. Su mercado es tanto la exportación como el mercado interno, pudiendo comercializar su producto en otras provincias (tránsito federal).

permita traccionar como demandante de un número creciente de mano de obra.

Por otra, y en concordancia con el objetivo aludido, se buscará el mejoramiento de las *Instalaciones ganaderas, ferias y lugares de remates, la implantación de forrajes y suplementación alimentaria para novillos, asesoramiento, reproducción y sanidad de los animales*. En este mismo escenario, se organiza la Asociación Formoseña de invernadores (AFI), actividad en la que predominan principalmente *productores de otras provincias que se instalaron en Formosa* (Plan de Competitividad del Conglomerado Ganadero Bovino, 22). No obstante a ello, su configuración temprana como Asociación, a diferencia de los Cabañeros que continuaban hasta aquí, siendo una Sub-Comisión de la Sociedad Rural, les permitió participar de los embarques de cortes Hilton a la Unión Europea²². Al respecto, así lo señala el Lic. Carlos Silva:

Dentro del grupo, hay cabañeros que hacen cría e invernada, no estamos escindidos, por el contrario. La AFI, surge de la idea de Cabañas Formoseñas y de la mecánica nuestra, lo que pasó es que ellos, debieron organizarse antes como asociación, porque les exigían para entrar en la cuota Hilton a la Unión Europea, ya que no le podían dar a una subcomisión como éramos nosotros hasta ese entonces.

Estas oportunidades de poder participar en el comercio internacional de la carne, aun bajo las dificultades de coyuntura del sector señaladas oportunamente, impulsó al grupo de productores ganader-

Están sujetos a estrictos controles sanitarios y fiscales verificados por SENASA y ONCCA. Aquellos dedicados a la exportación son auditados por organismos de control de los países importadores.

22 En el año 2008 el cupo dado a la AFI fue de 40 toneladas, de las cuales se embarcaron 30. Este déficit en cumplir la cantidad acordada para el año 2008 se enmarca en las dificultades sectoriales que sufre la actividad exportadora de carne vacuna –y que se mantuvieron durante nuestro período analítico–. Cabe recordar que en marzo del año 2006 se cerraron las exportaciones de carne vacuna y luego se establecieron diversas medidas de control que impactaron en el volumen exportable como ser el “encaje productivo exportador” y los ROE (Registro Operaciones de Exportación). Para el año 2009 el cupo adjudicado a la AFI ascendió a 60 toneladas; las que efectivamente se cumplieron y le valieron al grupo AFI, acceder a otras 63,23 toneladas para el período 2010-2011. [En línea] <http://www.agromeat.com/39034/formosa-pudo-cumplir-con-la-cuota-hilton-y-mejoro-la-calidad-de-los-envios> (capturado el 10/11/11).

os, principalmente los invernadores, a dejar explicitado en el Plan de Competitividad del Conglomerado Ganadero Bovino del Norte Grande, la relevancia que para los ganaderos representa, la necesidad de contar con del frigorífico aludido:

La AFI estima de vital importancia para el desarrollo del sector la instalación de un frigorífico con habilitación para exportar a la Unión europea. Actualmente la hacienda criada y engordada en la provincia que se comercializa con destino a exportación es transportada a otras provincias para ser faenada, en su mayoría se dirigen a la provincia de Santa Fe²³. (2010:24)

A su vez, desde el año 2007 en adelante²⁴, el liderazgo de los ganaderos se hará visible ocupando la presidencia y conduciendo la Agencia de Desarrollo Empresarial (ADE). Desde allí, se motorizarán los servicios de la Agencia para cumplimentar con la Cuota Hilton y se realizarán la primeras Jornadas de capacitación y exposiciones rurales.

El posicionamiento de una actividad creciente, tuvo su mayor dinamismo cuando entre los años 2007-2008, se introduce de manera extensiva entre los cabañeros, la inseminación artificial a tiempo fijo (IATF). En consulta al ingeniero zootecnista Augusto Guiliani, explica:

Es una técnica que, mediante la utilización de hormonas, permite sincronizar los celos y ovulaciones con lo cual es posible inseminar una gran cantidad de animales en un período corto de tiempo. Con ello, se mejoran los costos, bajando los tiempos del proceso, ya que: 1) evita la detección de celo, lo cual constituía el principal factor de error y de bajos resultados; 2) reduce el tiempo de inseminación, encierres y costos de honorarios del

²³ El grupo AFI cumplimentó la Cuota Hilton de junio de 2010 a 2011, de 63,23Tn para lo cual, se faenaron 4.075 novillos en las distintas plantas del grupo Marfrig -de **Marfrig Global Foods de Brasil**-, principalmente en San Jorge provincia de Santa Fe, con un promedio de 478kg en planta, y 111.885kg de carne, con un rendimiento promedio de 57,29% y un máximo de 59,85%. <http://www.agro-meat.com/39034/formosa-pudo-cumplir-con-la-cuota-hilton-y-mejoro-la-calidad-de-los-envios> (captura del 10/11/11).

²⁴ La presidencia de la Comisión Directiva de la ADE, será ocupada por la Sociedad Rural de Formosa hasta el año 2015, representado por el señor Carlos Montoya, quien a su vez en los inicios de la Agencia, ocupó el cargo de presidente en la entidad rural. [En línea]: http://www.adeformosa.org.ar/?page_id=49

profesional que realiza el proceso; 3) mejora los resultados en vacas con cría al pie en un 75%-80%; 4) aumenta la proporción de vientres que se preñan temprano y 5) aumentan los kilogramos de los terneros destetados.

La incorporación de esta técnica, ocasionó el mejoramiento de la calidad y la cantidad del rodeo, que se extendió y provocó la adhesión e incorporación de una cantidad mayor de cabañeros (que llegará a ser de 32 productores entre los años 2011-2013), al movimiento de Cabañas Formoseñas. Ese crecimiento en cantidad y calidad de animales y en el número de participantes, sin embargo, no logró ser equilibrado, por el contrario, la dinámica de la política surgida de aquella alianza, acentuó las asimetrías entre los grandes productores y los medianos-pequeños cabañeros que participaban en la Sub-Comisión de la Sociedad Rural.

Los grandes productores con mejores instalaciones, capacidad para costear técnicas como la IATF, e incorporar otras, como la fertilización in vitro y la transferencia embrionaria, les permitió posicionarse dentro de la organización, en condiciones de ir imponiendo sus propios remates privados y restringiendo la participación de los productores medianos y pequeños, que se vieron desplazados por estos. A su vez con ello, se fue ensanchando el diferencial tecnológico y organizacional con relación a los medianos-pequeños cabañeros. La conjunción de estos elementos, generará la división interna de Cabañas Formoseñas, ocasionando el final de la Sub-Comisión y su reagrupamiento.

Por un lado se conformará el Grupo Norte Formoseño, inicialmente integrados por: Campo Cooley, Estancia Clarín, Don Vicente, El Bagual, La Medialuna y El Centinela. Los que luego, cambiarán su denominación a Grupo Norte Grande. Se tratan de grandes productores; un grupo selecto de criadores de la raza Brangus. Por otro, los cabañeros medianos-pequeños (19 en total) decidirán organizarse, hacia finales del 2012 e inicio del 2013, como Asociación de Cabañas Formoseñas Integradas (ACFI). Con relación a este proceso detalla Carlos Silva:

Entre el 2007-2008, llegó la inseminación artificial a tiempo fijo. Este sistema que dura solo tres días de trabajo, ocasionó un cre-

cimiento importante, hubo un boom, mejoró mucho la calidad y la cantidad de la hacienda en Formosa. Se podía traer genética de grandes campeones. Entonces, con esa tecnología que se fue extendiendo, había productores que decían: yo también quiero vender, tengo un lote disponible para ello -. Entonces la respuesta era: Inscríbete en la Asociación de Criadores Brangus, Bradford y Brahman y luego venís y vendes en los remates. Y así se fueron incorporando, hasta ser 32 cabañeros y llegamos a vender 100 toros y a encerrar 1.400 vaquillas en la mejor época de la ganadería argentina. Pero en el andar de estas cosas, nos dimos cuenta que este crecimiento no era parejo. El problema fue, que se había producido una brecha muy grande entre las cabañas grandes y las cabañas medianas y pequeñas. Esa brecha se dio por la diferencia que había entre los grandes, los medianos y chicos en la introducción de la genética.

Así, mientras los grandes podían ir haciendo fertilización in vitro y transferencia embrionaria, el resto estábamos inseminando recién. Entonces, esta gente que creció mucho, hizo que el grupo no se desarrollara parejo. Ello fue porque al principio, los grandes usaron a los medianos y los chicos para empezar. Cuando los grandes alcanzaron la cúspide, se comenzaron a abrir con sus propios remates. Y con ello, los chicos quedaron sin la base, sin el sostén, puesto que los grandes, comenzaron a restringir la cantidad de toros que ingresaban al remate del grupo. Y eso hizo, que comenzara haber roces entre los integrantes del grupo y peleas internas, a tal punto, que los chicos y medianos tenían que pelear para poder armar un remate. Así de haber juntado 100 toros para el remate, de pronto no podíamos juntar 50.

Los grandes terminaron armando otro grupo que en su momento se llamó Norte Formoseño y en la actualidad se llaman Norte Grande [...]. Hicieron un grupo más selecto, más chico, todos criadores de Brangus solamente, no hay otras razas y realizan actualmente sus remates en el Chaco [...]. Nosotros decidimos formar la Asociación Civil Cabañas Formoseñas Integradas. Esto no fue fácil, hubo peleas y hasta judicialización por el nombre, con el otro grupo. Y en el medio quedaron muchos lastimados, heridos. Los que decidieron quedarse ahí con este grupo y no tuvieron la capacidad de sobrevivir o de incorporarse al grupo de Cabañas Formoseñas Integradas o de pertenecer quedaron en el camino.

Pero además de la diferenciación tecnológica entre grandes y medianos-pequeños ganaderos, también fue crucial la fuente de financiamiento, que recordemos, su pilar básico giraba en torno al

FonFiPro. Hacia el final de nuestro período, los flujos subsidiados del fondo, comenzaron a disminuir y esos fondos escasos, se direccionarán a los ganaderos del Oeste formoseño. El escenario de bonanza financiera que provenía del Estado provincial, se estaba terminando, y ello también contribuyó a la división. Un parámetro claro de ello, es la conversión de la Sub-Comisión de Cabañas Formoseñas de la Sociedad Rural, en una ACFI, que pasará a agrupar a 19 productores. Entre ellos encontramos a las cabañas: La Alegría, La Pradera, Doña Beatriz, Pilar del Tala, Laguna Porá, Santa Úrsula, 4 Hojas, Productora Rural del Norte.

Esa institucionalización, será interpretada por la nueva Asociación, como una condición necesaria, para poder ingresar a los circuitos financieros bancarios, y reestructurarse, según nos explica el Lic. Carlos Silva, como unidad de negocio²⁵:

Era necesario armar una Asociación, con estatuto, personería jurídica, con balance, con todo, porque ya veíamos el techo cerca. Ya se estaba terminando el financiamiento del FonFiPro, se terminaba el financiamiento porque había otras prioridades para el gobierno que era el Oeste. Ya que aquello del Oeste, funciona con financiamiento, porque o sino nadie va ir a comprar un ternero en Ingeniero Juarez, necesita del Fondo. Nosotros ya habíamos crecido [...] Esto es una herramienta, nos dijeron desde el gobierno claramente: -ahora es más útil allá-. Y los fondos se empezaron a destinar hacia el Oeste [...] A partir de ello, la ADE nos dio toda la logística y el apoyo jurídico para lograr nuestra personería jurídica. Así la primer reunión, la reunión fundacional se hizo en la oficina de la ADE, y dijimos: -nosotros tenemos que conformar una unidad de negocios, ya que somos vendedores de toros [...] Ahora tenemos una Comisión Directiva completa. Ello nos permite ir al banco y presentarnos como Asociación y decirles, somos este grupo de 19 cabañeros. Queremos hacer un remate. Te traemos 10 carpetas, el banco nos habilita. El gobierno firma un acuerdo con el Banco, para que esos fondos lo usen las consignatarias en remates públicos. Entonces ahí vamos nosotros con nuestra organización.

²⁵ Si bien no hay consenso generalizado en la literatura disciplinar de la administración de empresas sobre el término, en este contexto, lo entenderemos como agrupamiento de negocios (ganaderos) que presentan características comunes y requieren estrategias en tal sentido. (García Falcón, 1987)

Conclusiones

Surgen entonces, de los elementos estudiados en este complejo productivo, que hacia finales de nuestro período analítico, la política ganadera implementada a nivel mesoregional y surgida de la alianza entre un grupo de cabañeros de la Sociedad Rural y el Ministerio de la Producción y Ambiente de Formosa, si bien revela por una parte, el crecimiento del stock bovino, aunque aun distante del objetivo trazado en el Plan Ganadero, reafirma el proceso de ganaderización, producto del corrimiento de la frontera sojera en los territorios pampeanos y extra-pampeanos que conduzo a una relocalización de la ganadería bovina en el NEA, así como en nuestro territorio analítico.

En Formosa, esa relocalización se inclina espacialmente hacia la zona Centro Oeste donde el número de explotaciones y superficie aumenta, sin perder preponderancia la de la zona oriental.

Por otro lado, emerge claramente, que la implementación de la política ganadera de acoplamiento, a la lógica de intereses de aquel grupo inicial de los diez cabañeros, coadyuvo por una parte, a profundizar el aumento de superficie cultivable de forrajeras, con destino al cambio en el sistema alimentario del ganado, pero también por otra, a la transformación genética, que acompañó el proceso de ganaderización de Formosa. En esa dinámica, el acoplamiento de políticas públicas fragmentarias al ciclo ganadero, revelen la puesta en juego de un conjunto de DREF que buscan la rentabilidad sustentable, el agregado de valor y el desarrollo en este EA; sin embargo emergen de estas relaciones, las asimetrías entre los actores ganaderos y las consecuentes desigualdades, producto de esta lógica fragmentaria puesta en juego.

Esa dinámica procesual, al trabajar institucionalizadas a través de políticas desarticuladoras y fragmentarias, generan un profundo proceso de reestructuración escalar del Estado, funcionales a la reproducción neoliberal y sus nuevas formas de mercantilización y subordinación. De allí, que resulta imprescindible en contextos periféricos como los de Formosa, conocer cómo opera dicho proceso, ya que al estar ausente del aparato discursivo de la NOR, cuál es el papel que juegan las escalas, en consecuencia tampoco existe en dicha plataforma común, una centralidad puesta sobre el papel del Estado

Así se ha visto también, que desde la política financiero, si bien, se fue entusiasmando e incorporando a más productores, vía el financiamiento subsidiado del FonFiPro. Este, terminó fortaleciendo principalmente a los grandes cabañeros, quienes lograron ensanchar la brecha tecnológica-organizacional respecto de los medianos-pequeños productores y despegarse de estos últimos, con capacidad de financiamiento y costeo para genera sus propios remates, estableciendo limitaciones discriminatorias de acceso a estos eventos, e inclusive, llegando a organizarlos fuera del territorio provincial. Esas asimetrías, sumadas al agotamiento paulatino de la fuente de financiamiento y su re-direccionamiento espacial, terminaron por expulsar a los más pequeños del circuito y obligó, a la fracción de cabañas que disputó el embate, a organizarse como Asociación para operar como *unidad de negocios*. Una condición entendida como necesaria por los integrantes de la asociación, para abrir y posicionar la marca ACIF²⁶ en el mercado ganadero, e ingresar a los circuitos de financiamiento bancario.

Se configuró así, un mapa de productores con una participación desequilibrada entre los distintos estratos ganaderos de Formosa. En este sentido, entre el 62% y 64% de los establecimientos, tiene menos

²⁶ Carlos Silva explica en este sentido: *nosotros no más hicimos nuestra bandera insignia el nacido y criado en Formosa. Y a su vez, desarrollamos una **marca de garantía** con nuestros animales. Mandamos los inspectores que son dos veterinarios que nosotros contratamos -privados- se les paga, externos a las cabañas, van y revisan todo, hacen toda la inspección del animal: ojo, testículos, prepucio, garrón, ubre, vientre, todo, absolutamente todo y luego le ponen la marca. Al tener esa marca, es el sello de garantía de Cabañas Formoseñas y ahora de Cabañas Formoseñas Integradas.* (Lo resaltado en negritas es nuestro)

de 100 cabezas de ganado agrupando al 11% de las existencias; en el otro extremo, entre un 3% y 4% de los establecimientos, supera las 1.000 y 10.000 cabezas, concentrando entre un 40% y 42%, del stock de bovinos. En tanto que, los medianos productores representan entre un 34 y 32% y acumulan entre el 48% y 46% del ganado bovino. Es decir, quedo conformado un mapa de estratificación desigual, con una alta participación de los pequeños productores pero, con escaso impacto en la producción total; condicionados por la dinámica impuesta de los grandes ganaderos y en donde, mucho más de la mitad de los animales producidos, se concentran en pocos cabañeros, de escalas superiores a 500 cabezas en adelante.

Referencias bibliográficas

- Azpiazu D. y Schorr, M. (2010). "La industria Argentina en la Posconvertibilidad: Reactivación y Legados del Neoliberalismo". *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 41, N° 161, abril-junio, pp. 111-139. Universidad Nacional Autónoma de México Distrito Federal, México. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11820105005>
- Bunker, S. (1984). "The exploitation of labor in the appropriation of nature". En Bergquist, C. (ed.) *Labor in the capitalist world-economy*. Londres: Sage.
- Brenner, N. (2003). "'Glocalization' as a state spatial strategy: urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in western Europe". En Peck, J. y Wai-chung Yeung, H. (ed.) *Remaking the global economy. Economic-geographical perspectives*. Londres: Sage.
- Brenner, N., Peck, J. y Nik, T. (2010). "After neoliberalization?", *Globalizations*, N° 7, pp. 327-345.
- Charvay, P. (2012). "Los cambios en la producción ganadera en la posconvertibilidad. La expansión sojera y su impacto sobre la ganadería. Las nuevas formas de producción". *Voces en el Fenix*, Año 3, N° 12, *Rebelión en la Granja. Agroganadería*. Marzo. Disponible en http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/N.12%20completo%20baja.pdf
- Fernández, V. R. y García Puente, M. J. (2010). "Transformaciones Estatales ¿Cambio en sus funciones? Revisando perspectivas teóricas para analizar el Estado contemporáneo", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, N° 8, pp. 137-148.
- Fernández, V. R. y Cardozo, L. G. (2012). "Nueva Estatidad bajo la Reemergencia Regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alteraciones en la periferia", *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, N° 14, pp. 11-33.
- Fernández, V. R., Vigil, J. I. y Seval, M. (2012). "Explorando la Región. Territorios, escalas y relacionalidades". *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 51, pp. 21-41.

- García Falcón, J. M. (1987). "Formulación de Estrategia de la Empresa". *Cuadernos Canarios de Ciencias Sociales*. Las Palmas: Caja Insular de Ahorros de Canarias..
- Garzón J. M. y Torre, N. (2013). Recuperado el 5 de febrero de 2014 de http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/2758-Carne%20bovina.pdf.
- Guillen, J., Kazmer, J. y Sapkus, S. (2012). "Desarrollo y Agro en la provincia de Formosa en el cambio de Siglo". *XXXII Encuentro de Geohistoria Regional*. Instituto de Investigaciones Geohistórica, CONICET/UNNE. Recuperado de https://www.academia.edu/15365050/Desarrollo_y_agro_en_la_provincia_de_Formosa_Argentina_en_el_cambio_de_siglo
- Giuliano, E. (2015). *Sociedades Periféricas y Multiterritorios: análisis de la estructura social de Formosa en el ciclo 1980-2002*. Buenos Aires: La Colmena.
- González, S. (2005). "La geografía escalar del capitalismo actual". *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. IX, Nº 189. Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-189.htm>.
- Gorenstein, S. (2012). "Acumulación y desarrollo regional. Discusiones, enfoques y temas sobre la experiencia del norte argentino". En Gorenstein, S. (org.) *¿Crecimiento o Desarrollo?. El ciclo reciente en el norte argentino*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Informe Observatorio Ganadero (2013). Recuperado de http://www.produccion-animal.com.ar/informacion_tecnica/origenes_evolucion_y_estadisticas_de_la_ganaderia/159-Informe-Characterizacion-Regional-NEA.pdf
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (2005). *Área de Gestión Ambiental. Seminario Innovación Tecnológica para la Competitividad y el Desarrollo Rural Sustentable. Estrategia Nacionales: Sustentabilidad Ambiental*.
- Jessop, B. (1994). "Post-fordism and the state". En Ash, A. (ed.) *Post-Fordism. A reader*. Massachussets: Blackwell.
- (2008). *El futuro del Estado Capitalista*. Madrid: De la Catarata.
- (2010). "What follow neo-liberalism? The deepening contradictions of US domination and the struggle for a new global order". En Albritton, R., Jessop, B. y Westra R. (ed.) *Political economy and global capitalism. The 21st century, present and future*. London: Anthem Press.
- Kazmer, J., Guillen, J. L. y Sapkus, S. O. (2010). *El agro en la provincia de Formosa en las últimas décadas*. Ponencia presentada en el XXX Encuentro de Geohistoria. Resistencia, 19-21 de agosto.

- Observatorio Ganadero (2013). "Caracterización regional: Noreste argentino. Observatorio de la Cadena de la Carne Bovina de Argentina". Informe N° 4. Buenos Aires. Recuperado el 22/08/14 de http://www.produccion-animal.com.ar/informacion_tecnica/origenes_evolucion_y_estadisticas_de_la_ganaderia/159-Informe-Caracterizacion-Regional-NEA.pdf
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2010). *Plan de Competitividad del Norte Grande. Plan de Competitividad del Conglomerado Ganadero Bovino de Formosa*.
- - - - - (2011). *Plan de Competitividad del Conglomerado Productivo Foresto-Industrial de Formosa. Programa de Competitividad del Norte Grande*. Secretaría de Políticas Económicas - Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio del Interior (2015). *Plan Estratégico Territorial Formosa, 2015: "El plan de inversiones que conduce a la visión de largo plazo"*. Recuperado de <https://www.mininterior.gob.ar/planificacion/pdf/planes-prov/FORMOSA/Plan-Estrategico-Formosa-2015.pdf>.
- Peck, J. (2013). "Explaining (with) neoliberalism". *Territory, Politics, Governance*, N° 2, pp. 132-57.
- Peck, J. y Tickell, A. (1994). "Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder". Amin, A. (ed.) *Post-Fordism. A reader*. Massachusetts: Blackwell.
- - - - - (2003). "Making global rules. Globalization or neoliberalization?". En Peck, J. y Wai-chung Young, H. (ed.) *Making the global economy*. London: Sage.
- (2007). "Conceptualizing neoliberalism, thinking Thatcherism", en Leitner, H., Peck, J. y Sheppard, E. (ed.) *Contesting neoliberalism. Urban frontiers*. New York: The Guilford Press.
- Rodríguez, J. (2012). "Los cambios en la producción agrícola pampeana. El proceso de sojización y sus efectos". *Voces en el Fenix*, Año 3, N° 12. *Rebelión en la Granja. Agroganadería* (Marzo). Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com/content/los-cambios-en-la-produccion-agr%C3%B3lica-pampeana-el-proceso-de-sojizacion-y-sus-efectos>.
- Schorr, M., Ferreira, E. y Gorenstein, S. (2012). "Complejos Productivos con encadenamientos industriales en el norte argentino: algodón, azúcar y foresto-industria". En Gorenstein, S. (org.) *¿Crecimiento o Desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Vaca, J. y Cao, H. (2004). "La división regional del trabajo en la Argentina: nuevos elementos y tradicionales desequilibrios", *Realidad Económica*, N° 202, pp. 65-86.

Reconfiguración estatal y extracción de hidrocarburos no convencionales

Un análisis con epicentro
en los casos de Añelo y Rincón de los Sauces

State reconfiguration and the extraction of unconventional hydrocarbons

An analysis focused
on the cases of Añelo and Rincón de los Sauces

| *Marisa Scardino*

Resumen

La sanción de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera y el anuncio de las dimensiones del yacimiento de Vaca Muerta en la Cuenca Neuquina dieron lugar a un plan de inversión para el desarrollo masivo de hidrocarburos no convencionales en la provincia. Asociadas a esas proyecciones, se generaron expectativas y transformaciones socioterritoriales que comenzaron a dejar sus huellas en las formas espaciales y a reorganizar los flujos de capital, de poder, información y de bienes y servicios. En este contexto, el Estado -en sus diferentes niveles- reconfiguró sus espacios de intervención y puso en marcha estrategias para facilitar el desarrollo de la actividad, no sin contradicciones y contramarchas.

Este capítulo analiza las transformaciones socioterritoriales acaecidas en el Yacimiento de Vaca Muerta para el lapso 2012-2018, específicamente el rol de los diferentes sectores y niveles del Estado, ligados a las estrategias normativas y de gobernanza implementadas y los procesos de re escalamiento del espacio estatal, sus efectos y tensiones.

Metodológicamente, aunque se propone un abordaje multiescalar, se trabaja en función de dos casos de estudio, Añelo y Rincón de los Sauces, localidades implicadas en el proceso de extracción de hidrocarburos no convencionales pero con trayectorias y estructuras institucionales disímiles.

Palabras clave: Políticas de escala, Estado, Planificación territorial, Hidrocarburos no convencionales.

Abstract

The sanction of the Hydrocarbon Sovereignty Law together with the announcement of the important dimensions of the Vaca Muerta deposit in the Neuquén Basin, resulted in an investment plan for the massive development of unconventional hydrocarbons in the province. Associated with these projections, expectations and socio-territorial transformations were generated that began to leave their mark on spatial forms and to reorganize the flows of capital, power, information and goods and services. In this context, the State -at its different levels- reconfigured its intervention spaces and implemented strategies to facilitate the development of the activity, but without contradictions and counter-marches.

This chapter analyzes the socio-territorial transformations that occurred in the Vaca Muerta Reservoir for the period 2012-2018, specifically considering the role of the different sectors and levels of the State, linked to the regulatory and governance strategies and the processes of re-scaling of the state space, its effects and tensions.

Methodologically, although a multiscale approach is proposed, we work based on two case studies, the towns of Añelo and Rincón de los Sauces, both involved in the process of extracting unconventional hydrocarbons, but with dissimilar institutional trajectories and structures.

Key Words: Politics of scale, State, Territorial planning, Unconventional hydrocarbons.

Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar las transformaciones socio-territoriales acaecidas en el Yacimiento de Vaca Muerta en la Cuenca Neuquina para el lapso 2012-2018, específicamente:

- ◇ el rol de los diferentes sectores y niveles del Estado, ligados a las estrategias normativas y de gobernanza implementadas
- ◇ los procesos de re-escalamiento del espacio estatal, sus efectos y tensiones más destacadas.

Metodológicamente, aunque se propone un abordaje multiescalar, se trabajó en función de dos casos de estudio: las localidades de **Añelo** y **Rincón de los Sauces**. El análisis de la información se realizó desde un enfoque cualitativo que incluyó, por un lado, el trabajo con fuentes de información primaria surgidas de una serie de entrevistas realizadas a actores políticos y sociales de la provincia y las localidades¹ y, por otro lado, el análisis de fuentes de información secundaria como la normativa vigente y fuentes periodísticas, ya que los datos estadísticos disponibles -como el último censo nacional de 2010- no alcanzan a reflejar los cambios recientemente acaecidos.

¹ El trabajo de campo se llevó a cabo en el mes de Febrero del 2018, en el marco de un proyecto UBACyT 20020130200063BA, dirigido por la Dra. Mariana Schweitzer.

El proyecto geográfico del capitalismo

Ya no es el capital el que se adapta a la geografía territorialmente integrada del espacio estatal, sino el espacio estatal el que se adapta a la geografía territorialmente diferenciada del capital.

(Brenner en Sevilla Buitrago, 2017:30)

El sistema capitalista, en tanto modo de producción, tuvo desde sus orígenes un correlato espacial. En sus diferentes etapas, su funcionamiento ha dejado fuertes huellas territoriales, pero más aún, se ha valido de la geografía (o más bien la de la diferenciación geográfica) para sostenerse a lo largo del tiempo. A partir de finales del siglo XIX, el debilitamiento del estado de bienestar, aunque fundamentalmente, el agotamiento del modelo de producción fordista, trajo aparejado múltiples cambios que redundaron en un nuevo ordenamiento espacial. Esta nueva geografía global que comenzó a delinearse, demarcó con claridad un conjunto de espacios centrales o de mando y otros periféricos o subordinados, los cuales se destinaron a la producción a gran escala o directamente a la extracción de los bienes comunes.

Históricamente, los países latinoamericanos se han ubicado en los márgenes del entramado, han sido (y en algunos casos siguen siendo) territorios colonizados por el capital y los intereses globales. Así, los circuitos del capital han logrado desplegarse sobre las formas de desarrollo regional impulsando procesos de desterritorialización y reterritorialización, usufructuando la valorización de ecosistemas, territorios y bienes comunes aún no privatizados, con el objetivo de sostener e incrementar las tasas de rentabilidad del capital (Harvey, 2005). Sobre este punto, resulta relevante que *el Estado ha jugado un*

rol crucial en la producción, regulación y reproducción de estos ensamblajes socio-territoriales y productivos a través de la larga historia del capitalismo (Lefebvre, 1978 en Brenner, 2003:19).

Políticas de escala y el rol del Estado

La nueva organización espacial post-fordista ha ponderado a las organizaciones e instituciones locales, por un lado, y supranacionales, por otro, aunque los Estados Nación continúan siendo actores fundamentales en los procesos de producción territorial y en el diseño y puesta en marcha de las políticas de planificación. En este sentido, Brenner (2003) sostiene que, en oposición a la difundida idea de que en el actual proceso de globalización, el Estado nación estaría erosionando su capacidad de acción frente al avance de las corporaciones transnacionales y en posición de debilidad para regular los procesos socioeconómicos, se evidencia un proceso de reorganización a nivel del espacio estatal, más alineado a las demandas generalizadas del neoliberalismo político y económico. De hecho, sostiene que fue la propia reorganización estatal lo que viabilizó el despliegue de la nueva geoeconomía del capitalismo (Sevilla Buitrago, 2017).

Esta *neoliberalización* de las instituciones del Estado nacional ha señalado no un debilitamiento lineal de las capacidades del Estado o una erosión de la escala nacional, sino la cristalización de nuevas formas de regulación estatal que sistemáticamente privilegian los intereses y prioridades del capital global. (Brenner y Theodore, 2002 en Brenner, 2003:13)

Los Estados nacionales realizaron entonces un doble movimiento: por un lado, intentaron producir nuevos espacios atractivos para la circulación y la acumulación del capital, al mismo tiempo que se reconfiguraron institucionalmente en el proceso. Ambos desarrollos han (re)jerarquizado el espacio habitado posibilitando nuevas

prácticas sociales y moldeado los marcos regulatorios y políticos; es decir, han producido una nueva configuración escalar (Swyngedouw, 2010). Como menciona Smith (2002) la producción de la escala es la primera diferenciación del espacio geográfico y es, sin dudas, un proceso signado por la interacción social. En otras palabras, en la conformación de esta nueva configuración escalar, en el contexto del desarrollo geográfico desigual contemporáneo, los Estados nación han desempeñado un rol fundamental en el sentido de propender a la eliminación de las posibles barreras o efectos desestabilizadores del proceso sostenible de acumulación del capital (Brenner y Theodore, 2017). Este proceso, sin embargo, ha generado tensiones en lo que Cox (1998:2) denomina *espacios de dependencia*, es decir, en aquellos territorios definidos por las relaciones sociales localizadas de las que se depende para garantizar la reproducción social y para las cuales no hay sustitutos en ningún otro lugar. A su vez, estos espacios de dependencia requieren del establecimiento de relaciones con otros espacios (regionales o globales) para asegurar o sostener esos espacios de dependencia y a los que Cox los denomina *espacios de compromiso*, mucho más contingentes e inestables.

De este modo, la reorganización del espacio estatal se vuelve una arena de disputa sociopolítica que implica una reorganización escalar de todos los niveles: local, regional, nacional y supranacional y en dónde, a medida que se reconfiguran las relaciones entre los niveles y entre los actores, también se modifican las redes de relaciones y las competencias para regular e intervenir en el territorio. En este sentido, es posible hablar de un reescalamiento de los espacios estatales en dónde, como menciona Cox (1998), la escala de las políticas estará dada menos por su localización espacial y en mayor grado, por las redes de relaciones que logren movilizarse y los proyectos que puedan materializarse.

Hidrocarburos no convencionales en Neuquén

La Provincia de Neuquén se ubica en el extremo Noroeste de la Patagonia y comparte con ella su clima y paisaje. En sus 94.078km² de superficie total, se distinguen con claridad los dos relieves característicos de la Región Patagónica (la zona de mesetas y la de montañas) que han condicionado fuertemente la localización de población y actividades, concentrándolas fundamentalmente sobre los márgenes de los Ríos Limay y Neuquén. Cuenta con un total de 551.266 habitantes, según los datos del último Censo Nacional (INDEC, 2010) y presenta un porcentaje de población urbana algo superior al promedio nacional (91,7% y 91,0% respectivamente). A nivel administrativo, se encuentra dividida en dieciséis departamentos.

La conformación territorial y el proceso de ocupación de la provincia son relativamente recientes en la historia Argentina² y estuvieron signados por objetivos geoestratégicos: el avance sobre el territorio y el desplazamiento de las etnias aborígenes que habitaban esa región y luego, el descubrimiento de hidrocarburos. El 1918, el equipo Patria de la Dirección General de Minas, Geología e Hidrología de la Nación, descubrió el primer yacimiento de petróleo en Plaza Huincul. Su explotación se inició en ese mismo año y para 1921, alcanzaba ya los 600 habitantes. Un año después, se fundó la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Sociedad del Estado (YPF-SE)³.

Desde entonces los geólogos conocían la existencia de los recursos de la cuenca neuquina, que fueron explotando al ritmo de los avances tecnológicos. La magnitud y ubicación del Yacimiento de Vaca Muer-

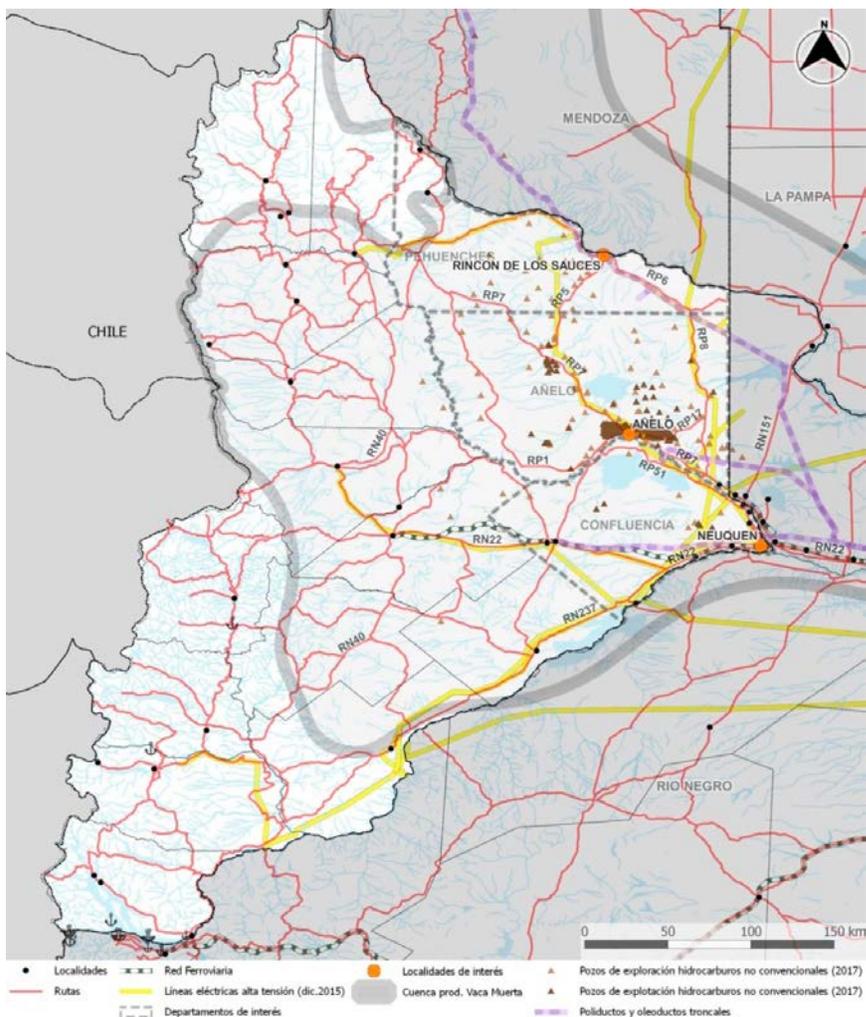
² En 1955, Neuquén dejó de ser parte de territorio nacional para convertirse en provincia, pudiendo elegir por primera vez a sus representantes en 1958 (FAVARO, 2005).

³ YPF sería luego privatizada en el década del 90 de siglo pasado.

ta se fueron determinando con mayor exactitud, pero no fue hasta 2010 que una parte de ellos pasaron a ser técnicamente recuperables. La combinación dada entre una modificación técnica para la extracción hidrocarburífera en reservorios no convencionales y el alza del precio internacional del petróleo, hicieron posible la extracción de recursos que hasta entonces no eran considerados viables.

Las dos localidades de análisis son núcleos urbanos bien disímiles tanto en su historia, como en su conformación socioterritorial actual. Hasta hace pocos años, Añelo (cabecera del departamento homónimo) era una localidad semiurbana ubicada a poco más de 100km de la ciudad de Neuquén, dedicada fundamentalmente a la actividad agroganadera. En función de la división político administrativa provincial, Añelo está catalogada como municipio de segunda categoría, ya que al momento del último relevamiento censal contaba con 2.449 habitantes (INDEC, 2010), número menor al umbral definido por la provincia para distinguir a los municipios de primera categoría. A comienzos de 2017, las fuentes entrevistadas en el municipio indicaron que su población estable alcanzaba ya los 7.900 habitantes, es decir, una variación del 222,5% en comparación a los datos censales. Es la localidad más cercana a las locaciones y pozos no convencionales en actividad (tal como puede observarse en el Mapa 1) y sus calles y rutas se encuentran desbordadas por el intenso flujo de personas, insumos y maquinarias. Así, el sombreado color marrón que se advierte alrededor de la localidad, evidencia la superposición de pozos que se ubican en las cercanías de la ciudad al 2017.

Mapa 1: Departamentos analizados en la actividad hidrocarbúfera



Fuente: Elaboración propia, en base a datos georreferenciados del IGN (SIG250) e interpretación de imágenes satelitales de Google.

Por su parte, la localidad de Rincón de los Sauces se encuentra emplazada en Norte de la provincia de Neuquén, a 240 kilómetros

de la capital provincial y sobre la orilla del Río Colorado que establece un límite natural con la provincia de Mendoza (Ver Mapa 1). Integra el departamento de Pehuenches, una unidad territorial con un perfil fundamentalmente urbano⁴, que se explica en gran medida por el importante peso poblacional de Rincón de los Sauces que contaba, en 2010, con 18.691ha (INDEC, 2010). Rincón de los Sauces ya había experimentado un acelerado crecimiento a la luz de la explotación de Puesto Hernández, desde el momento de su fundación en 1971, pero su economía y organización territorial también están siendo reactivadas por las nuevas locaciones no convencionales. Los actores municipales entrevistados durante el trabajo de campo en 2017, informaron que ya contaba con un total de 45.000 habitantes, que implica una variación del 146,7% en relación a los datos del último censo.

Reestructuración del espacio estatal: las estrategias normativas y de gobernanza

Los procesos y transformaciones descriptos anteriormente también han tenido lugar en Argentina y en la Provincia de Neuquén de modo particularizado y en función a una trayectoria política y económica determinada. En el presente apartado se analizará la modalidad particular en que las tendencias de la globalización y su nuevo arreglo escalar se forjaron en la Argentina, en el período 2012/2018, específicamente en los aspectos relacionados con la producción hidrocarbúfera no convencional en la provincia de Neuquén.

Como se mencionó, la dinámica de un neoliberalismo más descarado ha logrado tomar por asalto a las escalas establecidas de regulación sociopolítica (global, nacional, local) propiciando diferentes

⁴ El 87,7% de su población reside en localidades de más de 2.000 habitantes (INDEC. Censo Nacional de población, hogares y vivienda. 2010).

modalidades de saltos de escala; es decir, generando una reconfiguración territorial del Estado en todos los sentidos (hacia arriba, hacia abajo) y desde todos los niveles escalares (desde arriba y desde abajo). Así, los estados nacionales han reformulado sus marcos normativos y ajustado sus estrategias de gobernanza con la finalidad de eliminar las posibles barreras para la circulación y acumulación del capital, al tiempo que generaron espacios atractivos para las inversiones directas de capital en sus territorios (Ver Cuadro 1).

En el caso de Argentina y en relación al desarrollo del Yacimiento Vaca Muerta, que requiere de cuantiosas inversiones de capital para su funcionamiento, a lo largo del período de estudio se pusieron en marcha diferentes estrategias normativas y estrategias de gobernanza, que en algunos casos implicaron un viraje de las políticas en curso. De hecho, es posible encontrar algunas contraposiciones entre en las estrategias implementadas en el período de experimentación de la producción no convencional: 2012/2015 y la etapa subsiguiente, el inicio de la explotación masiva del yacimiento: 2016/2018.

Cuadro 1. La globalización como re-territorialización: el re-escalamiento del Estado

Forma de re-territorialización	Global	Nacional	Urbano-Regional
Reestructuración territorial del estado	Re-escalamiento hacia arriba: niveles de regulación supranacionales, como el FMI-BM, presionan para la reestructuración del espacio estatal nacional.	El estado nacional transfiere competencias hacia arriba (agencias supranacionales) y hacia abajo, en instituciones estatales provinciales, regionales o locales.	Re-escalamiento hacia arriba de los estados regionales o locales promoviendo la inversión mediante corporaciones transnacionales en las grandes regiones urbanas.

Fuente: Adaptación en base al cuerpo teórico de (Brenner, 2017:90).

Para operacionalizar estos saltos de escala, se propone analizar tanto las *estrategias normativas* como las *estrategias de gobierno* que han sido implementadas por el Estado Nacional, Provincial y Municipal en relación a la actividad hidrocarburífera no convencional, tomado como punto de partida a cada uno de los niveles escalares⁵.

Global

A nivel global, se registran tendencias de surgimiento de organismos supranacionales que concentran cada vez más competencias en temas de regulación económica y política. En el caso de Argentina, si bien integra organismos supranacionales como el Mercosur y el Unasur, la relación más determinante a nivel global se establece con los organismos internacionales de crédito: el **Banco Mundial (BM)**, el **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** y, especialmente, con el **Fondo Monetario Internacional (FMI)**, que históricamente han financiado al país a través de créditos o de proyectos específicos. Estos intercambios supusieron, como contrapartida, no solamente un conjunto de recomendaciones a cerca del rumbo económico a seguir y la organización de la economía doméstica, de forma tal de garantizar el pago de la deuda contraída, sino que también implicaron una serie de recomendaciones políticas vinculadas a la modalidad de organización y el tipo de intervención que se espera del Estado Nacional⁶.

La relación con el FMI a lo largo del período de análisis puede desagregarse en dos momentos: entre el 2012 y el 2018, se sostuvo una vinculación relativamente distante entre el país y el organismo,

⁵ La decisión de ordenar la presentación a partir de los diferentes niveles escalares se estableció a fines de facilitar el desarrollo de la argumentación, pero no implica la consideración de una jerarquización escalar estanca.

⁶ Se destacan las recomendaciones dadas acerca de la descentralización de las políticas públicas: *el énfasis puesto [...] en los equilibrios macroeconómicos, en el ajuste fiscal y en la circunscripción de la gestión estatal a un reducido núcleo de bienes públicos conceptualizados de manera muy restrictiva, hizo de la descentralización una consecuencia lógica, así como una herramienta importante, de los programas de reforma institucional y ajuste macroeconómico* (Vilas, 2003:3).

dado que la deuda asumida había sido reestructurada y se habían realizado los pagos anticipados para su cancelación en enero de 2006. De hecho, a lo largo del período se intensificaron las relaciones con los países integrantes de las alianzas latinoamericanas (Mercosur/Unasur). Luego, a partir del 2018, se inició una etapa signada por un nuevo acuerdo con la entidad financiera que renovó un conjunto de compromisos que hacen foco en la organización de las cuentas públicas y el rol del Estado.

En este contexto, la existencia del proyecto de explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta se ubica como la posibilidad de volver a garantizar, a las grandes empresas transnacionales líderes del sector, la obtención de beneficios extraordinarios a cambio del apoyo y sostén financiero.

Como se verá en el apartado siguiente, se ha ido modificando el marco normativo de una instancia de mayor control y presencia del Estado Nacional en las negociaciones con los actores del mercado, a una posición de mayor laxitud en los controles y una progresiva desregulación de la actividad. Asimismo, se evidencia el paso de una posición en la cual YPF (con mayoría accionaria del estado) lideraba las inversiones y asumía los costos de la puesta en marcha de la actividad no convencional dinamizando el mercado, a una postura en la cual se redujo la inversión y los subsidios a la empresa nacional dando lugar a un aumento de las inversiones y la rentabilidad de las empresas transnacionales⁷. Sobre este punto, es importante mencionar que si bien los organismos internacionales ejercen presión sobre los estados nacionales en beneficio de los intereses globales y/o de empresas transnacionales de los países miembros, son los Estados nacionales los que pueden realizar los cambios normativos y de gobernanza que, en algunos casos, implican la aprobación del poder legislativo.

⁷ Puede consultarse: Barrera, M. en Página/12 (10/12/2018) *Vaca Muerta a medida de los privados*.

Nacional

A lo largo del período de análisis pueden encontrarse estrategias normativas y de gobernanza que posibilitaron saltos de escala hacia arriba, cediendo competencias a los organismos supranacionales o aceptando los condicionamientos impuestos por las grandes empresas y hacia abajo, otorgando nuevas responsabilidades a los estados provinciales o a los gobiernos locales.

Estrategias normativas:

- ◇ En 2012, el estado sancionó la **Ley de Soberanía Hidrocarburi-fera** que, conjuntamente con su decreto reglamentario⁸, intentó reposicionar al Estado Nacional en el histórico debate acerca del dominio de los recursos naturales. La Constitución Nacional y la llamada **ley corta**⁹ ya habían confirmado que las provincias ejercerían el dominio originario y la administración de los recursos naturales que se encontrasen en sus respectivos territorios; sin embargo (y ante la imposibilidad de modificar las leyes preexistentes) la nueva ley de soberanía hidrocarburi-fera incorporó la figura de la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburi-feras. Dicha Comisión, ubicada en la órbita nacional, fue concebida con la finalidad de elaborar un Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburi-feras que fijara los presupuestos mínimos y las metas en materia de inversiones de hidrocarburos, para alcanzar los objetivos de la Política Hidrocarburi-fera Nacional. Así, las empresas que quisieran invertir en la producción de hidrocarburos deberían presentar su plan anual de inversiones, incluyendo información técnica y económica, para ser aprobado por la Comisión que conservaba el poder de veto sobre los mismos. De esta forma, el Estado Nacional lograba retomar el control de la política energética nacional y sopesar

⁸ Ley N° 26.741 y Decreto N° 1277 del mismo año.

⁹ Ley N° 26.197 de 2006.

las negociaciones entre los gobiernos provinciales y las empresas transnacionales, siendo que las provincias se han mostrado históricamente más urgidas por la necesidad obtención de regalías para financiar sus economías locales, que atendiendo a los efectos de largo plazo de las negociaciones.

- ◇ Dada la necesidad de obtener financiamiento para el desarrollo de Vaca Muerta, otra de las estrategias normativas implementadas fue el establecimiento de un Régimen de promoción de hidrocarburos¹⁰ que otorgaba facilidades a las empresas del sector que realizaran inversiones directas de capital en un monto no inferior a los 1000 millones de dólares en un lapso de cinco años. Los principales beneficios otorgados para las empresas participantes luego del quinto año eran: (i) el derecho a comercializar en el mercado externo el 20% de la producción hidrocarburífera (convencional y no-convencional) sin abonar derechos de exportación¹¹, (ii) la disponibilidad del 100% de las divisas provenientes de la exportación de dichos hidrocarburos, sin estar obligados a ingresarlas al país. El mismo decreto estableció que para el ingreso al régimen promocional, las empresas deberían tener presentados y aprobados anualmente sus proyectos de inversión por la Comisión. Estas facilidades fueron luego ampliadas con la sanción de una nueva Ley de Hidrocarburos¹² que otorgó rango legal a los hidrocarburos no convencionales y redujo el monto de inversión para el ingreso al régimen de promoción a 250 millones de dólares por un lapso de 3 años, ofreciendo más facilidades a las empresas para la inversión directa.

Estas últimas medidas pueden vislumbrarse como un modo de eliminar las barreras para garantizar las condiciones de circulación y acumulación del capital transnacional que invierte en Argentina,

¹⁰ Decreto N° 929 de 2013.

¹¹ El Decreto menciona que, en el caso que se requiera del abastecimiento del mercado interno, el porcentaje de hidrocarburos susceptible de exportación sería adquirido a un precio no menor al valor de externo de referencia.

¹² Ley N° 27.007 de 2014.

sin embargo, se encontraban sujetas a un periódico control por parte del Estado Nacional en función del cumplimiento de los objetivos de la Política Hidrocarburífera Nacional.

- ◊ En 2016, estos controles en manos de la Comisión (así como el Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas por ésta desarrollado) fueron eliminados con un nuevo decreto¹³ que desarticuló la legislación hidrocarburífera favoreciendo a las grandes empresas con una nueva desregulación del mercado. El nuevo decreto trasladó la autoridad de control directamente a la figura del Ministro de Energía y a su vez eliminó una serie de artículos que determinaban: los plazos para los controles y auditorías a las empresas, la posibilidad de establecer sanciones a aquellas que no cumplieran con el plan de inversiones y/o establecieran conductas distorsivas en los costos y los precios de comercialización de hidrocarburos, la obligación por parte de las empresas de publicar de los costos y precios de referencia de los hidrocarburos, la facultad de cancelar las concesiones o permisos de explotación a las empresas que no cumplieran con las obligaciones establecidas por la ley¹⁴.

La eliminación de los controles por parte del Estado Nacional (que ha dejado de regular el ritmo y la orientación de las inversiones privadas en un sector estratégico) y la descentralización del poder de negociación con las empresas transnacionales nuevamente en manos de las provincias, fueron las consecuencias de las nuevas estrategias normativas implementadas desde el 2016, que terminaron de consolidar los saltos *hacia arriba* y *hacia abajo* desde el nivel nacional.

¹³ Decreto N° 272 de 2016, disuelve la Comisión de Planificación y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas, así como tampoco exige que se realicen las auditorías a las empresas para evaluar el cumplimiento del plan anual de inversiones.

¹⁴ Pueden verse las siguientes notas periodísticas: Diario La Nación (04/02/2016) *El gobierno disolvió la comisión encargada de planificar inversiones en el sector hidrocarburífero* y Página/12 (05/01/2016) *Borrar el control sobre un mercado estratégico*.

Estrategias de gobernanza

Dada la necesidad de obtener financiamiento para el desarrollo de Vaca Muerta, el 13 de julio de 2013, YPF firmó un contrato con la empresa Chevron para la explotación y producción de hidrocarburos no convencionales en el área. El acuerdo implicó el desembolso de cuantiosas inversiones para comenzar con la explotación, además de un proceso de transferencia de conocimiento a las operadoras locales para el manejo de las nuevas técnicas y procedimientos empleados para la extracción no convencional. A nivel político, la firma del contrato fue públicamente cuestionado debido a un conjunto de cláusulas confidenciales que generaron suspicacias acerca de importantes beneficios para la empresa norteamericana. A su vez, fue cuestionado debido a que implicaba la decisión del país de extraer masivamente hidrocarburos no convencionales y por la situación legal que atravesaba Chevron, demandada por incumplimientos y daños ambientales ocasionados por su operatoria en Ecuador (Svampa & Viale, 2015). Más allá de las críticas recibidas, el acuerdo operó claramente como un mecanismo de fijación del capital en la provincia de Neuquén, que puso en marcha el acondicionamiento de un nuevo espacio industrial que despertó el interés de inversión a escala global.

Urbano regional

A nivel urbano regional, pueden encontrarse tanto estrategias normativas como de gobernanza orientadas a generar un proceso de reescalamiento hacia arriba, con la finalidad de atraer inversiones de capital a los territorios locales y específicamente a las localidades de análisis. Asimismo, pueden observarse repercusiones de los cambios del marco normativo dado en el orden nacional.

Estrategias normativas:

El corpus normativo que regula la actividad hidrocarburífera en la provincia es, en mayor medida, anterior al período de análisis, sin embargo, dadas las estrategias implementadas a nivel nacional, la provincia se encontró en situación de adaptar su marco regulatorio¹⁵.

- ◇ Una vez sancionada la Ley de Soberanía Hidrocarburífera, la provincia emitió un decreto que incorpora y reglamenta los procedimientos para la explotación de hidrocarburos no convencionales, saldando el vacío legal generado por la nueva normativa nacional¹⁶. Todavía sigue pendiente el reclamo de algunos sectores políticos de sancionar una nueva Ley de Hidrocarburos provincial que reemplace aquella del 2004¹⁷.
- ◇ La legislatura aprobó el contrato entre las empresas YPF-Chevron¹⁸ para la explotación no convencional en el área de Loma Campana, extendiendo los plazos para su explotación por 12 años más de lo estipulado por la normativa, hasta llegar un período de 35 años y así garantizar la rentabilidad del proyecto. La aprobación del contrato y la puesta en marcha de la extracción no convencional, generó un debate político e incidentes con manifestantes de la sociedad civil.¹⁹
- ◇ Se estableció un Fondo ambiental²⁰ cuyo principal objeto es el financiamiento de proyectos de preservación y recuperación del ambiente, así como la realización de capacitaciones, equi-

¹⁵ En el marco normativo provincial relativo a la actividad se destacan la Ley N° 2453/04 de Hidrocarburos, Ley N° 2615/08 de Renegociación de concesiones hidrocarburíferas y el conjunto de leyes de Protección Ambiental (N° 1875), Residuos peligrosos (N° 2205), Control de emisiones de gas a la atmosfera por explotación hidrocarburífera (N° 2175), el Código de Aguas (N° 899).

¹⁶ Decreto provincial N° 1483/12.

¹⁷ Puede consultarse: LmNeuquén (04/09/2013) *Apuran la modificación de la Ley de Hidrocarburos*.

¹⁸ Ley provincial N° 2867/13.

¹⁹ La sesión legislativa se realizó entre graves incidentes con un grupo de manifestantes en la vía pública. Pueden consultarse: Clarín (29/08/2013) *Tensión en el sur. Tras los incidentes aprobaron en Neuquén el acuerdo YPF-Chevron*; La Nación (28/08/2013) *Serios incidentes en Neuquén por el debate del acuerdo YPF-Chevron*.

²⁰ Ley N° 2863/13, modifica ley N° 1875.

pamiento técnico y el refuerzo de las partidas para el control y saneamiento. El fondo puede ser utilizado directamente por la autoridad de aplicación o ejecutarse a través de convenios que suscriban con los municipios.

Estrategias de gobernanza:

Un aspecto relevante en cuanto a las estrategias de gobernanza está vinculado al ejercicio de la autoridad de control ambiental que, dada la reciente intensidad adquirida por la actividad no convencional, no puede omitirse. La actividad de control se enmarca en la Subsecretaría de Ambiente, sin embargo, son los municipios de primera categoría los encargados de la supervisión e inspección de las actividades hidrocarburíferas desarrolladas dentro de sus ejidos, además de ser los emisores de las constancias del control ambiental que las empresas deben presentar para la obtención del Certificado de Aptitud Ambiental²¹. En las entrevistas realizadas en ambas localidades, se afirmó que los recursos para llevar a cabo este control de forma rigurosa son muy escasos: poco personal -en algunos casos con poca o muy reciente capacitación-, pocos vehículos a disposición, frente a una creciente cantidad de pozos en actividad.

[...] desde provincia se les brindó una capacitación. Además que nosotros contamos con una técnica en recursos naturales que está trabajando con nosotros también.

-¿Cuántos son en total?

-Tres inspectores hay ahora trabajando. Dos están de licencia y está mi compañero saliendo al campo.

-¿Y cuántos pozos hay?

-Ay, no sé, varios. Tenemos, anotado algo por el tema de los yacimientos y demás. El que más tiene hasta ahora es Puesto Hernández que tiene alrededor de... cerca de 3000.

-¡Ah, muchos!

-Sí, el que menos tiene es Medanito que tiene 30 pozos.

(Entrevista en la municipalidad de Rincón de los Sauces)

²¹ Ley N° 2600.

[...] en realidad la estructura de la Dirección de Ambiente tiene una secretaria [...] pero bueno, hoy nos vamos acomodando [...] y vamos rotando con los recursos que uno dispone. Hoy tengo una secretaria y yo. Soy digamos la única persona dentro de la Dirección. Lo que trabajo es en conjunto con inspecciones generales, que tienen inspecciones para diferentes áreas: de tránsito, de bromatología. Y bueno, hay inspecciones, cuando se realizan los asesoramientos a empresas generalmente los acompaño yo porque los capacito y después me dan una mano en el control. De esa forma vamos trabajando no con personal idóneo en los temas, pero sí los vamos preparando, dándoles herramientas para que ayuden en los controles. O sea van a ver lo bromatológico pero también pueden ver lo ambiental.

(Entrevista en la municipalidad de Añelo)

Por otro lado, fue importante la modificación al convenio colectivo de trabajo en el sector hidrocarburífero, implementado en Marzo de 2017. Esta estrategia de gobernanza, impulsada con el apoyo del gobierno nacional -que ya había iniciado la nueva desregulación de la actividad- operó como un incentivo más para las grandes empresas a las cuales se les redujo parte de los costos salariales. Esta reducción, sumado a los efectos dados por la mejora en la productividad una vez superada la etapa de experimentación de la producción no convencional (2012/2015), implicó el aumento de la rentabilidad empresarial y en contraposición, una disminución de los beneficios percibidos por los trabajadores del sector²², además de poner en riesgo las condiciones de seguridad en el trabajo.²³

Por último, de las entrevistas realizadas surgen algunos aspectos que se esconden entre los pliegues de la normativa y revelan las aristas más discrecionales, que si bien la legislación provincial intenta contener²⁴, dejan un margen para las negociaciones entre el gobierno provincial y los municipales para obtener un *plus* de financia-

²² Pueden consultarse: La Nación (20/03/2017): *El acuerdo de productividad con los gremios ya impulsa inversiones en Vaca Muerta*.

²³ Las modificaciones incluyeron: la disminución de trabajadores por pozo, la incorporación de tareas simultáneas, la extensión de tareas durante la noche, el aumento de la velocidad límite de viento para realizar tareas en altura (de 40km/h a 60km/h).

²⁴ La regulación establecida en la ley de coparticipación (N° 2148/95) indica mecanismos de reparto automáticos a los municipios en función a un conjunto de parámetros.

miento. Esto se observa, por ejemplo, en el procedimiento de renegociación de concesiones hidrocarburíferas, en el cual las empresas han de realizar un pago extraordinario a la provincia -relacionado con las reservas hidrocarburíferas de las áreas hasta el fin de la concesión- en el cual se incluye un porcentaje en concepto de responsabilidad social empresarial (RSE). Este porcentaje, pasa a integrar un fondo fiduciario en manos de la provincia que no tiene asignado un mecanismo de redistribución a los municipios. De esta manera surge la necesidad de establecer alianzas y negociaciones políticas entre los diferentes actores para el acceso a un mayor financiamiento, más allá de los establecidos por la ley de coparticipación.

[...] en términos de lo que entra a la fiduciaria, de toda esa plata que entra a la fiduciaria, nosotros (desde el municipio) hacemos una negociación política donde se dice: "Mirá, a ver, yo soy el más afectado. Yo entiendo que vos le tengas que repartir a toda la provincia porque toda la provincia se tiene que desarrollar y beneficiar de estos recursos, pero dame una mano porque sino colapsa el pueblo". Entonces, la verdad es que recibimos gran parte de esa plata que entra a la fiduciaria, pero la verdad es que es una negociación política. Y gran parte no estamos hablando de un 60%, es como un 30% [...] Nosotros lo que negociamos es el centro de formación, el hospital, la salita de salud, el techo para la pileta, el centro para la mujer, la escuela, esas cosas. (Entrevista en la municipalidad de Añelo).

Las luchas por una nueva configuración escalar

El presente capítulo se propuso dar cuenta de los procesos a partir de los cuales el Estado Argentino, en todos sus niveles, intenta generar nuevos espacios atractivos para el capital, en este caso vinculados a la producción hidrocarburífera no convencional en el yacimiento de Vaca Muerta, al tiempo que se reestructura en ese mismo proceso. Nuevas estrategias normativas y de gobernanza están posibilitando los procesos de re-escalamiento o saltos de escalas hacia arriba, hacia abajo y desde arriba y desde abajo, (re)jerarquizando la espacialidad estatal y el espacio mismo de las prácticas sociales. Así, el establecimiento de redes de relaciones y las disputas socio políticas por la producción de la escala han de ubicarse en el centro de la escena. Los intereses, confluyentes y/o contrapuestos de los diferentes actores sociales implicados y las estrategias resultantes que se establecen (aunque sean provisorias e inestables) son las que amplían o reducen los límites de estos *espacios de compromiso* en base a los cuales puede sostenerse o no, el *espacio de dependencia* (Cox, 1998) de los ciudadanos que habitan en la localidades de Añelo y Rincón de los Sauces.

Además de las estrategias ya mencionadas, a lo largo del período de análisis pueden encontrarse diferentes intentos por parte de los actores sociales por generar estos saltos de escala: el viaje al Foro Económico Internacional en San Petersburgo por parte del entonces ministro de economía nacional y los intendentes de las localidades como parte de la comitiva; posteriormente, un viaje a Huston, Texas, por parte del entonces ministro de energía nacional, el gobernador de la provincia y el intendente de Añelo para atraer inversiones para

la producción de petróleo y gas no convencional²⁵. Asimismo, pueden detectarse estrategias de localización como la elaboración del **Plan Añelo Sostenible**. Innovación para la planificación de la ciudad (2014), a partir de la vinculación entre Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Fundación YPF y la municipalidad de Añelo. Se trata de un plan estratégico en dónde se adapta la metodología de planificación urbana desarrollada por el programa **Ciudades Emergentes y Sostenibles** (ICES-BID).

En este sentido, lo que puede observarse es un proceso en el cual *la escala de la lucha y la lucha sobre la escala son dos lados de la misma moneda* (Smith, 2002:142). Ofrecer un espacio de inversión atractivo para el capital, en el cual se garantice un proceso sostenible para su circulación y acumulación y, al mismo tiempo, defender los intereses locales que requieren de la inmovilidad del capital en espacios particulares de dependencia, es una de las tensiones que está en juego. Los actores locales saben especialmente, que: *este desarrollo tiene costos y [...] los costos están localizados, están territorialmente definidos* (Entrevista realizada en el estado provincial). Son los intendentes de ambas localidades los que reciben diariamente familias enteras en busca de trabajo en la industria alentados por las auspiciosas noticias de los diarios nacionales²⁶:

Por ejemplo, vienen los equipos, se entera toda la Argentina y los grupos poblacionales más necesitados dicen: *Vamos a Rincón a probar suerte*.

Muchas veces buscan un perfil que es diferente a la persona que viene de otro lugar sin experiencia y las petroleras traen desde otros lugares personas con experiencia y toman gente de acá en Rincón, pero traídos de otro lugar [...] Y toda esa gente que vino ilusionada, con expectativas de trabajo, te queda como pasiva en Rincón de los Sauces. (Entrevista en la municipalidad de Rincón de los Sauces)

²⁵ Puede consultarse: Clarín (18/06/2015) *Kicillof se reúne con el ministro de finanzas ruso para tratar créditos para la Argentina*; Diario Río Negro (9/05/2018) *Gutiérrez se reunió con directivos de Exxon y expuso sobre Vaca Muerta*; Energía & Negocios (05/2018) *Aranguren y el arte de seducir inversores*.

²⁶ Puede consultarse: Revista Viva - Clarín (19/02/2017) *El pueblo de 7000 habitantes que sueña con ser la Dubai Argentina*.

El desarrollo de Vaca Muerta concita un gran interés para múltiples actores: es sin duda un nuevo nicho de negocios para el sector hidrocarburífero que se desplaza a nivel global; puede implicar el logro del autoabastecimiento energético para el país o puede generar las divisas suficientes para equilibrar la balanza comercial; es, sin dudas, la posibilidad de incrementar los ingresos por regalías a escala provincial. Para los estados municipales, Vaca Muerta también es la posibilidad de atraer inversiones y fijarlas en sus territorios, pero implica el desafío de gestionar las políticas necesarias para ordenar ese desarrollo y mitigar sus costos. En este sentido, se observan líneas de política, con diferentes orientaciones, que encauzan los intereses globales y nacionales, de las cuales participan, en cierto punto, los estados provinciales y locales; a su vez, el estado provincial desarrolla activamente programas para resolver las importantes necesidades de infraestructura que el nuevo desarrollo implica, también a nivel local. En este punto, cabe preguntarse ¿quién/es están diseñando y gestionando las políticas estrictamente locales? ¿Tienen los gobiernos locales los recursos técnicos y financieros para atender adecuadamente los problemas vinculados, por ejemplo, al cuidado del ambiente, el desempleo, la violencia de género, el juego clandestino o la regulación del valor del suelo? O ¿están los gobiernos locales gestionando políticas que responden a problemáticas de otras escalas? En este capítulo no pueden responderse acabadamente los interrogantes planteados, pero se espera haber contribuido a abrir el debate acerca de las luchas políticas por la producción de escala y el rol determinante que el Estado, en todos sus niveles, desempeña en el contexto del avance del neoliberalismo.

Referencias bibliográficas

- Brenner, N. (2003). "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista". *Revista Eure*, Vol. XXIX, N° 86, pp. 5-35.
- (2017). "La 'Glocalización' como estrategia espacial estatal: el empresarialismo urbano y la nueva política de desarrollo desigual en Europa Occidental". En Sevilla Buitrago (ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas del escala*. Barcelona: Icaria.
- Brenner, N. y Theodore, N. (2017). "Las ciudades y las geografías del neoliberalismo realmente existente". En Sevilla Buitrago (ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas del escala*. Barcelona: Icaria.
- Cox, K. (1998). "Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics". *Political Geography*, Vol. 17, N° 1, pp. 1-23.
- Favaro, O. (comp.) (2005). *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cehepyc-uncoma/20110414103131/favaro.pdf>
- Harvey, D. (2005). "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión". *Socialist register*, pp. 99-129. Buenos Aires: CLACSO.
- INDEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Censo Nacional de población, hogares y vivienda*.
- Nemiñas, P. (2011). "Introducción al Dossier 'Historia de las relaciones entre la Argentina y el Fondo Monetario Internacional'. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, N° 11, pp. 13-16.
- Presidencia de la Nación con el apoyo de la Fundación YPB y el BID. (2014). *Plan Añelo Sostenible. Innovación para la planificación de la ciudad*.
- Sevilla Buitrago, A. (2017). "La forja de una teoría espacial del estado: vida y obra hasta 2010". En Sevilla Buitrago (ed.) *Neil Brenner. Teoría urbana crítica y políticas del escala*. Barcelona: Icaria.
- Smith, N. (2002). "Geografía, diferencia y las políticas de escala". *Revista Terra Livre*, N° 19, pp. 127-146.
- Svampa, M. y vialé, E. (2015). *Maldesarrollo. La argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Kats Editores.

- Swyngedouw, E. (2010). “¿Globalización o glocalización? Redes, territorios y reescalamiento”. En Fernández y Brandao, *Escalas y políticas del desarrollo regional. Desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Vilas, C. M. (2003). *Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990*. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117043534/pdf_320.pdf.

Visibilizar después de la Ceniza

La implementación de políticas sociales,
experiencias en la región sur rionegrina (2011-2015)

To make it visible after the ashes

The implementation of the social policy, experiences
at the south area of the Rio Negro province (2011-2015)

| *Jessica Gallardo*

Resumen

Este capítulo consiste en la revisión y análisis de tres programas implementados en la Patagonia. El objetivo es mostrar su recorrido y su desarrollo, así como describir la zona de implementación y la heterogeneidad al interior del “desierto patagónico”.

El desastre ocurrido luego de la erupción del volcán Puyehue facilitó la visibilización del sector rural y la acción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, fortaleciendo sus políticas no solo en los programas de emergencia, sino también en nuevos programas relacionados con reparación de viviendas, entrenamiento para el cuidado de personas adultas mayores y recursos para la producción para las cooperativas.

A lo largo del artículo los programas serán analizados a través de las variables de Martínez Nogueira en términos de *programabilidad e interacción*, y en el proceso de implementación las experiencias serán analizadas a través de los conceptos de Berman sobre la microimplementación. Ambos análisis permitieran mostrar cómo estos programas son posibles de ser implementados en un lugar “desierto”.

Palabras Clave: Territorio, Ruralidad, Políticas Sociales, Implementación.

Abstract

This article consists on the review and analysis of three programs that had been implemented in Patagonia. The purpose is to show their path and their development, as to describe its implementation zone and the heterogeneity inside the “Patagonia desert”.

The disaster during and after the Puyehue volcano eruption facilitated the visibility of this rural area, and the National Social Ministry’s action, strengthening its policies and implemented not only the emergency programs but also new ones, related to houses reparation, training for taking care of old people and productive resources for cooperatives.

During the article the Programs will be analyzed through the Martínez Nogueira concepts in terms of programmability and interaction, then during the implementation process these experiences will be analyzed through Berman conceptualization about micro implementation. Both, Martínez Nogueira and Berman, will show how this Programs are capable to be implemented in a “desert” place.

Key words: Territory, Rurality, Social Policy, Implementation.

Introducción

Argentina cuenta con un bajo porcentaje de población rural y la misma se encuentra dispersa a lo largo de todo el territorio nacional, en lo que se llama cotidianamente como “el interior”. Esta población rural no es solo el *chacarero de la pampa húmeda*: existe un universo que supera esta representación hegemónica y que queda invisibilizado. Este otro universo es aquel que está compuesto por la agricultura familiar, de subsistencia, el campesinado, los pequeños productores, población indígena y los *pequeños ganaderos*. Este sector invisibilizado, disperso, con una actividad de baja rentabilidad tiene escasa capacidad de posicionamiento para la presentación de sus demandas y la gestión de los recursos para responderlas. Esta situación se magnifica en la llamada **Línea o Región Sur** con el aislamiento y las condiciones ambientales desfavorables propias de la Patagonia.

Esta región se encuentra en la provincia de Río Negro, ocupando más de la mitad de su superficie, se trata de una gran extensión de meseta esteparia con bajas temperaturas, vientos fuertes y escasa vegetación. La densidad poblacional es muy baja y las distancias entre una y otra localidad son importantes; en las zonas menos pobladas, donde la densidad es aún menor, la población se encuentra separada por grandes extensiones de tierra, que en su mayoría están destinadas a la cría de ganado ovino y caprino de manera extensiva.

En materia de inversión e implementación de políticas públicas, se establece un recorte en la ruralidad, atendiéndose principalmente aquellas cuestiones vinculadas a la actividad agroproductiva que históricamente estuvieron orientadas a hacer más eficiente la mono-producción ovino/caprino y, en menor medida, algunas experiencias de diversificación de la producción. Esta homologación de ruralidad

con sector agropecuario tiene un sesgo en las políticas públicas que impide que se puedan atender otros aspectos como los vinculados a las viviendas, la comunicación o el cuidado de las personas.

En el año 2011 esta región se vio afectada por la caída de cenizas del Volcán Puyehue, este volcán forma parte del **Complejo Volcánico Puyehue/Cordón Caulle** y se ubica en Chile, en la Región de los Ríos en la Cordillera de los Andes al norte del paso internacional Cardenal Samoré. Una catástrofe sin antecedentes afectó a pobladoras y pobladores y sus instituciones. Todas las debilidades estructurales por las que atravesaba la población de la zona rural se encrudecieron cuando el volcán explotó. Las cenizas amenazaron, y en otros casos destruyeron, campos, animales, viviendas y estructuras institucionales.

En este contexto de crisis la población de la zona en especial las personas que habitan en los lugares más alejados que eran un sector invisible, vulnerable y olvidado luego del 5 de junio tomaron protagonismo. Esta visibilización del sector se utilizó desde el **Centro de Referencia (CDR)** de Bariloche del **Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS)** como estrategia de gestión para la presentación de proyectos para fortalecimiento productivo, mejora de vivienda, capacitación para salida laboral y cuidado de personas adultas mayores, entre otros. La caída de las cenizas actuó como un emergente que fue utilizado para dar celeridad a la gestión de proyectos que ya estaban “pendientes” desde las planificaciones y permitió ser más eficiente en la puesta en agenda de otros programas.

En la tesis *La Implementación de Políticas Sociales* se estudió el proceso de implementación de tres programas que dependen del MDS y que fueron ejecutados a través de su CDR. Los programas seleccionados fueron el **Programa Manos a la Obra (PMO)**, el **Programa de Formación de Cuidadores Domiciliarios (CD)** dependiente de la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM); y, finalmente las entregas de materiales para refacción y ampliación de viviendas a través de las **Ayudas Urgentes Familiares (AUF)**.

Los programas son analizados según a las categorías propuestas por Martínez Nogueira (2004) en términos de los grados de incer-

tidumbre de acuerdo a la interacción con la población destinataria y el nivel de programabilidad de las tareas. En cuanto al proceso mismo de implementación de estos programas, se toman las categorías trabajadas por Berman (1993) en tanto que permiten analizar los procesos de adaptación de cada caso y el alcance en términos de institucionalización.

El volcán Puyehue

El día 4 de junio las cenizas del Volcán Puyehue cubrieron el cielo de Bariloche y Villa La Angostura dejando un manto blanco sobre las localidades andinas. Efecto del viento, la pluma de cenizas se dirigió hacia la zona atlántica, descargando gran parte del material volcánico en la Región Sur de la Provincia de Río Negro, la zona más afectada fue la localidad de Jacobacci y los parajes aledaños que recibieron entre 8 y 10 centímetros de cenizas tipo *talco*. Los departamentos más afectados fueron los de Pilcaniyeu, 25 de Mayo y, en menor medida, Ñorquinco.

Durante la semana que siguió al 4 de junio, la catástrofe se hacía sentir en Bariloche y Villa La Angostura, los destinos turísticos más importantes de Patagonia Norte, la temporada invernal próxima a comenzar pronosticaba un pésimo augurio, clases suspendidas, calles cubiertas de cenizas y el aeropuerto internacional cerrado. Mientras en las ciudades cordilleranas los sectores vinculados al turismo reclamaban y captaban la atención de la prensa y los organismos públicos, las zonas rurales estaban en estado de desesperación. La cuestión como “emergencia” tardó una semana en ponerse en agenda y en ser prioritaria la atención de esta población, sus sistemas productivos, sus viviendas y sus instituciones.

La incertidumbre posterior a la caída de cenizas dejó al sector de la agricultura familiar inmerso en un círculo que lo empobreció

aún más y consecuentemente no permitió que pudiera continuar con las pequeñas inversiones prediales que realizaban. Los grandes establecimientos pudieron *sacar* su ganado, trasladándolo a otras estancias o bien vendiéndolos, pero la situación de los pequeños fue diferente. A pesar del enorme esfuerzo realizado, la merma en los hatos y majadas fue muy importante, evidenciando aún más las desigualdades entre ambos sectores. Coincidentemente con la literatura sobre el tema:

Al contrario de una comunidad agrícola que dispone de excedentes para aguantar una o incluso varias malas cosechas, una comunidad agrícola reducida de manera crónica al límite de la supervivencia se encuentra a merced del mínimo accidente que disminuya brutalmente el volumen de sus cosechas o de sus ingresos. Este accidente, que puede ser climático [...] biológico [...] económico [...] o político [...] condena a los agricultores al hambre *in situ*. (Mazoyer, 2001:16)

La Región Sur Rionegrina

La región sur abarca el 60% del territorio de la provincia de Río Negro, se caracteriza por inviernos muy fríos con temperaturas que superan en algunos lugares los 20° bajo cero. Los veranos son muy calurosos, predominan los vientos fuertes, las lluvias son escasas no superando la media de 180 mm. Tiene una población de 40.763¹, siendo su base económica la ganadería ovina extensiva, aunque también existe en menor escala la producción caprina y bovina. La minería no metalífera es otra de las actividades económicas destacadas de la región (diatomea, bentonita, piedra laja y pórfidos las más importantes).

¹ <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos.asp>

Institucionalmente está organizada en 6 Departamentos, 9 Municipios y 27 Comisiones de Fomento, con la particularidad de baja densidad poblacional estimada en 0,32 hab/km² de acuerdo con el último censo poblacional.

A partir de los años 80 se ha manifestado un proceso de escolarización creciente que ha implicado la movilización de la población en edad escolar a las áreas urbanas más cercanas, esta migración del campo a los parajes y pueblos se acrecentó también con la creciente desaparición de las escuelas hogar. Este hecho positivo en términos de desarrollo humano ha incidido sobre la desarticulación de la familia rural porque las escuelas se encuentran lejos y las mujeres se trasladan con sus hijas e hijos a viviendas cedidas por el Estado o por otros familiares en la periferia de los establecimientos educativos de los poblados. Esta situación también ha traído aparejado un abandono de los campos y el aumento acelerado del proceso de masculinización y envejecimiento de la población (Ver cuadro N° 1).

Cuadro N° 1: Evolución de la población (urbana y rural) por departamentos de Región Sur. Años 1991-2001-2010

Depto	1991		2001			2010		
	Población Urbana	Población Rural	Población Urbana	Pob. Rural agrupada	Pob. Rural dispersa	Población Urbana	Pob. Rural agrupada	Pob. Rural dispersa
25 de Mayo	7.697	4.940	10.587	738	1.828	13.942	541	1.260
9 de julio	-	3.474	-	2.897	604	-	3.080	395
El Cuy	-	3.486	-	2.780	1.472	2.182	2.115	983
Ñorquinco	-	2.356	-	1.017	1.062	-	1.225	511
Pilcaniyeu	-	4.963	2.043	2.340	1.731	3.469	2.880	1.079
Valcheta	3.413	1.678	3.555	456	935	3.867	459	2.775

Fuente: Línea de base Proyecto: “Desarrollo del Circuito Socioproductivo de la Fibra de Guanaco como recurso estratégico de la economía social en Patagonia” en base a INDEC CNPyV 1991, CNPHyV 2001 y CNPHyV 2010

Si entendemos la ruralidad como la define Edelmira Pérez (2001), es decir:

Un conjunto de regiones o zonas (territorio) cuya población desarrolla diversas actividades o se desempeña en distintos sectores como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería, la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros. En dichas regiones o zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas. (p. 17)

Estos componentes permiten entonces analizar la Región Sur, no sólo para describir las particularidades de esta zona en su conjunto, sino también para poder establecer la heterogeneidad que se presenta en su interior. En forma exponencial y espiralada, las omisiones de políticas públicas, la desigualdad en el acceso a los derechos ciudadanos y la invisibilidad se manifiestan de mayor a menor desde los lugares de menor concentración demográfica hacia los de mayor población (ver Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2: Principales características de los diferentes tipos de asentamientos

	Actividades Económicas	Relación de los asentamientos con el exterior	Interacción institucional	Acceso a servicios y determinantes habitacionales
Pueblos	Empleo público en diferentes niveles. Pequeños comercios. Prestación de servicios.	Transporte terrestre automotor interurbano diario, ferrocarril semanal. Se relacionan con las localidades de Bariloche y Roca para gestiones o trámites más complejos. Ruta Nac. 23 transitable casi todo el año.	Escuelas en todos los niveles. Tercarios en algunos pueblos. Hospitales. Juzgados de Paz. Comisarias. Iglesias. Cajeros automáticos. Expendio de combustible.	Electricidad. Gas de red. Agua potable. Recolección de residuos. Internet. Telefonía Fija.
Parajes	Escasos empleos públicos. Comercios con baja rentabilidad. Prestación de Servicios. En algunos casos otras actividades de granja y huerta. Artesanías	Los parajes de Laguna Blanca y Pilquiniyeu tienen un servicio de transporte semanal desde y hacia Bariloche, pasando por Comallo. Río Chico, Ojo de Agua y Mamuel Choique diario desde El Bolsón a Jacobacci. Rutas provinciales de acceso con escaso mantenimiento.	Escuelas primaria y de nivel inicial. CEM virtual/rural. Comisión de Fomento, puesto sanitario.	Electricidad por generadores administrados por las Comisiones de Fomento. En algunos casos tendido eléctrico. Wi Fi en las inmediaciones de escuelas o comisiones de fomento. Gas provisto mediante "garrafondos". Recientemente. Agua potable.
Campo	Cría de ganado.	No hay transporte público y los caminos vecinales están en pésimas condiciones.	Escuelas primarias. Algunas Escuela Hogar. Ambas en proceso de extinción	No cuentan con ningún servicio. Extracción de agua por vertientes. Calefacción a leña. Cocinas a leña o gas envasado. Iluminación por velas o por pantallas solares

Los diferentes tipos de poblados no son sólo un dato en términos sociodemográficos: vivir en un lado o en otro determina el tipo de actividad económica que se puede realizar, la presencia, calidad y cantidad de instituciones públicas y privadas, el intercambio con la comunidad local y con las comunidades aledañas. De acuerdo con el acceso a bienes, productos y servicios, podría hacerse una caracterización de mayor a menor, comenzando por los ejidos urbanos o pueblos quienes tienen mayores oportunidades de acceder, siguiendo luego por los parajes cuya situación es muy limitada y finalizando por las zonas dispersas donde hay nulas posibilidades. Este acceso define no solo las condiciones de reproducción cotidiana que van desde tener luz artificial para cocinar por la noche, que la población adolescente puedan continuar sus estudios secundarios, acceder a un centro de salud o hacer las compras de los alimentos, sino que también define las condiciones de producción y, en este sentido, si bien la oferta de empleo es limitada en los pueblos, resulta exponencialmente más rica que en las zonas dispersas donde prácticamente la única opción es la actividad primaria a través de la cría de ganado. Problemas de caminos, prácticamente nula conexión por transporte público, mala señal de internet, cortes permanentes de suministro de energía eléctrica o falta de provisión de la misma, escasos programas habitacionales, todas estas problemáticas se agudizan en el campo y se reducen paulatinamente en los ejidos urbanos más poblados, sin embargo, a menor población más ausencia de políticas. Estas omisiones o ausencias de políticas públicas dejan a este conjunto de la población por fuera de un umbral de ciudadanía (Andrenacci y Repetto, 2006), situación que se ha ido agravando con el paso de los años quedando como saldo el incremento de la pobreza rural de un sector con escasa visibilidad y su falta de inclusión en el diseño de políticas públicas.

Implementación de Políticas Sociales

El proceso de implementación de políticas públicas de acuerdo a Martínez Nogueira *consiste en el conjunto de acciones y decisiones dirigidas a alcanzar objetivos a través de la incorporación de insumos, de procesos productivos y de entrega de bienes y servicios definidos para el programa* (2004:4). Llamada también, en palabras de Berman, *eslabón perdido entre los insumos y los resultados* (1993: 282) se trata de un proceso fluido, caótico y conflictivo enmarcado en una macroestructura con reglas de juego implícitas donde cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas, propósitos y, en consecuencia, diferentes grados de autonomía. Pensar en la implementación permite realizar análisis acerca de los procesos de producción de impactos sobre la sociedad como consecuencia de la acción pública.

El MDS plantea el territorio como uno de los ejes de implementación de las Políticas Sociales, para que la misma sea equitativa debe partir de la dinámica territorial propia de cada zona, respetando las particularidades, los tiempos, las problemáticas, la historia, las identidades y el perfil productivo. La *territorialidad* tal como la plantea el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) propone *dejar de lado las miradas únicas en el diseño de las políticas sociales para construir un modelo que introduzca las especificidades propias de cada provincia o municipio* (s.f.:105).

Para poder enriquecer la presencia institucional y los procesos territoriales, el MDS crea en el año 2006 los **Centros de Referencia (CDR)** con la finalidad de *fortalecer la construcción de la Red Federal de Políticas Sociales, fomentar la articulación y facilitar el apoyo y la integración de recursos y esfuerzos respetando las identidades territoriales y la estrategia de gestión de la política social* (Res. 235/06). El CDR actúa como gestor porque determina el uso de los recursos, mientras que

la sociedad establece quién es el decisor político y es el decisor político quién define el destino de los fondos y quiénes son sus gestores. Se trata entonces de una gestión hacia adentro en términos institucionales, pues el margen de acción que tiene esta dependencia dentro del MDS está acotada por los límites del propio ministerio al que pertenece. Podría sintetizarse que la misión del CDR es gestionar para luego implementar.

De acuerdo a las planificaciones del CDR de Bariloche, el objetivo general para el abordaje en la Región Sur era *promover el desarrollo de las personas que habitan en la región a través del fortalecimiento de sus prácticas productivas y la mejora en sus condiciones de reproducción* y como objetivos específicos: *optimizar la eficiencia de los sistemas productivos existentes contemplando la sustentabilidad ambiental; facilitar el acceso a materiales para la refacción de viviendas y fortalecer la capacidad de agencia de las organizaciones* (Centro de Referencia [CDR], 2015). El mismo documento explica que las acciones que se realizaron desde este CDR estuvieron relacionadas tanto a cuestiones familiares como aspectos productivos. Se realizaron intervenciones vinculadas a solucionar deficiencias en el hábitat, erradicación de letrinas, promoción de la niñez, adolescencia y la población adulta mayor, entre otras. Si bien durante los primeros años de este CDR (entre el 2006 y el 2010) las intervenciones se concentraron en los municipios, paulatinamente se pasó a trabajar en los parajes y en las zonas más dispersas. Los motivos de esta inserción en las zonas rurales agrupadas y dispersas se fundaron en primer lugar el nivel de deterioro y el aceleramiento en la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban las familias producto de la caída de cenizas. Por otra parte, eran las zonas que menos atención habían recibido, puesto que las intervenciones se habían concentrado en los ejidos urbanos por muchos años. Esta concentración en las zonas más pobladas, se debía a varias causas entre ellas el protagonismo a nivel político y organizativo que tienen los ejidos municipales y el caudal de demandas que éstos habían presentado, podría establecerse que ambas condiciones generan un espacio para que se manifiesta esta *invisibilización* de la zona rural.

En los párrafos que siguen se explicarán las características de tres programas del MDS analizando las resoluciones y normativas que los originan, documentación interna para su instrumentación y cómo los mismos fueron implementados en la Región Sur. El análisis de los programas se realizará a partir de las variables planteadas por Martínez Nogueira (2004) en términos de nivel de interacción con las personas destinatarias de los programas sociales y el nivel de incertidumbre en su ejecución, en el cuadro N° 3 se presentan las diferentes tipologías de acuerdo a las variables propuestas por el autor y la vinculación de los programas seleccionados para el análisis con esas variables.

Cuadro N° 3: Tipos de programas de acuerdo a las variables de interacción - homogeneidad y programabilidad

	<i>Homogeneidad Alta en la Tarea / Programabilidad Elevada / Uniformidad en el Servicio</i>	<i>Heterogeneidad en la Tarea / Baja Programabilidad / Especificidad en el Servicio</i>
<i>Baja Interacción / Baja Incertidumbre en la ejecución</i>	Transferencia de Bienes y Recursos. AUF	Dotaciones asistenciales y de emergencia
<i>Alta Interacción / Alta Incertidumbre en la ejecución</i>	Servicios Profesionales. PMO. CD En su dimensión de capacitación	Servicios Humanos y Desarrollo de Capacidades. CD En su dimensión de prestación del servicio

Programa Ayudas Urgentes Familiares (AUF) **Los Camiones del Ministerio**

El programa **Ayudas Urgentes (AUF)** es creado en el año 2002 según la resolución N° 938, al año siguiente es reformulado y sufre su última modificación en el año 2013. La fundamentación del programa se nutre de las competencias del MDS relacionadas a velar por el *desarrollo social de las personas, las familias y las comunidades en un marco de derechos y equidad territorial* (Res. 938/2002:1), para ello genera un trámite abreviado que permite atender al menor tiempo posible las necesidades de poblaciones vulnerables a fin de poder

dar asistencia social orientada hacia el fomento de la integración social y desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de pobreza, el desarrollo de la igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables, protección de las familias y fortalecimiento de organizaciones comunitarias. (Res. 938/2002:1)

Según las resoluciones mencionadas el objetivo de este programa es otorgar subsidios a través de la entrega de insumos y/o equipamiento a personas físicas, organismos y organizaciones no gubernamentales que atraviesen situaciones de emergencia y/o urgencia de carácter preventivo o reparador.

Siguiendo la clasificación realizada por Martínez Nogueira se trata de un programa basado en la *transferencia de bienes y recursos donde claramente no se pretenden alterar los atributos personales, sino algunos elementos que impactan sobre las condiciones de vida con un modelo de gestión vertical con escasa articulación* (2004: 9). El mismo MDS (s/f) reconoce que el programa en sí mismo no pretende resolver estructuralmente las problemáticas, sino atenuarlas: *debe recordarse que si bien el principio de que los derechos económicos, sociales y culturales deben alcanzarse progresivamente, no significa que el Estado no tenga la obligación inmediata de empeñarse por lograr la real-*

*ización plena de tales derechos (s/f:1). La aclaración en la misma documentación institucional deja en claro la posición de las autoridades del programa en tanto que *estos programas pueden ser interpretados como la consecuencia natural de un derecho ciudadano, por lo tanto, el remedio a la situación de necesidad es socialmente asumido* (Martínez Nogueira, 2004:9). En este sentido el Programa mismo da cuenta de la existencia de estas desigualdades y en eso fundamenta su existencia, intentando determinar *igualdades sociales mínimas* (Andrenacci y Repetto, 2006:4).*

Se trata claramente de un programa focalizado, donde la población destinataria está vinculada a la situación de vulnerabilidad, y lo que es más complejo aún, solo acceden al programa aquellas personas que de alguna manera acceden a la posibilidad de vincularse con el MDS ya sea en forma directa o a través de otras organizaciones e instituciones.

De acuerdo con la clasificación de Martínez Nogueira es un programa *de baja complejidad y la homogeneidad se asegura con la categorización de la población* entendiéndose que se responde a un listado general que se imparte a todo el territorio nacional *los requisitos de elegibilidad y la estandarización de las prestaciones [...] se basan en supuestos de relaciones causales y se opera desde la oferta y prestación, no teniendo en cuenta la especificidad del receptor* (2004:9).

Retomando la explicación que el autor hace respecto a este tipo de programas, es importante señalar algunas de las principales características sobre esta tipología:

- ◇ impactan sobre algunos aspectos de la vida de los receptores
- ◇ los programas son interpretados como la consecuencia natural de un derecho ciudadano
- ◇ su control está en las formalidades
- ◇ presentan escasa articulación
- ◇ deben asegurar el suministro.

Para instrumentarlo en la zona rural, el equipo del CDR optó acordar con cada una de las organizaciones e instituciones qué zo-

nas y a qué familias se visitaría y no trabajar con la demanda espontánea de la gente que se acerca cuando ve a los equipos del MDS, la planificación del equipo del CDR (2015) señala lo siguiente:

La extensión geográfica, sumada a la escasez de recursos humanos y de funcionamiento, han generado un tipo de intervención que requiere del trabajo coordinado con los actores del territorio, tanto los municipios y sus equipos ejecutivos, como equipos técnicos de organismos provinciales y nacionales y referentes de organizaciones de la sociedad civil. Esta solidaridad entre “ministerios y referentes” ha consolidado redes de trabajo que garantizan y optimizan la llegada de los recursos a los pobladores de la zona. (p. 8)

Al plantear estos consensos no solo se resuelven algunos aspectos vinculados a la logística, también se fortalecen las organizaciones e instituciones locales en su rol de gestión y conducción al mismo tiempo que se amplía la cantidad de actores presentes para el abordaje de las problemáticas sociales; y además se extienden los acuerdos y compromisos informales para poder resolver cuestiones de logística y en los casos de extrema vulnerabilidad, el aporte de otros materiales complementarios para poder refaccionar las viviendas.

Desde lo formal y lo escrito no quedaban registros de estos arreglos, sin embargo, se cumplieron, tanto por la población como por las instituciones. Este acuerdo informal, verbal, era parte del proceso de implementación y formaba parte también de las *herramientas* con las que se contaba en el momento del relevamiento.

Entre las cuestiones positivas en la implementación de este programa se destaca la posibilidad de facilitar los materiales de refacción de viviendas en zonas donde la situación de deterioro de estas es alarmante y no hay políticas públicas específicas que respondan a este problema.

Entre las complejidades, pueden señalarse algunas características propias que son, por un lado, del diseño del programa como la limitación en la cantidad de elementos de los listados; y por otro, aspectos que son propios del proceso burocrático que el mismo acarrea y que lo dejan bastante lejos de ser un trámite *abreviado* y una

ayuda *urgente*. Por otra parte, existen otras cuestiones que no están en el *manual de aplicación* pero que hacen en definitiva a cómo el programa se implementa en el territorio, éstas se relacionan con la *transmisión oral* y la experiencia en el uso de estas herramientas que es lo que facilita su implementación. Es entonces, que la implementación del programa se inclina más hacia su gestión que a los tecnicismos, esto hace que se transforme en discrecional la solicitud, pues la experiencia y el conocimiento del profesional que actúe genera intervenciones diferenciadas. En palabras de Mussetta, *las prácticas de los actores implicados en las instituciones son una continua interpretación y reinterpretación de lo que las reglas realmente quieren decir* (2014:15). Las subjetividades en cuanto a la transmisión oral y destrezas de parte de los equipos institucionales que hacían las entrevistas como de las personas entrevistadas en función de sus capacidades para transmitir sus necesidades, se suman a otro conjunto de subjetividades vinculadas a los aspectos emocionales como cansancio, empatía, *el apuro en terminar porque hay muchas familias por visitar*, entre otras. En consecuencia, se desencadenan entonces desde el mismo programa un sinfín de posibilidades de interpretación y de acción que determina otro sinfín de posibilidades de intervención en la problemática de los déficits habitacionales.

En otro orden de cuestiones, vale la pena destacar que la problemática fue abordada desde la solución parcial que el MDS podía responder y no desde el análisis de las cuestiones estructurales y con una respuesta acorde a la magnitud y complejidad de la cuestión. Entendiendo que:

Si la definición de un problema no comporta una solución factible, tampoco suscita una atención como problema de política pública. Los límites de la plausibilidad de una definición están determinados por restricciones ideológicas y restricciones de recursos. Un problema será tomado seriamente en consideración sólo si los costos anticipados de su solución son realistas y aceptables dentro del contexto de los recursos públicos previsibles y actualmente disponibles. (Elder y Cobb, 1996: 94)

Es decir que si la implementación de las AUF tuvo como intencionalidad mejorar las condiciones de hábitat de la población, esto se hizo de una manera paliativa y únicamente se orientó a la provisión de materiales o equipamiento, no se realizaron intervenciones vinculadas a los servicios, o mejoras profundas, sólo “techos” y “baños”. La alternativa posible fue desagregar el problema en “pequeños” problemas para ser abordados con los recursos que se disponía. Este recorte no sólo fue arbitrario, en el sentido que la priorización se desprendió de la demanda de la población que llega a través de sus referentes organizacionales o institucionales; también fue discrecional porque la demanda fue recepcionada por *funcionarios* de una dependencia nacional, el CDR en este caso, donde finalmente se hace un *listado* de destinatarios a los que se les hace un informe para recibir materiales en función de otro *listado* (el que provee el programa).

Una mención que resulta interesante de hacer es respecto a cómo las personas se refieren a las AUF, la expresión **los camiones del ministerio** le otorga propiedades humanas al programa, al mismo Ministerio, impidiendo que se vea más allá de la entrega de los materiales, ocultando su carácter heterogéneo con sus ambigüedades y contradicciones internas (Cowan Ros, 2016:13). Esta *fetichización* del Ministerio que homogeneiza la idea de Estado les quita visibilidad a las tensiones, los acuerdos, las contradicciones, los *intersticios de creatividad* desde donde se pautan los acuerdos en territorio y la priorización de zonas de abordaje para, en definitiva, poner en funcionamiento algo que parece tan mecánico como completar un formulario con elementos que luego se descargarán desde un camión. En cierta manera esta representación del Ministerio es en parte construida también por agentes de territorio, incluido el mismo equipo del CDR.

Programa *Manos a la Obra*

Uno de los objetivos del MDS es la integración de los emprendimientos de la economía social en entramados productivos y cadenas de valor propiciando políticas que se adapten de acuerdo a las necesidades y desafíos. Una de las herramientas que se propone para este fin es el **Plan Nacional Manos a la Obra (PMO)** que tiene como objetivo la entrega de subsidios no reintegrables para adquirir maquinarias, equipamiento e insumos para emprendimientos asociativos que estén funcionando o en vías de formalizarse; contempla tanto proyectos que están en estado inicial como aquellos que se encuentran en proceso de consolidación.

El programa fue creado en 2004 y se fue modificando de acuerdo a la experiencia en la implementación del programa y los cambios acontecidos en el contexto nacional. La resolución N° 2476/10 deja especificado que el programa tiene como *objetivo desarrollar herramientas de promoción y generación de trabajo, puesta en marcha o fortalecimiento de emprendimientos socio productivos*. El PMO es un programa con trayectoria en el MDS y con amplio despliegue territorial, si bien las evaluaciones técnicas finales se realizan en Buenos Aires requiere formalmente de la intervención de los equipos del CDR.

Existe un marco técnico que delimita el programa, el desarrollo de éste permite desplegar distintas interpretaciones y ser aplicado en diferentes zonas del país con distintas características y sin la necesidad de alterar el programa, pero al mismo tiempo respondiendo a las demandas de las organizaciones ejecutoras.

De acuerdo a la caracterización que hace la **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)**, las transferencias de recursos que realiza pueden ser definidas como fondos de inversión social al ser intervenciones acotadas que incentivan la participación de la población vulnerable involucrada en la solución de sus problemas teniendo como *supuesto que la condición*

de vulnerabilidad es transitoria, y será superada una vez que esas personas accedan a empleos remunerados (2012:49).

Este programa podría clasificarse como homogéneo en cuanto a la definición de las tareas, programabilidad alta y con interacción media/alta con los destinatarios, lo que genera un alto nivel de incertidumbre en su ejecución (Martínez Nogueira, 2004). De acuerdo con las características de este tipo de programas el autor menciona que se trataría de *servicios profesionales* en donde se supone que se dispone de una comprensión de las relaciones causales operantes y de las necesidades de los receptores. En este caso el programa plantea fortalecer las cadenas de valor, los ingresos, los emprendimientos, mediante el otorgamiento de este subsidio no reintegrable. Otra de las características de este tipo de programas es la discrecionalidad, en tanto que el operador dispone del control disciplinario.

Entre el 2011 y el 2015 en esta zona se llevaron adelante 4 proyectos del PMO. Para el análisis propuesto se tomarán 3 de ellos que fueron ejecutados en las zonas de Corralito, Ñorquinco y Jacobacci. En todos los casos se trató de fortalecimiento a la actividad primaria que realizan las Cooperativas Agropecuarias. Los proyectos surgieron en acuerdo con el CDR y los equipos técnicos de diferentes instituciones que están en territorio. Los equipos del PMO de Buenos Aires concurren a reuniones de evaluación y de cierre.

Las Cooperativas **Pichi Cullin** (Paraje Corralito) y **Peñi Mapuche** (Ñorquinco) solicitaron fondos para poder contar con estructura móvil para el resguardo de maquinaria, si bien se trata de dos proyectos diferentes con dos expedientes distintos, ambos presentan como particularidad que con los recursos obtenidos se hizo la compra de los materiales para la estructura móvil y la contratación del equipo que la instalaría. Tanto el conjunto de los asociados en cooperativas como los equipos técnicos afines a las organizaciones destacan la importancia de contar con los galpones y en ambos procesos estas construcciones fueron capitalizadas en proyectos posteriores que significaron cambios cuantitativos en los niveles de escala de producción y de agregado de valor en cadenas productivas.

Ambas organizaciones debieron cumplimentar cierta documentación y gestión en cuanto a la tenencia de los terrenos en donde

se emplazarían las estructuras, esto condujo a que necesariamente tuvieran que gestionar un terreno en el pueblo, en el caso de la Peñi Mapuche y ordenar la cesión del predio en el caso de la Pichi Cullín.

El antecedente como organización tanto en la presentación como en la administración de fondos fue importante para la gestión de proyectos posteriores. El tamaño y la calidad de los galpones visibilizan a las organizaciones y a la experiencia adquirida por los grupos. Es importante destacar que actualmente ambas organizaciones se encuentran en la puesta en marcha de proyectos con un salto de escala notable, una Planta de Procesamiento de Fibras en Ñorquingo, experiencia única en la región y por otro lado la gestión de maquinaria para generar una Planta de Elaboración de Alimentos Balanceados en el paraje de Corralito, otra experiencia inédita.

El tercer proyecto del PMO tomado para el análisis está vinculado a la compra de animales cárnicos para una cooperativa de Jacobacci, esta zona fue la más afectada por las cenizas y la que más mortandad de animales sufrió durante la emergencia de las cenizas. En la búsqueda de estrategias para resolver esta situación, el grupo de socias/os y los equipos técnicos afines a la organización propusieron la compra de chivas criollas del norte neuquino, animales que presentan mucha robusticidad y son aptos para faena y venta de productos cárnicos.

De esta manera se plantea un proyecto que tiende a repoblar campos con animales que pueden ser consumidos por las familias y pueden generar además un excedente para la venta, es decir que no solo se supera el obstáculo de alimentación sino que también se promueve el componente de diversificación productiva, no se ejerce presión sobre los animales para esquila y se mantiene el equilibrio ambiental al no promover el sobrepastoreo, ya que son animales que deben ser destinados a alimento.

La Ganadera Indígena contaba con un caudal de 180 personas asociadas al momento de la presentación del proyecto, pero solo 30 quienes primero recibieron las cabras. Se acotó a 30 la cantidad de personas receptoras porque era un número que permitía manejar la logística de mover animales, además de que al tratarse de una pri-

mera experiencia solo accedieron aquellas que tenían antecedentes en el manejo de caprinos. Por otra parte, como la organización desde el inicio se propuso hacer un **fondo rotatorio** con este subsidio no reintegrable, el número de 30 para iniciar era suficiente y óptimo en términos de devolución y distribución posterior. Se hizo una reunión con los equipos técnicos de CDR y SAF y la comisión directiva, donde se hizo un análisis cada integrante de la organización a fin de determinar quiénes contaban con infraestructura y experiencia de manejo con chivas para que se pueda considerar su incorporación en esta primera recepción de animales.

El PMO no financia fondos rotatorios, sino subsidios no reintegrables, pero la organización, a modo interno, hizo documentos y acuerdos para que las personas que se incluían en el proyecto “devolvieran” animales y otras nuevas pudieran ingresar. En cuanto a la incorporación de los animales en la producción familiar, la misma fue exitosa, las señaladas arrojaron resultados superiores a los esperados y la venta de carne se fue consolidando a través de los canales de comercialización con que la organización contaba, más otros nuevos mercados que se abrieron. Vale destacar que este proyecto de **repoblamiento animal** fue el primero en ejecutarse y financiarse en la provincia de Río Negro. Esto fue destacado por las organizaciones y por otros organismos públicos teniendo amplia difusión no solo a nivel local, también en lo regional y ganando premios internacionales.

En lo que hace específicamente a la implementación, en los tres proyectos mencionados, se puede destacar que a pesar de las flexibilidades del PMO, aún fue necesario hacer otras adecuaciones por fuera de las normativas. Lo que se presentara como **estructura móvil** fue el **montaje** de ésta en los predios de las organizaciones en donde la mano de obra para el armado se incluyó en *la compra de la estructura*. Respecto al proyecto de las chivas, en sí mismo constituía un fondo rotatorio para la organización, pero los acuerdos se hicieron a nivel interno sin el envío de la documentación que respaldaba los términos de *recupero y devolución* ya que el PMO no financia este tipo de operatorias. Mussetta señala que *las normas, reglamentos y demás elementos con que las instituciones intervienen son textos que tienen que*

luego ser aplicados por actores concretos, es en esas aplicaciones prácticas donde terminan de hacerse (2014: 3). A través de la observación de estos tres casos, se desprende como en el **querer hacer** se hicieron una serie de omisiones a las normativas para que los proyectos pudieran responder a las necesidades de las organizaciones.

En su implementación en zonas rurales el PMO se asemeja a los programas basados en los modelos de *extensión agrícola que buscan optimizar los ingresos, insertar las producciones campesinas en cadenas comerciales y transformar las pequeñas unidades productivas en miniempresas o empresas familiares* (Dirven, 2007:27). Este tipo de programa de crédito subsidiado intenta incrementar la productividad de las unidades productivas de la agricultura familiar y mejorar su inserción al mercado, pero los recursos asignados por el Estado son insignificantes para reducir las desigualdades, si bien en todos los casos permitió el acceso a mejores ingresos y el despliegue de nuevas propuestas, la implementación de cada uno de estos proyectos en sí mismo no basta para resolver las cuestiones estructurales.

Curso de formación *Cuidadores Domiciliarios Rurales*

La Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores (DINAPAM), dependiente del MDS implementa desde el año 1996 el Programa de Cuidadores Domiciliarios (CD) que tiene por objetivo:

Brindar apoyos domiciliarios, con el fin de facilitar la superación de situaciones de riesgo y de este modo contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los ancianos, de las personas con discapacidad y de aquellas que presenten patologías crónicas invalidantes o terminales (Res. 1120/02).

La capacitación está destinada a personas de entre 18 y 50 años que estén interesadas en cuidar y atender a miembros de la comunidad que requieran acompañamiento y asesoramiento en todas las actividades de la vida diaria.

La importancia de este Programa radica en la concepción que se tiene sobre la población adulta mayor donde se pretende brindar una atención individual (pensada para cada persona según sus particularidades), preventiva (porque evita riesgos) y rehabilitadora (porque pretende recuperar funciones que se han perdido). Los contenidos que se abordan desde las capacitaciones incluyen aspectos vinculados a nutrición, psicología, rehabilitaciones, medicina, higiene bucal, recreación y aspectos sociales, entre otros.

El cuidado domiciliario está definido por el MDS como *el conjunto de servicios de apoyo sanitarios y sociales prestados a las personas en sus domicilios*, esta modalidad de atención tiende a *elegir la calidad de vida de las personas pues las mantiene atendidas en su hábitat natural que es su hogar y su comunidad, conservando roles sociales y familiares* (2002:5). El programa se instrumenta a través de Municipios, Gobiernos Provinciales y otras organizaciones como universidades que pueden actuar de efectoras y los CDR actúan como facilitadores para la puesta en marcha de las actividades.

La propuesta del subprograma de capacitación está diseñada con claridad y accesibilidad para poder ser instrumentada a través de los organismos ejecutores. El personal calificado de las oficinas centrales, la presentación de los contenidos de los cuadernillos y el detalle exhaustivo de cómo distribuir horarios, recursos humanos y materiales facilitan la puesta en marcha de un proceso de aprendizaje que podría ser replicado en cualquier parte del país.

En el momento de la prestación del servicio a las personas que requieren cuidados, se observa que desde el programa se desprenden cuestiones relacionadas a lo que Martínez Nogueira define como servicios humanos, desarrollo de capacidades y de la inserción social. Este tipo de programas tienen interacción media o elevada con la población destinataria y tiene por objetivo transformar significativamente e impactar en la totalidad de la persona, en este sentido el programa *modifica las condiciones de vida y construye nuevas capacidades y remueve obstáculos para la expansión de las mismas* (2004:11). En este caso puntual tanto para las personas que se han capacitado como para las personas que acceden a la prestación del servicio; se

destaca el doble impacto porque las primeras han podido desplegar los saberes adquiridos y profesionalizados en su capacitación a través de una actividad laboral calificada y las segundas han podido acceder a mejoras sustanciales en su calidad de vida. Las mejoras en la calidad de vida son producto de la forma en la que se individualiza el servicio que se presta, la distribución selectiva de este cuidado y el diseño de las acciones para cada receptor. En cuanto al curso en sí mismo, y continuando con la caracterización del autor, éste podría incluirse dentro de los *servicios profesionales*, en tanto que la capacitación supone cierta *comprensión de las relaciones causales*, en términos de detectar la necesidad de contar con la prestación del servicio y capacitar personas para tales fines, y por otro lado *llevarse adelante en un contexto técnico cristalizado* (Martínez Nogueira, 2004:9).

La propuesta de realizar una capacitación destinada a la gente de la zona rural de la Región Sur empezó a ser pensada por los técnicos del CDR en el año 2010 sin embargo, hasta el año 2015 no pudo llevarse adelante por las dificultades que se presentaban en cuanto a la logística de traslados, permanencia y contratación de personal. La caída de cenizas del Volcán Puyehue, fue una oportunidad de dar visibilidad a la zona, pero también requirió la presencia sostenida y permanente del CDR en el territorio. Esta presencia facilitó la profundización en el conocimiento de la zona, de las zonas más alejadas y del entramado de actores. La implementación de las AUF y el PMO consolidó la presencia y la vinculación con organizaciones e instituciones. El haber podido fortalecer esta relación entre el CDR y los actores de la zona facilitó que se pudiera mejorar la propuesta para el proyecto de formación de CD.

El proyecto final aprobado triplicaba el monto usual de financiamiento standard para estos cursos, constó de 4 jornadas de 4 días cada una donde se cubrió la totalidad de la carga presencial y luego se hicieron las prácticas domiciliarias e institucionales bajo la supervisión de la coordinación general y los coordinadores locales. Respecto a las adecuaciones que se tuvieron que hacer contemplando los aspectos académicos desde las oficinas de la DINAPAM en Buenos Aires y desde las oficinas de Bariloche se trabajó en con-

junto con el área central para lograr como producto una modalidad semipresencial que estuviera a la altura de las necesidades de los cursantes.

Para poder realizar el curso, el CDR se comunicó con varias instituciones y puso al equipo coordinador en contacto. En general todos los actores del territorio respondieron satisfactoriamente y pusieron lo que tenían a su alcance. El equipo coordinador se hizo responsable de las entrevistas de admisión, este equipo tenía como prioridad la incorporación de cursantes de las zonas dispersas y agrupadas, en caso de que quedaran vacantes sin cubrir se podrían incorporar las de los ejidos urbanos.

A lo largo de todo el curso se destacó el aporte de los hospitales de los pueblos, la colaboración de los gobiernos locales para el traslado de los y las estudiantes y las innumerables cuestiones logísticas que se resolvieron desde el Municipio ejecutor. La trasposición didáctica fue supervisada por un docente de Pilcaniyeu con amplio conocimiento y experiencia en el trabajo con familias rurales, hecho que fue valorado muy positivamente por las personas que se capacitaron. Una de las prioridades en la selección de docentes y equipos fue el trabajo con recursos humanos calificados locales, se convocó y trabajó con el comité de docencia del Hospital de Jacobacci y las coordinaciones grupales se hicieron con gente de las localidades también.

El producto fue la graduación de 26 personas, con la formación adquirida, algunas han podido insertarse laboralmente y otras se han motivado para continuar otros estudios.

El resultado no pasó inadvertido en la Región, el haber podido realizar esta capacitación fue muy importante no solo para las personas que asistieron, también para las instituciones que trabajaron juntas en una experiencia inédita, y por otra parte permitió visibilizar la importancia de atender a la población anciana del campo. La población de esta región en general no tiene acceso a ningún tipo de formación por fuera de las agropecuarias específicas como manejo de ganado, sistemas de riego o invernaderos entre otras; tampoco tienen la posibilidad de acceder a acreditaciones formales, en este caso se les extendió el mismo certificado que se emite para todo el

país que está reconocido por el MDS y les facilita el acceso al Registro Provincial de Cuidadores Domiciliarios

En términos generales, la mayoría de la gente que se capacitó pudo insertarse laboralmente, desde los hospitales se reconoce esta formación y son los que se encargan de poner en contacto a las familias con las/os cuidadoras/es, también se los contrata directamente desde los hospitales para que vayan a acompañar a pacientes que requieren de este servicio.

En cuanto a las debilidades, puede señalarse la imposibilidad de dar seguimiento a las gestiones con otros organismos como obras sociales o direcciones provinciales para ampliar la población que accede a la prestación de los servicios de cuidado, los tiempos políticos institucionales impidieron que esto se pudiera sistematizar y profundizar quedando una tarea pendiente.

La intencionalidad del curso tenía dos orientaciones, por un lado, responder al derecho de la población anciana y discapacitada de contar con la prestación del servicio, por otro, diversificar los ingresos familiares por fuera de los aspectos estrictamente agropecuarios capacitando a las personas que estuvieran en condiciones y desearan ejercer la actividad. Elder y Cobb (1996) señalan que:

Por mucho tiempo se consideró que los problemas de envejecimiento y de los ancianos formaban parte de la vida natural y que había que resolverlos en el ámbito individual, según cada caso. Se convirtieron en problemas públicos solo cuando se empezó a definir a la vejez como una categoría social distinta, compuesta por personas que en razón de su edad merecían derechos y consideraciones especiales. (p. 78)

La implementación de este curso hizo que se haga visible en la Región Sur la importancia del *cuidado como un derecho* e instalar la posibilidad de que la población de la zona lo perciba como tal.

Conclusiones

La implementación de la Política Social, materialización de intencionalidades y complementos

En la puesta en funcionamiento de un programa se crean y se recrean metodologías, protocolos, acuerdos, desacuerdos, es decir un **código** instrumental propio. Es en su puesta en marcha que el programa social va progresivamente formando parte de una determinada política social. Es en este sentido que a lo largo de este artículo se ha referido en forma permanente a la **política social** entendiendo que el **programa** se refiere a la *construcción meramente técnica, de acciones que se orientan a objetivos definidos conforme a un determinado diagnóstico de una situación problema* (Chiara y Di Virgilio, 2009:55). Es decir, que lo que se ha analizado a través de la descripción de la zona, el análisis de cada uno de los marcos normativos de los programas y de su ejecución, es el análisis mismo de la política social.

Para poder analizar de qué manera se implementan las políticas sociales se hizo un recorte temporal y espacial, se tomó el proceso de implementación en una zona rural en la Patagonia Argentina, luego de la catástrofe producto de la caída de cenizas del volcán Puyehue. La homologación de ruralidad con sector agropecuario establece un sesgo en la orientación de la política pública, este sesgo en materia de política social se manifiesta, entre otras cosas, en la definición de la cuestión social y en la determinación de la población objetivo. Bajo el supuesto de que la población de la agricultura familiar está compuesta por **pequeños productores** lleva a que ésta se adjetive de **pequeña** y de **productora**. De esta manera se la hace sujeto destinatario de las políticas vinculadas a su actividad económica, condensa las inversiones para las cuestiones productivas en el campo *para que sean más grandes*. También enmascara e invisibiliza a mujeres, niñas,

niños, adolescentes y población envejecida porque son *productores*, en masculino, desde esta titulación se refuerzan tanto la masculinización de la actividad agrícola ganadera como el sistema patriarcal.

El recorte en la atención de la población es producto de la focalización que, de acuerdo con el modelo de política social asigna los atributos para el merecimiento, *pobre merecedor no es el pobre a secas* (Danani, 2009:42) la definición de a quién o para quién es determinada política, es parte misma de la política social y en este sentido cada programa y cada implementación de cada proyecto ha determinado quiénes son los sujetos a quienes la política social está orientada.

Las políticas focalizadas carecen de capacidad para eliminar las desigualdades y para atender las problemáticas desde su nivel más estructural, los procesos de implementación analizados dan cuenta, en parte, de estas limitaciones. En el caso de los programas de asistencia directa, las AUF, se actuó sobre un aspecto del problema habitacional, pero las cuestiones de provisión de servicios o tenencia de tierras requieren de otros organismos que respondan. Con este programa se intervino sobre un ‘subproblema’, que fue recortado de acuerdo con los recursos, posibilidades y ‘diferentes miradas’ técnicas y no técnicas. Las tensiones descritas en cuanto a su materialización son producto de estos recortes, pero en cierta manera también son parte de cierta intencionalidad política en el abordaje (no integral) de la cuestión habitacional.

Se observó que el programa de capacitación de CD dejó capacidades instaladas para la atención de la población adulta mayor y fue producto de una intencionalidad política la formación para el cuidado. También fue producto de intencionalidades técnicas y políticas que se pudiera implementar en un contexto adverso *casi en un desierto*, usando las palabras de los equipos técnicos del MDS. Pero si no hay cobertura de la prestación por parte de las Obras Sociales o una normativa específica por parte del Ministerio responsable para garantizar la atención, el programa en sí mismo no responde o resuelve *el cuidado*. La política social queda en cierta manera a la espera de otras, que se sumen a este complemento.

Y para el caso de las inversiones del PMO para los sistemas productivos, los productos fueron claros y visibles y los resultados fueron positivos. En este sentido el aporte de asistencia técnica de otros ministerios nacionales y provinciales, también se destacó. Pero más allá de estos dos aspectos (la transferencia de fondos de un programa de un ministerio y el acompañamiento y asistencia técnica del otro) se necesitan políticas claras en materia de Desarrollo, perceptibles y visibles. ¿Hasta qué punto los proyectos descriptos pueden atender al incentivo a mejorar la situación productiva en el campo de manera rentable y sustentable? O ¿cómo podrían éstos promover la generación de empleo y otras oportunidades para que las y los jóvenes que quieran quedarse, *se queden*? Son respuestas que exceden al PMO, son preguntas que invitan a pensar en un desarrollo integral.

En síntesis, las políticas sociales son *vasos comunicantes* con otras políticas (Repetto, 2009:9), es decir que *solas no pueden*, y no se les puede delegar la responsabilidad absoluta en la atención de una determinada cuestión, pretendiendo que con la mera inyección de recursos o la puesta en marcha de determinado programa algo se modifique en un sentido amplio o estructural.

Recordando a Oszlak-O'Donnell las políticas no son unívocas, no son homogéneas no son permanentes (1995); los procesos de implementación tampoco, las coyunturas técnicas, políticas, locales hacen que en cada caso sea necesario poner en agenda a “la cuestión”, observar las particularidades del entramado y desplegar nuevos interrogantes y nuevas respuestas para poder iniciar un nuevo proceso de implementación. La implementación de la política social, no es la mera “ejecución” de un programa, pues en el proceso de implementación aparecen otros actores, otros problemas y otros objetivos que exceden el marco normativo y la intencionalidad de las oficinas técnicas. La construcción del entramado es parte de esta ejecución, como también lo son la configuración de cada una de las estrategias de intervención para cada programa que requirió el armado de nuevos códigos, algunos más o menos explícitos que otros.

En los diferentes momentos del proceso de microimplementación se pusieron en juego diferentes procesos que dieron lugar a diferentes tipos de adaptación, logrando cada uno de los programas un resultado diferente en términos de institucionalización y de aprendizaje, tanto para los equipos técnicos como para las organizaciones, instituciones y población de la zona (ver cuadro N° 4).

Cuadro N° 4: Resultados de los procesos de implementación de acuerdo a las variables propuestas por Berman (1993)

Momentos de la micro-implementación	Curso Formación de Cuidadores Domiciliarios	Programa Manos a la Obra	Programa de Asistencia Directa (AUF)
Movilización (Decisión de adoptar cada programa)	La propuesta surge del CDR y va hacia los técnicos de Buenos Aires para que la aprueben.	Los técnicos evaluadores de Nivel Central traen la propuesta al CDR.	La propuesta llega de forma vertical desde Buenos Aires Al CDR
Implementación Tipos de adaptaciones que se generan	Se adaptan tanto programa de formación como el equipo de CDR y los pobladores a la propuesta. Adaptación mutua Microimplementación efectiva	Se adapta el programa a las necesidades de los pobladores, haciendo "omisiones" a ciertas cuestiones. Cooptación	No se hacen modificaciones sobre los listados o la logística. Se adapta el equipo del CDR generando acuerdos no formales en territorio. Aprendizaje técnico
Institucionalización Pasan a formar parte de los procedimientos normales del CDR	Aún no logra institucionalizarse.	El programa ya era parte de las herramientas cotidianas del CDR se amplían las propuestas.	Se institucionaliza la modalidad.

El CDR: arte/parte y aporte

En el proceso de microimplementación las políticas son discutidas en el CDR en términos de cómo ser aplicadas, pero no en su esencia. Los objetivos ideológicos o políticos que son propios de cada uno de estos programas quedan por fuera del ejercicio de los CDR. Estas dependencias “reciben” o “descubren” una batería de herramientas para ejecutar y poner en marcha. El punto de partida para la acción y la reflexión se encuentra en cómo llevarlo adelante. Las tensiones que se cristalizan para la implementación se encuentran en las *traducciones* de estos programas en recursos adaptados al territorio.

En este sentido, es clave señalar el papel del CDR no solo mediante la facilitación de información hacia las organizaciones o hacia las oficinas centrales del MDS, sino también en su rol activo en las diferentes fases de movilización, implementación e institucionalización (Berman, 1993) de los programas y en la inclusión de los distintos actores de la zona.

Pueden desprenderse dos cuestiones a desarrollar; en primer lugar, que la especificidad del CDR está en la configuración de los entramados porque el CDR se constituye en el escenario como productor y a la vez producto de su función como agente territorial; en segundo lugar, que su rol se va constituyendo en tanto y en cuanto pueda participar en las diferentes fases de la micro implementación y de los procesos de adaptación. Es entonces, en la síntesis del entramado y los procesos de adaptación donde se generan los aprendizajes y donde el CDR adquiere sentido.

De acuerdo con Berman (1993) el proceso de microimplementación tiene **3 momentos**, uno de **movilización**, otro de **implementación** propiamente dicha y un último momento de **institucionalización**. En el segundo momento se producen las adaptaciones, éstas implican que o bien los comportamientos de los actores se adapten al plan, o el plan a los comportamientos de los actores, o que entre los

dos se genera una adaptación mutua; puede también presentarse la ausencia de las adaptaciones, en donde ni uno ni otro se alteran; pero queda claro que es en esta instancia donde el CDR, como oficina local tiene su papel más activo.

Las tensiones que se enfrentaron desde el CDR para poder implementar cada uno de estos programas, dejan instalada cierta capacidad. Esta síntesis que se construye en el armado del entramado y en las adaptaciones está en este aprendizaje. Mussetta explica: *las instituciones son contestadas, interpeladas y transformadas bajo la influencia de normativas particulares [...] y son dinámicas, heterogéneas [...] aunque su carácter obsoleto nos haga creer que son inertes e inamovibles* (2014:17). Cada uno de estos procesos significó a nivel territorial, a nivel institucional macro y a nivel institucional micro, un recorrido y una experiencia que dejan reflejada esta movilidad y permeabilidad institucional en el proceso de implementación de las Políticas Sociales.

Referencias bibliográficas

- Andrenacci, L. y Repetto, F. (2006). "Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana: Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía". En Molina, C. G. (ed.) *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*. Washington: BID-Planeta.
- Berman, P. (1993). "El estudio de la macro y la micro planificación". En Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) *La implementación de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública 4. México: Porrúa.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). "Conceptualizando la Cuestión Social". *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cowan Ros, C. (2016). *Estatualidades, Políticas Públicas y Movimientos Sociales en su Configuración Interdependiente: Una perspectiva analítica*. Madrid: WPCC-160007. Contested Cities.
- Cowan Ros, C. y Berger, M. (2018). "Sujetos" a la organización. *Prácticas asociativas y políticas en procesos de desarrollo rural en Jujuy y Formosa, Argentina*. Buenos Aires: CEUR-CONICET. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/326579713_'Sujetos'_a_la_organizacion_Practicas_asociativas_y_politicas_en_procesos_de_desarrollo_rural_en_Jujuy_y_Formosa_Argentina
- Danani, C. (2009). "La Gestión de la Política Social: Un intento de aportar a su problematización". *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Dirven, M. (2007). *Pobreza rural y políticas de desarrollo: avances hacia los objetivos de desarrollo del Milenio y retrocesos de la agricultura de pequeña escala*. Red de Desarrollo Agropecuario Unidad de Desarrollo Agrícola División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile: CEPAL.
- Elder, C. y Cobb, R. (1996). "Formación de la agenda: El caso de la política de ancianos". En Aguilar Villanueva L. F. (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública. México: Porrúa.
- FAO-RLC (2012). "Características y evolución de la pobreza, la desigualdad y las políticas públicas en zonas rurales de América Latina". *Pobreza Rural y Políticas públicas*. Recuperado de <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1037075/>

- Martínez Nogueira, R. (2004). “Desafíos Estratégicos en la Implementación de Programas Sociales. Provisión, Participación y Coordinación”. *Encuentro Hacia una visión estratégica de la implementación de programas sociales*. Washington: BID.
- Mazoyer, M. (2001). *Defendiendo al Campesinado en un Contexto de Globalización*. FAO.
- Mussetta, P. (2014). “Instituciones y Recursos Hídricos: aportes conceptuales para una práctica política congruente con las necesidades locales”. *Mundo Agrario*, Vol. 15, N° 28. Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/>
- Oszlak, O y O'Donnell, G. (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, Vol. 2, N° 4, pp. 99-128. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Pérez, E. (2001). “Hacia una nueva visión de lo rural”. *Una nueva ruralidad en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Roqué, M. (2010). *Manual de Cuidados Domiciliarios*. Mar del Plata: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- VV. AA. (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario*. Resultados Definitivos Serie B. Tomos I y II. Buenos Aires: INDEC.
- VV.AA. (s/f). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular* Tomo I. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- VV.AA. (2015). *Territorios: Huellas y horizontes de una nueva institucionalidad de las políticas sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/6-Territorios1.pdf>.

Documentos Analizados

- Documento Proyecto *Curso de Formación de Cuidadores Domiciliarios*. Municipalidad de Pilcaniyeu, Pilcaniyeu, 2015.
- Documento Proyecto *Evento: Jornadas Construyendo Cuidados*. Municipalidad de Pilcaniyeu, Pilcaniyeu, 2014.
- Documento Proyecto *PMO Galpón de Acopio - Infraestructura Móvil*. Cooperativa Pichi Cullin, Pje. Corralito, 2012
- Documento Proyecto *PMO Galpón de Acopio - Infraestructura Móvil*. Cooperativa Peñi Mapuche, Ñorquinco, 2012

Documento Proyecto PMO *Recuperación y fortalecimiento productivo de familias campesinas afectadas por ceniza y sequía a partir de la compra de chivas criollas* Cooperativa Ganadera Indígena, Jacobacci, 2013.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Centro de Referencia Bariloche, Río Negro. *Planificaciones CDR* 2012, 2013, 2014, 2015.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Resolución N° 1023/09; Resolución N° 1120/02; Resolución N° 1375/04; Resolución N° 235/06; N° 2476/10; Resolución N° 2616/04; Resolución N° 269/05; Resolución N° 938/02.

Municipalidad de Pilcaniyeu *Jornadas Construyendo Cuidados*. Video Institucional, Pilcaniyeu, 2014.

Aprender los comunes desde antagonismos y prácticas estatales

Reflexiones a partir de una aproximación etnográfica en una población rural de Santiago del Estero

To apprehend the commons from antagonisms and state practices

Thoughts from an ethnographic approach to a rural population from Santiago del Estero

| *Andrea Gómez Herrera*

Resumen

En este capítulo me propongo reflexionar sobre el proceso de descubrimiento etnográfico en torno a cómo producen los comunes en una población rural de Santiago del Estero. Utilizo las metáforas de *rupturas* y *desplazamientos* para dar cuenta cómo viví el proceso de construcción del objeto de estudio en el marco de mi tesis doctoral, inmersa en las tensiones de trabajo de campo y buscando conexiones significativas entre conceptos de *experiencia próxima* y *de experiencia distante*. Presento tres rupturas y desplazamientos. La primera ruptura se produjo en torno a la categoría *recursos de uso común* y el análisis de la gestión comunal centrado en instituciones. A partir de esa ruptura, se propició un desplazamiento hacia una concepción relacional de los comunes y la posibilidad de aprehenderlos a partir de los conflictos y el despliegue de antagonismos. La segunda ruptura, acontece respecto a la concepción estructural de comunidad, que posibilitó el corrimiento hacia una concepción procesual y anclada en las prácticas sociales. La tercera se generó respecto a la idea que las luchas por lo común expresan una contra-hegemonía estatal, ya que pude advertir que las prácticas estatales incidían en la producción de sentidos y dispositivos de gobierno de lo común. Hacia el final, expongo los aprendizajes engendrados en el proceso de descubrimiento etnográfico sobre cómo rastrear conflictos, antagonismos y prácticas estatales, pueden ser una puerta entrada para comprender la configuración de lo común y de subjetividades comunitarias en distintos ámbitos sociales.

Palabras clave: Bienes Comunes, Comunidad, Conflictos, Estatalidad.

Abstract

In this chapter I propose to reflect on the ethnographic discovery process around the production the commons in a rural population of Santiago del Estero. I use the metaphors of *ruptures* and *displacements* to tell how I experience the process of building the object of study, immersed in the tensions of field work and looking for significant connections between concepts of *near experience* and *distant experience*. I present three ruptures and displacements. The first rupture occurred around the category common use resources and the analysis of community management focused on institutions. From that break, a shift towards a relational conception of the commons and the possibility of apprehending them from conflicts and the deployment of antagonisms was propitiated. The second rupture occurred with respect to the structural conception of community, which enabled the shift towards a processional conception and anchored in social practices. The third one was generated according to the idea that the struggles for the common express a state counter-hegemony, since I could see that the state practices influenced in the production of senses and governing devices of the common. Towards the end, I expose the learnings engendered in the process of ethnographic discovery on how to trace conflicts, antagonisms and state practices, can be a gateway to understanding the configuration of the common and of community subjectivities in different social spheres.

Key words: Commons, Community, Conflicts, Statehood.

Introducción

Más que presentar el producto acabado de una investigación, en estas páginas me propuse embarcarme en el desafío de narrar y reflexionar sobre el proceso de descubrimiento etnográfico en torno a cómo producen *los comunes*, o también llamados en la literatura académica, *bienes comunes* en una población rural de Santiago del Estero. A lo largo de estas páginas, trazo el camino sinuoso que transité para poner sobre la mesa los principales hallazgos etnográficos en el marco de mi tesis doctoral.

La decisión de ocuparme de las expresiones y la formas que asume la cuestión de los comunes en Santiago del Estero es el resultado de una conjugación de elementos. Por un lado, se trata de un emergente en la agenda de indagación del **Grupo de Sociología Rural** del INDES (FHSCYS/UNSE-CONICET) del cuál formo parte. El análisis de la estructura agraria provincial en el seno de este grupo de investigación, derivó en la observación de la persistencia de explotaciones agropecuarias sin límites definidos en el período inter-censal 1988/2002. Una de las hipótesis planteaba que la persistencia de este tipo de explotaciones estaba ligada a la existencia a prácticas de uso común de la tierra y el monte, y a las formas de trabajo comunitario entre los pobladores rurales de condición campesina (Paz y Jara, 2014, Paz, 2018).

Por otro lado, mi experiencia personal en contactos previos con los pobladores de El Pozo¹, y de otros parajes y localidades vecinas, también con técnicos extensionistas y funcionarios de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsAF) del Ministe-

¹ Es el nombre ficticio que utilizaré para referir al paraje ubicado al noreste de la provincia de Santiago del Estero, en el límite de los departamentos de Figueroa y Moreno.

rio de Agroindustria de la Nación involucrados en la construcción de *encierros ganaderos comunitarios*. Con este último término, estas personas referían a las superficies de tierra y monte delimitadas con alambrado por familias del paraje, que hacían un uso compartido para el pastoreo del ganado y el aprovechamiento de las especies forestales en la elaboración de postes o carbón. Desde entonces, padecía una suerte de encantamiento que me inspiraba los relatos entusiastas de estas personas sobre sus *logros*², tanto en la producción agropecuaria, ya que tras el acto de alambrear la superficie de uso compartido, habían disminuido el robo y la mortandad del ganado; como también en la defensa de la tierra, puesto que habían frenado los desalojos impulsados por empresarios y la policía local.

Por último, la identificación de las diversas tentativas de enajenación y privatización de bienes comunes en el mundo contemporáneo, y las múltiples formas de organización para contrarrestarlas. De manera particular, en América Latina la creciente conflictividad generada por la profundización y reedición del modelo extractivo/exportador basado en la explotación de la naturaleza, (Gudynas, 2009, Soane, 2012, Composto y Navarro, 2014) devino en el interés por abordar lo que Gutiérrez Aguilar (2012) llama el *antagonismo poliforme*. Las luchas por lo común, desplegadas por grupos de diversas adscripciones étnicas y sociales, es una de las formas que asume ese antagonismo.

En la literatura académica esas luchas por lo común, son interpretadas como manifestaciones de un antagonismo anti-capitalista, antiglobalizador y autónomo respecto de la hegemonía política estatal (Composto, 2012; Navarro, 2013). También como parte de un nuevo ciclo de *acciones colectivas de giro territorial o eco-territorial* (Svampa, 2012). Desde las perspectivas decoloniales, las luchas y las formas de organización comunal son interpretadas a menudo como respuestas a las formas liberales, capitalistas y estatales de organización social (Escobar, 2014). También como *reexistencias* (Porto-Goncalves, Hocsman y Arach, 2016), es decir una de las múltiples y recurrentes formas de ser y expresar digna rebeldía organizada frente a los pro-

² Utilizo negritas cursivas para destacar términos nativos.

cesos de privatización y expropiación violenta de bienes en propiedad común, que reconocían como parte de los *despojos capitalistas*.

Mientras avanzaba en mi trabajo de campo, coincidía con este arsenal de antecedentes que las luchas por lo común expresan un antagonismo persistente, pero relativizando las proposiciones sobre su carácter anticapitalista y la exteriorización de una contra-hegemonía estatal. En este punto y en la puesta en tela de juicio de las interpretaciones esencialistas de lo étnico y lo comunitario, me acercaba a los planteos de Vargas Velázquez y López Chávez (2017). En su trabajo sobre las luchas por lo común en México, advierten que en muchos casos las luchas por lo común no implican una oposición radicalizada sino una negociación, adaptación y articulación permanente a instituciones de la sociedad más amplia (Vargas Velázquez y López Chávez, 2017).

Las nociones de **recursos de uso común (RUC)**, **comunidad y políticas estatales**, que en un primer momento operaron como brújulas para formular preguntas, recoger información e interpretarla en las primeras instancias de investigación, fueron perdiendo su potencial heurístico en la medida que afianzaba los vínculos con los interlocutores de trabajo de campo. Lo cierto, es que una vez en el escritorio, aquellos registros y notas de campo, también los documentos consultados (informes técnicos, proyectos, documentos institucionales, artículos periodísticos) se presentaban como mar caótico. Abundaban referencias de peleas, forcejeos, enojos, enfrentamientos entre mis interlocutores, donde todo se tornaba relevante y fascinante sin encontrar la manera de enhebrar todos esos indicios. Rescatar un texto de Quirós (2014) en que siguiendo a Latour advierte sobre el carácter controversial del mundo social y la tendencia a una asepsia de estas dimensiones de la vida social en los escritos etnográficos significó un sacudón para cambiar el lente, con el que leía esos registros y propiciar un cambio de actitud frente a las experiencias de trabajo de campo.

Utilizo aquí las metáforas de **rupturas** y **desplazamientos** para dar cuenta cómo viví el proceso de construcción del objeto de estudio, lidiando con las tensiones y buscando conexiones significativas entre

lo que en términos de Geertz (1983/1994) serían aquellos *conceptos de experiencia próxima* y los *conceptos de experiencia distante*. En otras palabras, se trata del recurso que encontré para explicitar las opciones conceptuales que orientan la tarea del análisis y la construcción de conocimiento a partir de lo que Geertz (1991) refiere como el *golpeteo dialéctico* entre el detalle más local y las estructuras más globales.

Con las **rupturas** intento denotar el divorcio con ciertos modos de entender y conceptualizar aspectos de la vida social. Pero también reflejar puntos de inflexión en el proceso de conocimiento a partir de situaciones de trabajo de campo que me instaban a desprenderme de ciertas representaciones estereotipadas, idílicas y fetichizadas de las dimensiones de la vida social que inhibían la comprensión de su complejidad. No estoy refiriéndome solo a las representaciones abstractas formuladas por los especialistas y que abundan en la literatura académica, sino también a las preconcepciones y creencias con las que inicié la formulación de esta tesis sobre cómo funcionan ciertos universos sociales, en particular en contexto rurales.

Todas estas **rupturas** con estos órdenes conceptuales trajeron consigo la incomodidad del desconcierto y la incertidumbre, pero también fueron las llaves para avanzar en una mayor profundización. En efecto, cada **ruptura** implicó un **desplazamiento**, que no se trata sólo de un cambio en la forma de nominar ciertas facetas del universo y el proceso social en el que me inmiscuí cuando llegué a El Pozo, sino de un corrimiento hacia otras formas de concebirlos y en consecuencia de aprehenderlos. En otras palabras, no sólo es un desplazamiento retórico, sino principalmente analítico.

A continuación, presento tres de las **rupturas** y **desplazamientos** medulares en el abordaje de la producción de lo común en mi tesis doctoral. La **primera ruptura** se produjo en torno a la categoría *recursos de uso común* y el análisis de la gestión comunal centrado en instituciones. A partir de esa ruptura, se propició un desplazamiento hacia una concepción relacional de los comunes y la posibilidad de aprehenderlos a partir de los conflictos y el despliegue de antagonismos. La **segunda ruptura** acontece respecto a la concepción estructural de comunidad, que posibilitó el corrimiento hacia una

concepción procesual y anclada en las prácticas sociales. La **tercera ruptura** se generó respecto a la idea de que las luchas por lo común expresan una contrahegemonía estatal. A partir del trabajo de campo, pude advertir que las prácticas estatales incidían en producción de sentidos y dispositivos de gobierno de lo común. Hacia el final, en un esfuerzo de síntesis expongo los aprendizajes engendrados en el proceso de descubrimiento etnográfico sobre cómo rastrear conflictos y antagonismos, y prácticas estatales, pueden ser una puerta entrada para comprender la configuración de lo común y de subjetividades comunitarias en distintos ámbitos sociales.

De las instituciones de los RUC a la configuración de los comunes en los conflictos

Cuando inicié mi trabajo de campo, el interés por lo común era un derivado de observar la práctica de uso compartido del entorno natural, en particular la tierra y el monte, entre los pobladores de El Pozo. Sin dejar de lado el cúmulo de evidencias aportadas por las investigaciones sobre los regímenes de tenencia basadas en la posesión comunitaria de la tierra en Santiago del Estero, me aproximé en una primera instancia a los textos de Ostrom y también de quienes fueron objeto de sus críticas como Olson (1965) y Hardin (1968). Ambos referentes de las teorías convencionales³ de los recursos de uso común

³ La teoría convencional de los recursos de uso común postula que quienes *se enfrentan a un dilema (de cooperar o no con otros individuos), debido a las externalidades de las propias acciones generarán estimaciones estrechas que los llevarán a dañarse así mismos y a otros, sin encontrar formas de cooperar entre sí para evitar el problema* (Ostrom, 2015 -1990-:10) de sobreexplotación y degradación de esos recursos de uso común. Parte del supuesto que los actores guían su conducta por un principio de racional instrumental, donde cada uno perseguirá su propio interés, por lo tanto no estará dispuesto a cooperar si no tienen garantías que los otros usuarios harán lo mismo. Frente a esta postura se propone que la regulación en la administración de esos bienes se resuelva por cualquier de las dos vías: la privatización y la intervención estatal.

(RUC). Bajo esta categoría, Ostrom define *un sistema de recursos naturales o hechos por el hombre que es lo suficientemente grande como para volver costoso (pero no imposible) excluir a destinatarios potenciales de los beneficios de su uso* (Ostrom, 2015-1990-:66). Desde su enfoque, la economía neo-institucional, los comunes eran definidos por su naturaleza económica a partir de dos atributos: la baja exclusión y la alta rivalidad⁴ entre sus usuarios. Hizo importantes contribuciones para abordar el problema de la auto-organización y el autogobierno en situaciones de RUC, desde un esquema de racionalidad más amplio, no ceñido por el interés individual; y destacando la importancia de las instituciones, entendidas como reglas de trabajo que regulan la provisión, apropiación, filiación y el control del funcionamiento de grupo en una situación de recursos compartidos.

Siguiendo la misma línea de las preocupaciones me propuse rastrear los arreglos institucionales en torno al uso y control de esos recursos implementados por los pobladores de El Pozo y los procesos de formulación de dichos arreglos. Pero al llegar, aun sin proponérmelo, detecté conflictos en su mayoría relacionados con acuerdos incumplidos en el uso y mantenimiento de ese acervo de recursos de uso común. Desde esa óptica, la experiencia de los encierros ganaderos comunitarios pasaría a engrosar la lista de intentos fallidos de gestión sostenible de bienes comunes.

Sacudida por esas experiencias de trabajo de campo que me invitaban a ampliar el lente y los sentidos, entendí que no bastaba con centrarme en la arquitectura institucional para comprender cómo administraban los bienes comunes. Como señalan Martínez y Cielo (2017) el poder es una dimensión de las relaciones sociales en las distintas escalas espacio-temporales subestimada en los análisis neoinstitucionalistas.

El disgusto entre un vecino con su socio en el potrero de uso compartido destinado a la cría de ganado bovino porque había ingresado más animales que la carga animal acordada, entre otros enfren-

⁴ La **exclusión** se refiere a la capacidad que poseen los usuarios de un bien de excluir a otros de su explotación con cierta facilidad o a bajo costo; mientras que la **rivalidad** alude al nivel de disponibilidad y/o uso que tienen los usuarios de un bien cuando ya está siendo utilizado por lo menos por otro usuario (Munt, 2013:183).

tamientos de similar tenor, me revelaba el dinamismo del proceso de gestión de los recursos de uso común. La gestión de lo común, estaba atravesada por relaciones de poder me obligaban a redireccionar el análisis.

Otra secuela de esa ruptura, fue el desprendimiento de la idea sobre la existencia *per se* de los *bienes comunes* y de la *propiedad* como una cosa que se tiene. La revisión de los escritos de Bollier (2008) y Helfrich (2008, 2012) en referencia a la diversidad de *los comunes* en el mundo contemporáneo, abrieron paso para una concepción de los *bienes comunes* y la *propiedad* ancorada a las relaciones sociales. Ostrom (2015 -1990-) ya planteaba que una situación de uso compartido de los recursos genera una relación de interdependencia en la medida que los actores sociales dependen de ellos para desarrollar una actividad económica. No obstante, puso énfasis en analizar las instituciones como fuente de estabilidad y por lo tanto como proveedoras de incentivos para la acción colectiva. Helfrich (2008) expresa nítidamente que cualquier patrimonio común, ya sea natural, cultural o social, está asociado a la riqueza y vitalidad de las relaciones sociales, que en muchas ocasiones son comunitarias.

Leer un trabajo de Montesinos Linares y Campanera Rieg (2017) donde advierten sobre el sesgo de asimilar las relaciones comunitarias como simétricas y de carácter igualitario regidas por la solidaridad, la igualdad y la sostenibilidad fue un guiño para tornar inteligible los registros de campo sobre las controversias que registraba entre los pobladores de El Pozo en torno a la apropiación y control de bienes compartidos. Estas antropólogas además proponían una concepción de los comunes, no como una especie de bienes, sino como una *acción (política) colectiva en relación a bienes, servicios espacios y territorios impregnados de derechos y obligaciones para los sujetos implicados* (Montesinos Linares y Campanera Rieg, 2017:200-201).

Desde su punto de la gestión comunal, es una acción política colectiva y creadora tendiente a generar normas respecto al compartir los bienes. También argumentan que la acepción dominante de propiedad está impregnada del pensamiento liberal al definirse por el principio de exclusión. Proponen hablar alternativamente de

relaciones de apropiación y concebirlas como un conjunto de derechos que resultan de las relaciones entre las personas respecto de los recursos y la satisfacción de ciertas necesidades, en permanente cambio y de carácter conflictivo.

Hasta entonces, los forcejeos y desacuerdos entre los pobladores de El Pozo respecto a bienes de uso compartido me prevenían que no bastaba en concebir y aprehender los comunes desde las prácticas de uso y gestión compartida de la naturaleza u otros bienes, o bien sobre los arreglos institucionales generados al respecto entre los co-apropiadores. También, los enfrentamientos de los pobladores con quienes impulsaban el despojo de las tierras, como empresarios de origen extraprovincial en dos ocasiones me permitieron vislumbrar la centralidad de la amenaza de la desposesión en la configuración de lo común. En el peligro de enajenación, despojo y privatización se cristaliza un modo de apropiación en tanto sociabilidad sustentada en el principio de compartir en común (Jiménez Martín y Puello-Socarás, 2017). El objeto amenazado no era la tierra y el monte en sí mismos en tanto recursos o cosas, sino un modo de vida sustentado en la apropiación comunitaria de esos bienes por parte de los de los pobladores de El Pozo.

En esta dirección, iluminaron el análisis los aportes de Bollier citados por Helfrich (2012) que subraya dos elementos claves en la definición de *los comunes*: la propiedad colectiva de recursos y el cercamiento. El primero, no entendido como un derecho que se posee, sino como un proceso que comporta goce de beneficios y también responsabilidades; el último como sinonimia de privatización, mercantilización y degradación. Un grupo social, no solo comparten el uso de los bienes, sino también la tarea de mantenerlos, proveerlos, defenderlos y recrearlos. Aunque esta propuesta conceptual tiene una clara intencionalidad política de presentar los comunes como un sistema de gobernanza alternativo a los capitalistas, es útil a los fines analíticos de captar cómo los comunes emergen y se configuran en procesos sociales signados por el conflicto.

Estas observaciones eran pistas para comenzar a pensar no en la existencia per se de los comunes, sino en el carácter relacional de

su configuración. Pero de manera particular, las lúcidas argumentaciones de Simmel (2013 [1904]) en sus ensayos sobre el conflicto iluminaron la construcción de los datos, en tanto me permitió poner en tela de juicio mis nociones sobre las relaciones de oposición y de antagonismo como fuerzas sociales de destrucción de unidad para entenderlas como elementos constitutivos de ella. Se trató de dejar mirar al conflicto sólo como factor desestabilizador del orden social para abrir paso a una concepción del conflicto como una forma de socialización y una vía hacia la unidad. Esta fisura conceptual y cognitiva habilitó un camino de descubrimiento de otra manera de concebir y aprehender a los comunes a partir de los antagonismos y las controversias subyacentes del tejido de relaciones sociales en la que me fui introduciendo y también reconstruyendo durante el trabajo de campo. Advertí que aquello que los pobladores referían como *lo nuestro, lo que compartimos, lo que es de la comunidad, lo que es de todos* no eran una materialidad definida y una fuente de armonía; sino que estaban continuamente en juego, eran constantemente disputadas, recurrentemente asechadas por las tentativas de cercamiento en sentido estricto, es decir de convertirlo en privativo de otros.

De la comunidad como entidad a la comunidad como conjunto articulado de prácticas en un contexto

En innumerables circunstancias, en mis diálogos con Tumpa o Roque⁵, técnicos de la SsAF y dos de mis principales interlocutores, hablábamos de **la comunidad de El Pozo** cada vez que aludíamos a la población de aquél paraje. Había tantas comunidades como parajes reconocíamos. Asumir que al compartir el lugar de residencia e incluso de trabajo, aquellas personas constituían una **comunidad**, no fue algo de lo que tuviera demasiada conciencia en los

⁵ Todos los nombres en esta publicación son ficticios.

albores de mi investigación y mucho menos que reconociera allí un problema de conocimiento.

Tal vez este exabrupto analítico, tenga sentido en la naturalización de conceptualizaciones de **comunidad** que aprendemos los sociólogos en los primeros años de nuestro trayecto formativo, donde el espacio común y los vínculos de parentesco son elementos claves en la definición de relaciones de tipo comunitarios. Pienso en Tönnies (1946) y su planteo de la oposición sociedad-comunidad, donde esta última designa un tipo-ideal de relaciones interpersonales caracterizada como relaciones de proximidad (interacciones cara a cara), intensas, de mayor estabilidad y permanencia. También en Marx (1976) que concluye que las estructuras comunitarias en todas sus formas son el resultado de un proceso de apropiación colectiva del suelo y su utilización, en tanto la tierra es medio de producción y la base de la colectividad. O bien, en Robert Redfield (1965) que aborda la pequeña comunidad campesina como una estructura social, es decir como un sistema total de relaciones sociales persistentes.

El interrogante sobre cómo se configuran lo común, me condujo a abordar la **comunidad**, a medida que se multiplicaban las tensiones entre los pobladores de El Pozo, que a primera vista parecían un todo homogéneo. Al regresar allí en el año 2014, en la casa de Mimí, apenas avanzamos en la conversación, salieron a la luz los problemas al interior de los grupos de socios que administraban los potreros.

Aquí en el norte hubo conflicto entre los mismos compañeros del potrero por el tema de la pastura, algunos muchachos que han metido más vacas [...] no es como nosotros que han hecho un orden de animales para meter dentro del campo [...] casi se han agarrado a las piñas por eso.

Desde ese momento comenzó el reporte de una secuencia de riñas y desencuentros que tenía por protagonistas a los pobladores socios en la gestión de los encierros ganaderos. Las narraciones de esta especie acompañadas de rostros que expresaban desazón y resignación me sirvieron para que paulatinamente fuera desterrando las representaciones idílicas de la vida en el campo y sobretudo de la

comunidad, aséptica del conflicto, donde *vive la gente sin maldad*, donde *reina la paz y la armonía* que a menudo circulan entre quienes vivimos en la ciudad. También me empujaban a despertar del romanticismo del comunitarismo igualitarista, a resistir al pecado de la fetichización y mirar más allá de las estructuras sociales.

Cada vez que algún poblador de El Pozo refería a *lo nuestro* aludía a un *nosotros*, pero ¿Quiénes y cómo formaban parte de ese nosotros? De la mano de otro sociólogo alemán, Max Weber, encontré algunas claves analíticas para comprender la comunidad, menos como una forma de sociabilidad característica de sociedades tradicionales o pretéritas, más como una relación en devenir; menos como una totalidad o una estructura social, más como un proceso. Weber (2002 [1922]) refiere a comunización o comunión, por lo tanto su principal contribución reside en entender la comunidad, no como una entidad dada sino como un proceso que involucra la permanente constitución de relaciones sociales sustentadas en ese *sentimiento subjetivo de formar un todo*.

También, puede advertir fuertes conexiones entre las proposiciones de Weber con los planteos de James Brow (1990) que utiliza el término *comunalización* para referir a un proceso continuo de construcción del sentido de pertenencia, que toma lugar en varias bases, se nutre del pasado y al mismo tiempo implica inclusión y exclusión. Desde su óptica, el pasado es central en la configuración de las relaciones comunales, debido a la convicción que tienen los miembros de un grupo sobre un origen común.

Estas singularidades de las relaciones comunitarias analizada tanto por Weber como por Brow, sea quizá el aporte conceptual más fecundo en la tarea de etnografiar **comunidad** en el marco de mi tesis doctoral. Concebir a la comunidad en términos procesuales, implica aprehender el dinamismo que supone la continua redefinición de estas relaciones por los partícipes. Aunque durante mi investigación descubrí cómo la construcción de un pasado vivido a partir de las memorias de trabajo en el obraje, las migraciones de los pobladores a la cosecha de algodón en El Chaco y de las luchas para evitar el despojo de sus tierras inciden en la construcción del

sentido de comunidad. No obstante, su abordaje no se reduce la construcción de fronteras simbólicas a partir de los usos del pasado.

Circunscribir el análisis de la comunidad a la producción de significados me generaba insatisfacción al incurrir en un acto de injusticia respecto al acotado tratamiento de la complejidad del referente empírico. Un trabajo de Ruiz Ballesteros (2012) que llegó a mis manos bajo el título *La vigencia de la comunidad* echó luz al reconocimiento y análisis de la dimensión pragmática de la comunalización en paraje El Pozo. Este autor en su análisis de una comunidad en la costa ecuatoriana alerta sobre cómo los estudios de comunidad soslayan las prácticas sociales, que siempre dinámicas y cambiantes, revelan el funcionamiento de la comunidad y su relación con el medio, lo que está y actúa más allá del *nosotros*.

Las prácticas asamblearias, prácticas asociativas, el encierre y la faena comunitaria, el mantenimiento de caminos vecinales, la siembra de pasturas, la organización de la festividad del santo patrono, sólo por mencionar algunas de las tantas prácticas sociales desplegadas en la vida cotidiana de los pobladores de El Pozo, en las que continuamente se forjan y redefinen las relaciones comunitarias. Si la comunidad es una relación en devenir, se produce y se expresa no solo en el sentir y pensar, sino también en el hacer de las personas. En efecto, para aprehenderla importan tanto las prácticas de producción simbólica, como de producción material.

De la lucha por lo común y la comunidad al margen del “estado” a su producción en el despliegue de prácticas estatales

Algunas investigaciones que centraron su análisis en las luchas por lo común en América Latina, suelen interpretarlas como expresiones contra-hegemónicas a las propuestas de “desarrollo” que yacen del proyecto neoliberal, y se institucionalizan a partir de políticas estatales. Por ejemplo, la promoción y ejecución de grandes planes de infraestructura y mega-emprendimientos mineros, forestales y agrícolas que implican la apropiación privada y mercantilización de bienes en propiedad común de distintos grupos.

Indígenas y campesinos, son reconocidos como los protagonistas que motorizan las luchas para contrarrestar esos procesos. A menudo, sus formas de organización se presentaban como prototipos de autogobierno o autonomía respecto a los proyectos de organización política nacional. Entre los más emblemáticos, las luchas libradas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZL) en México (Navarro, 2013) o por pueblos indígenas en Bolivia (Gutiérrez Aguilar, 2012).

El escenario en el que se gestan esos antagonismos por el control de los comunes en Argentina, no dista demasiado de lo que acontece en otras latitudes. No obstante, las interacciones y vivencias con mis interlocutores me instaban a comprender la producción de lo común en una dirección diferente respecto a la incidencia de aquello que solíamos designar **estado**.

Con Tumpa, recorríamos algunos de los diecinueve *encierros ganaderos comunitarios* que se habían constituido hasta el año 2014 en el departamento Figueroa. En el trayecto, me contó que esa propuesta había sido **trabajada** con las organizaciones campesinas de la comarca. Esto connotaba cierta coparticipación de los técnicos de

la SsAF en el diseño y en la puesta en marcha de esta iniciativa. En aquellos días, realizaba mis primeros pasos en el trabajo etnográfico e identificaba a Tumpa con la presencia del “estado” en ese territorio. Al acompañarlo en su vida cotidiana, se revelaban sus múltiples facetas; el técnico de la SsAF, el esposo, el padre de dos hijos, el **emprendedor** en la cría y venta de pollos parrilleros, el **productor** ganadero, el fundador de un club de fútbol en su localidad, el representante de una banda de chamamé, el **militante** de la lucha por la tierra. Sobre todo, en relación a esta última faceta, se fueron esclareciendo el por qué y el cómo del singular involucramiento de Tumpa en la lucha por la tierra y en particular en la constitución de *encierros ganaderos comunitarios* no sólo en el Pozo, sino en otros parajes.

Tumpa no era sólo un técnico extensionista. La necesidad imperiosa de ordenar mis registros, me condujeron a clasificarlo como un agente *estatal*. En algunas circunstancias, él mismo se refería a las ventajas que reportaba **vivir en el territorio** para desenvolverse como técnico de terreno de un organismo estatal que trabaja **campesinos**, o como él habitualmente los llamaba, los **paisanos**. Lo cierto es que quedaba al descubierto que Tumpa desempeñaba un rol clave en la interconexión de distintos ámbitos sociales, en particular entre la vida cotidiana de pobladores rurales y la institucionalidad estatal.

La compra de alambrado para corrales y el cercado perimetral de las tierras de uso compartido, la compra de semillas y el alquiler de maquinaria agrícola para la siembra de pasturas, como la obtención de instalaciones ganaderas por parte de los pobladores de El Pozo habían sido financiadas en un primer momento por el **Programa Social Agropecuario (PSA)** y el **Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)**, de alcance nacional, y el **PROCARNE**, de alcance provincial. Tumpa, junto a un ingeniero zootecnista que venía desde la capital provincial, fueron quienes intervinieron en el diseño y la ejecución de esos proyectos. Cuando conversaba con ambos coincidían en que Tumpa se encargaba de la **parte social** y su compañero, de la **parte productiva** de los proyectos; también que habían surgido algunas fricciones entre ellos por diferencias en la **visión** de la realidad.

La categoría de *estado*, en su acepción weberiana, es decir como organización política racional y administrativa burocrática (Weber, 2002 [1922]) o en su acepción marxista, como una superestructura o entidad escindida de otras agencias y estructuras sociales se diluía frente a la advertencia de plurales y ambivalentes prácticas, tomas de posición e identidades de mis interlocutores. Como corolario de una opción analítica anclada en las prácticas sociales, seguí el rastro de aquellas implementadas en referencia al ámbito estatal: las prácticas estatales. Las contribuciones de la antropología del estado me han permitido sortear análisis estériles que asumen una separación natural de la sociedad y estado, y una concepción de este último como un actor autónomo y coherente. La propuesta analítica de los tributarios de esta perspectiva, reside en comprender la estructuración del *estado* a través de prácticas cotidianas de personas que operan en diversos ámbitos institucionales, incluso más allá del aparato burocrático (Sharma y Gupta, 2006). También invitan a explorar los efectos que crea la aparente separación del *estado* y *la sociedad* (Mitchell, 2015).

Tampoco los programas estatales merecían un análisis estado centralista. Esquivé un tratamiento de programas como PSA, PROINDER y PROCARNE como objetivaciones estatales. Se tornaron significativos en el análisis porque eran (re)instrumentados y (re)significados por los pobladores de El Pozo, por los técnicos de terreno y funcionarios de la SsAF en sus interacciones cotidianas. En sintonía, el abordaje antropológico de las políticas estatales, habilitó a reconocer sus efectos en la producción de relaciones y de sujetos sociales a partir de la formulación e imposición de categorías y para legitimar a quienes están en posiciones de autoridad como también mantener o bien transformar el orden social (Shore, 2010). Los referenciales de políticas de *desarrollo rural* y las prácticas desplegadas por personas que trabajaban en la SsAF como en otras unidades burocráticas estatales, incidían en la producción de sentidos, prácticas organizativas y subjetividades comunitarias.

Podría escoger muchas situaciones etnográficas para ilustrar como agentes, instituciones y prácticas referenciadas al *estado* indi-

cen en la producción de **lo común** y la **comunidad**. Apuesto a cierta sincronía con los ejemplos citados previamente, y por eso destaco una de las aristas del proceso de comunalización en El Pozo: la configuración de una identidad colectiva, un **nosotros**, entre los pobladores del paraje frente a las tentativas despojo de un bien natural compartido: la tierra.

En páginas anteriores señalé que, el uso compartido de la tierra parecía no ser condición *sine qua non* para su reconocimiento como **nuestra** entre el resto de los pobladores de El Pozo. La configuración de un **nosotros** y la reivindicación de **lo nuestro** permanecieron diluidas hasta que el peligro de desposesión fue inminente. No obstante, esas hostilidades se fueron engendrando a partir del trabajo de promoción del **derecho posesorio** y de la **organización** por parte de los miembros de la Mesa de Tierra de Figueroa, entre ellos Tumpa.

Tulia, una de las pobladoras de paraje, me narraba con orgullo que fue una de las primeras y pocas que empezaron a informarse sobre los derechos a la tierra. Lo reflejaba la sonrisa en su rostro mientras me contaba sobre los viajes en moto de casi dos horas desde su lugar natal y el despliegue de una logística doméstica para asistir a cada reunión de la Mesa de Tierra de Figueroa. Allí se informaban los derechos que tenían sobre la tierra y aprendían qué decir en su defensa si se encontraba cara a cara con un empresario. La reunión, le propiciaba el encuentro con aquellos que tuvieron o estaban atravesando un conflicto por sus tierras y procuraban apoyo para resistir el embate. Reunirse en los términos de Tulia les permitió prepararse cuando se vieron envueltos en una afrenta similar.

Encontré cierta familiaridad entre su relato y los testimonios de otros pobladores con los que interactué pocos días después. Le había pedido a Rodo que me llevara junto a una colega, a conocer el sector norte del paraje y visitar algunos de los vecinos. Llegamos a la vivienda de un hombre joven que se apodaba el Gordo. Rodo, nos presentó. Explicitamos que nos interesaba conocer sobre su experiencia en el manejo de los potreros y la construcción del **encierro comunitario**. Al cabo de unos minutos comenzaron a narrarnos los orígenes de esa ini-

ciativa en relación a los *problemas de tierra* y las visitas de los integrantes de la Mesa de Tierra de Figueroa al paraje.

Han venido ellos como parte de la mesa de tierra cuando todavía no hemos tenido problema de tierra nosotros, yo he empezado a aprender mucho más ahí con ellos y bueno de ahí después ha surgido el proyecto del cerramiento y los módulos de agua.

Estas palabras de Rodo me habilitaron a preguntar en qué habían consistido esos aprendizajes. Sin titubear pronunció dos veces *conocer nuestros derechos*, e inmediatamente el Gordo agregó: *Claro, porque nosotros no sabíamos nada.*

A los partir de los vínculos entablados con Tumpa fue permeando entre los pobladores de El Pozo, el discurso de derecho posesorio sustentado en la legalidad formal del Código Civil y Comercial de la República Argentina y los modos de proceder frente a quienes impulsaban la desposesión de las tierras comunales. Él mismo los había aprehendido en la militancia de la misma causa, como un **paisano** y **productor** afectado por una amenaza equivalente y como miembro de la Mesa de Tierra de Figueroa. El desarrollo de su labor que no implicaba sólo informar el contenido de las normas vigentes en torno a su condición de **poseedores**, sino también el modo de hacer efectivos esos derechos a partir de hechos concretos, por la vía jurídica y en el fluir de la vida cotidiana al **trabajar la tierra**.

Vislumbrar cómo se entrelazan los proyectos de los pobladores rurales de El Pozo con los de agencias estatales y el papel de Tumpa en la articulación de los mismos frente a situaciones de desposesión, arrojó luz sobre su rol clave en al menos dos aspectos. Por un lado, la génesis de una identidad política de los pobladores de El Pozo anclada en la noción de **poseedores** como sujetos de derecho y en el despliegue de antagonismos hacia quienes promueven y efectúan la desposesión de bienes compartidos. Por otro lado, sobre la construcción del *encierro ganadero comunitario* y su legitimación como estrategia de intervención en la SsAF, y como estrategia de lucha por la tierra reivindicada por dominio de la **comunidad** entre los pobladores rurales.

Acerca de los aprendizajes al etnografiar los comunes

¿Por qué seguir los rastros de los conflictos puede ser una vía para aprehender el devenir de los comunes? ¿cuáles son las potencialidades de un análisis de la producción de **comunidad** y **estado** a partir de las prácticas? Tal vez, hubiera sido oportuno plantear estas preguntas al inicio del trabajo. Pero como ocurre habitualmente, los interrogantes más prometedores y fértiles los formulamos cuando más hemos avanzado en la construcción del objeto de estudio. O mejor dicho, estamos menos habituados a plantear los *resultados* de nuestras investigaciones bajo la forma de interrogantes. Fundamentalmente, elijo plantearlos aquí porque pueden ayudarme a patentar de manera más transparente mis principales aprendizajes en la labor de etnografiar **los comunes**.

Uno de los primeros desafíos con los que me enfrenté en el abordaje de *los comunes* fue la polisemia en torno a esa categoría. Buena parte de las conceptualizaciones hacían referencia al rasgo distintivo del *uso común*, el *acceso y uso compartido*, la *baja exclusión*, las reglas generadas e implementadas por un grupo social o la *comunidad* para regular su *apropiación*. Al direccionar mi mirada a los usos compartidos de tierra, principalmente a sus aprovechamientos agropecuarios y forestales por parte de un grupo de pobladores rurales, en varias ocasiones la distinción entre esta categoría y la *apropiación comunitaria* parecía perder nitidez respecto a la colectivización de medios de producción.

En los inicios de mi trabajo de campo me había pasado el tiempo tropezando con las controversias en torno a la *apropiación* y control de bienes compartidos en El Pozo, sin detectar que me estaban develando la dinámica del proceso social en que los comunes se configuran. En las luchas con empresarios, en las hostilidades con los técnicos de la SsAF, con la policía provincial y con funcionarios judiciales. También, en los antagonismos entre los mismos pobladores

del paraje, usuarios y beneficiarios directos del usufructo de esos bienes. Al tomar como referencia aquellas propuestas conceptuales, mi objeto de estudio parecía en peligro de extinción.

Tal vez, la herencia del paradigma del consenso y del paradigma de conflicto ha pesado demasiado fuerte en mi conciencia y en las *performances* de quienes hacemos ciencias sociales, que una analítica del conflicto en ciertos contextos con frecuencia se inclina a poner la lupa en él, como signo de **anomalía** en el orden social, como una fuerza disfuncional, o como forma de subversión de la dominación de clases. Su tratamiento como una de las tantas formas de socialización, es la propuesta de Georg Simmel. Sin lugar a dudas, su lectura fue equivalente a sacarme una venda de los ojos para interpretar los registros de trabajo de campo e interrogarlos desde otra óptica.

Su señalamiento sobre los efectos del conflicto en una doble dirección, es decir tanto en la estructura del grupo en el que se desencadena, como en la estructura de los grupos enfrentados, fue el que posibilitó al etnografiar conflictos no solo ver la dislocación de lazos sociales, sino la (re)generación de otros. Una analítica del conflicto desde Simmel invita a descubrir otra de las consecuencias menos aparentes de la confrontación y la lucha: el efecto creador de unidad. Desde allí puede advertir que la reivindicación de la tierra como **nuestra** por parte de los pobladores de El Pozo se fraguó en la hostilidad con los **expropiadores**. Al mismo tiempo, que las fronteras de **lo nuestro** y **la comunidad** se dirimirían en enfrentamientos cotidianos entre los pobladores, donde los derechos de apropiación y obligaciones respecto a un amplio acervo de bienes se redefinían.

Los corolarios de esas observaciones fueron en principio, eludir la identificación de **lo común** como una cualidad de ciertos bienes (naturales, materiales y simbólicos), sino de relaciones entre personas respecto a esos bienes. Por consiguiente, me resultó tentador plantear el abordaje de **los comunes** como una arena, en tanto sus sentidos y materialidad eran objetos de las contiendas que tenían lugar en la vida cotidiana de mis interlocutores.

Si bien, el registro e interpretación de las prácticas de lucha y las hostilidades generadas fueron el pórtico para comprender el carácter

relacional y controversial de la generación y gestión de los comunes, pronto me fueron develadas sus articulaciones con una constelación de prácticas sociales. Abordar la producción de **lo común** desde las prácticas es un intento para evitar quedar prisionera, en las palabras de Giddens (1995), en el *imperialismo de sujeto o del objeto*. Considerando que la práctica social, como señala Bourdieu (2007), es el ámbito de la dialéctica de las estructuras objetivas y las estructuras sociales incorporadas; se trata de un esfuerzo por integrar analíticamente las condiciones objetivas, principalmente las instituciones, como las dimensiones subjetivas, más precisamente las identidades y las trayectorias biográficas en la producción de lo social. También como un recaudo para evitar el vicio de reproducir una imagen **comunidad y estado** como un todo homogéneo y coherente exento de contradicciones.

Concedí un tratamiento especial a las prácticas **estatales** en este trabajo porque la porosidad y la ambigüedad del **estado** se ponían en evidencia en múltiples dimensiones. En la yuxtaposición de identidades y adscripciones sociales de mis interlocutores, como el caso de Rodo, que es poblador de El Pozo, co-administrador de porteros al interior del *encierro comunitario* y al mismo tiempo técnico de terreno de la SsAF. En los usos múltiples de los instrumentos jurídicos formales como las disposiciones del derecho posesorio inscriptas en el Código Civil y Comercial de la Nación para reivindicar la propiedad legítima de la tierra y patentar como un *acto posesorio* la delimitación con alambrado de las tierras de uso compartido.

Podría extender la lista de ejemplos. Lo cierto es que las situaciones etnográficas ponían en superficie el carácter coactivo y también productivo del poder. Los sentidos y prácticas de **comunidad** son moldeados por leyes, organizaciones, programas y proyectos referenciadas al **estado**. Al mismo tiempo, estas prácticas, instituciones e identidades estatales son refundadas y rehechas en la vida cotidiana de las personas. Por eso, entre las promesas más seductoras derivadas de estos aprendizajes reconozco la necesidad abonar a una perspectiva analítica en torno a la producción recíproca de **lo común** y **lo estatal** a partir del ejercicio de formas de poder en diversos ámbitos sociales e interfaces.

Referencias bibliográficas

- Bollier, D. (2008). "Los bienes comunes: un sector soslayado de la creación de riqueza". En Helfrich, S. (comp.) *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*. México: Fundación Heinrich Böll.
- Bourdieu. P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Brow, J. (1990). "Notes on community, hegemony and uses of the past". *Anthropological Quarterly*, N° 63, pp. 1-7. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/3317955?seq=1#page_scan_tab_contents.
- Composto, C. (2012). "Acumulación por despojo y neoextractivismo en América Latina. Una reflexión crítica acerca del estado y los movimientos socio-ambientales en el nuevo siglo". *Astrolabio. Nueva época*, N° 8, pp. 323-352. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/767/1031>.
- - - - - (2013). "Las luchas indígenas y campesinas contra el despojo capitalista en México. subjetividades políticas en la defensa y gestión de los bienes comunes naturales". *Boletín Onteaiken*, N° 5, pp. 71-84. Recuperado de <http://onteaiken.com.ar/ver/boletin15/2-4.pdf>.
- Composto, C. y Navarro, M. L. (2014). "Claves de lectura para comprender el despojo y las luchas por los bienes comunes naturales en América Latina". En Composto, C. y Navarro, N., *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes*. México: Bajo Tierra Ediciones.
- Escobar, A. (2014). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre el desarrollo, el territorio y la diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu .
- Gudynas, E. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual". En Schuldt, J. et al., *Extractivismo, política y sociedad*. Ecuador: CAAPS-CLAES.
- Geertz, C. (1991). "Desde el punto de vista de los nativos: sobre la naturaleza del conocimiento antropológico". *Alteridades*, N° 1, pp. 102-110.
- Geertz, C. (1994 [1983]). *Cococimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Buenos Aires: Paidós.

- Hardin, G. (1968). "The tragedy of the commons". *Science*, N° 162, pp. 1243-1248.
- Helfrich, S. (2008). "Bienes comunes y ciudadanía: una invitación a compartir". En S. Helfrich (Comp.) *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*, pp. 21-28. México, DF: Fundación Heinrich Böll.
- Helfrich, S. (2012). *Los comunes y la gobernanza mundial. Hacia un contrato social mundial*. Serie Cuadernos de Nuevas Propuestas. Foro por una Nueva Gobernanza Mundial.
- Jiménez Martín, A. y Puello-Socarás, J. (2017). "Las disputas en torno a la común. Experiencias comunales de gobierno desde abajo como alternativas contra-hegemónicas". En Robayo, A., Jimenez, C., Puello-Socarrás, J. y Rodríguez, M. (ed.) *Lo Común: alternativas políticas desde la diversidad*. Colombia: Planeta Paz.
- Marx, K. (1976). "Las formas que anteceden al capital". En Godelier, M. (ed.) *Antropología y Economía*. Barcelona: Anagrama.
- Mitchell, T. (2015). "Sociedad, economía y efecto de estado". En Pimentel, M. (trad.) *Antropología de estado*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- Montesinos Linares, L. y Campanera Reig, M. (2017). "Formas de vida, uso y apropiación de los recursos. Propuestas para el estudio de los comunes contemporáneos". *Revista de Antropología Social*, N° 26, pp. 193-216.
- Munt, J. (2013). "El problema de acción colectiva inherente a los Recursos de Uso Común (RUC). Una aproximación a las principales teorías que abordan la problemática". *Cadernos Gestão Social*, N° 4, pp. 181-197
- Navarro, M. (2013). "Subjetividades políticas contra el despojo capitalista de los bienes naturales en México". *Acta Sociológica*, N° 62, pp. 135-153.
- Ostrom, E. (2015 [1990]). *El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de los grupos*. México: Limusa.
- Paz, R. (2018). "Estructura agraria, explotaciones sin límites definidos y matrices comunales: miradas alternativas, dilemas y disyuntivas". En Paz, R., Rodríguez Sperat, R. y Jara, C. (comp.) *Sistemas comunales y explotaciones sin límites definidos: La persistencia del campesinado en Argentina*. Santiago del Estero: Edunse.
- Paz, R. y Jara, C. (2014). "Estructura agraria en Santiago del Estero: el proceso de territorialización de las explotaciones campesinas sin límites y su tensión frente al avance del capitalismo agrario". *Estudios Rurales*, N° 4, pp. 81-99.

- Porto-Gonçalves, C., Hocsman, L. y Arach, O. (2016). "Presentación". *Despojos y resistencias en América Latina, Abya Yala*. Buenos Aires: Estudios Sociológicos.
- Quirós, J. (2014). "Etnografiar mundos vívidos. Desafíos de trabajo de campo, escritura y enseñanza en antropología". *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, N° 17, pp. 47-65. Recuperado de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/publicar/article/view/4914>.
- Redfield, R. (1958). *Peasant society and culture. An anthropological approach to civilization*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ruiz Ballesteros, E. (2012). "La vigencia de la comunidad. Prácticas para navegar en la globalización desde la periferia andina". *Chungara. Revista de Antropología Chilena*. N° 44, pp. 419-433.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). "Introduction: rethinking theories of the State in an age of globalization". En Sharma, A. y Gupta, A. (ed.) *The Anthropology of the State. A reader*. Gran Bretaña: Blackwell.
- Simmel, G. (1904/2013). *El conflicto. Sociología del antagonismo*. Madrid: Sequitur.
- Seoane, J. (2012). "Neoliberalismo y ofensiva extractivista. La actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de nuestra América". *Theomai*, N° 26.
- Svampa, M. (2012). "El conseso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina". *Observatorio social de América Latina*, N° 32, pp. 15-38.
- Martínez Valle, L. y Cielo, C. (2017). "Bienes comunes y territorios rurales: una reflexión introductoria". *Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial*, N° 11, pp. 7-16.
- Vargas Velázquez, S. y Emmanuel, L. C. (2017). "Lucha comunitaria y mercado de tierra en Tepoztlán, México". *Eutopía*, N° 11, pp. 41-57.
- Weber, M. (2002 [1922]). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sección 2

**Desarrollo rural
y dispositivos de gobierno
en el estado nacional**

Prescribir y financiar en las políticas estatales de desarrollo rural en Argentina

Agencias internacionales e institucionalidad nacional

Prescribe and finance in the state policies of rural development in Argentina

International agencies and national institutions

| *María Florencia Marcos*

Resumen

Este capítulo analiza tres políticas estatales de desarrollo rural en Argentina entre 1987 y 2013. Se indagan las ideas sobre el desarrollo que permean estos programas, cómo se producen en niveles de gobierno trasnacionales y el modo en que algunas de esas directrices son reelaboradas localmente. Específicamente, cómo una serie de *cuestiones* (acceso a la tecnología, organización, institucionalización y mercado) presentan regularidades en función de encontrar la *solución* a los problemas del *subdesarrollo*.

Las fuentes seleccionadas corresponden a una serie de documentos oficiales de los programas: Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas, Programa Social Agropecuario (PSA) y el Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). La estrategia analítica se enfoca en las narrativas oficiales que se producen desde los programas ya que esa acción nos permite acceder a un modo singular acerca de cómo se cristaliza el discurso oficial acerca de una política específica.

El estudio se inscribe en el análisis de múltiples relaciones que se dan en la producción de política estatal destacando cómo los problemas de gobierno no se producen de forma aislada sino que están atravesados por agencias de financiamiento y cooperación internacional.

Palabras clave: Agencias internacionales, desarrollo rural, políticas estatales.

Abstract

This article analyzes three state policies for rural development in Argentina, between 1987 and 2013. It's inquired about how the ideas on development that permeate these programs are produced at transnational levels of government and how some of these guidelines are re-developed locally. Specifically, how a series of *issues* (access to technology, organization, institutionalization and market) present regularities in order to find the *solution* to the problems of *underdevelopment*.

The selected sources correspond to a series of official programs documents: Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas, Programa Social Agropecuario (PSA) and the Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). The analytical strategy is based on being able to analyze the official narratives that are produced from the programs since that action allows us to access in a unique way about how the official discourse on a specific policy crystallizes.

The study is part of the analysis of multiple relationships that occur in the production of state policy, highlighting how government problems do not occur in isolation but are crossed by international financing and cooperation agencies.

Keywords: International agencies, rural development, state policies.

Introducción¹

Las vinculaciones entre políticas de desarrollo rural, financiamiento externo, agencias internacionales y la producción de programas y proyectos relativos a estas temáticas en Argentina son un fenómeno que emerge al mismo tiempo que empiezan, en este país, a producirse de forma sostenida políticas estatales para sujetos rurales subalternos².

En los últimos años encontramos diversidad de estudios en el campo de las políticas estatales de desarrollo rural, aquellos que abordan la temática analizando instituciones, describiendo el origen y el desarrollo de estas, resaltando cambios y continuidades en las gestiones y, también la creación de unidades burocráticas de gestión específica (Lattuada, Nogueira y Urcolla, 2012, Nogueira, Urcolla y Lattuada, 2017), las fuentes de información de la que se sirven son documentos oficiales y entrevistas que realizan tanto a funcionarios, ex funcionarios y coordinadores/as. Nutren su propuesta con análisis de la coyuntura vigente. Otro núcleo de trabajo que identificamos, aborda la cuestión territorial *vis a vis* la política

¹ Este capítulo se desprende de una reeleboración del primer capítulo de mi tesis de maestría llamada “Políticas estatales para sujetos rurales subalternos: un análisis de los cambios y las continuidades en las instituciones a partir de la formulación tres programas entre los años 1987 y 2013”

² La decisión de denominar a los *sujetos destinatarios* de las políticas de desarrollo rural de ese modo se relaciona con la necesidad de describir la posición de las personas por fuera de las categorías que, desde las instituciones estatales, se produjeron para nombrarlos. Consideramos que esta categoría descriptiva permite marcar la posición de los sujetos en el sistema. Sigue la recomendación de Bourdieu (1995) quien advierte que hay que romper con el sentido común, lo que significa, quebrar con las representaciones compartidas por todos tanto de los lugares comunes como de las representaciones oficiales que suelen inscribirse en instituciones y en *la objetividad de las organizaciones sociales como en los cerebros* (1995:177). En este sentido y más específicamente tomamos la misma categoría que se acciona en el trabajo de Cowan Ros y Berger (2018) .

estatal (Manzanal 2009, Arzeno y Ponce 2012, Arzeno 2015, Villarreal y Manzanal 2018). Allí encontramos cómo las autoras y autores abrevan a la cuestión del territorio en función de las disputas que en él se emplazan, también incurren en el análisis de la política estatal en función de comprender el **rol del estado** y las instituciones de desarrollo rural.

En otro núcleo de autores que segmentamos y describimos sus aportes a continuación prima el análisis etnográfico a diferencia de los trabajos referenciados hasta el momento. En uno de estos artículos plantean la temática desde perspectivas donde la estatalidad del desarrollo rural se produce como un campo en disputa, analizando prácticas organizativas y políticas a partir del encuentro entre sujetos rurales subalternos y agentes de desarrollo (Cowan Ros y Berger, 2018). El interés entre los técnicos de instituciones estatales y funcionarios es otro punto que reviste interés y resulta explicativo del modo en que, ciertas miradas, se cristalizan produciendo visiones singulares de mundo, el trabajo de Ramos Berrondo (2017) sobre la interpretación de funcionarios y técnicos de desarrollo rural acerca de cómo interpretar el mundo y sus problemáticas es iluminador.

La particularidad de este último grupo de autores es que nos introducen en una línea que es nuestro interés para pensar la cuestión del estado porque esquivan las miradas reificantes sobre este. Al enfocarse en las prácticas desde el estado y no asumirlo como una categoría universal (Cowan Ros, 2014), podemos dar cuenta de la configuración y el funcionamiento desde las instituciones que, por otro lado, nos aleja de las visiones moralizantes que bregan por cómo deberían y qué deberían hacer las instituciones del sistema estado.

En el siguiente capítulo seleccionamos distintos documentos de políticas estatales correspondiente a tres programas que se ejecutaron en Argentina desde 1987 hasta 2013. La opción metodológica de recurrir a estas fuentes de información corresponde a nuestro interés en poder analizar la política estatal en los propios términos en que se produce desde sus documentos oficiales. Consideramos que en estas formas como se construye el discurso oficial de la política desde las instituciones estatales podemos rastrear la construcción

de problemas de gobierno y la forma en la cual se seleccionan un conjunto de soluciones a un problema inicial propuesto. Nuestro análisis a partir de la selección de tres programas nos permite ver cambios y continuidades en el recorte de problemas particulares en función de cómo se gubernamentaliza desde el estado, específicamente, cómo desde el estado, a través de instituciones específicas, se gesta el problema de gobierno del sector rural subalterno.

Cuando nos referimos a un problema de gobierno queremos dar cuenta del modo a través del cuál desde la institucionalidad estatal se van a gestar determinadas cuestiones como tema a intervenir a partir de prácticas y tecnologías específicas que tienen como propósito regular y segmentar una cuestión susceptible de ser gubernamentalizada. Entendemos, de modo similar a Rose y Miller (1992), que el gobierno es un dominio de cognición, de cálculo, de experimentación y de evaluación. Como afirman los autores, el gobierno es un matriz históricamente construida.

De modo similar, tomamos la sugerencia de Shore y Wright (2011), de pensar a la política como algo que se produce, no como una cosa externa, la política como una cuestión performática y continuamente disputada.

Los tres programas seleccionados para este artículo corresponden a políticas que se producen a nivel nacional³ en tres momentos diferentes pero con características similares.

El programa **Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas** (de acá en más denominaremos a este programa **unidad de minifundio**) se creó en 1987 dentro del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Programa Social Agropecuario (PSA) en 1993 en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) y el Programa de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) en 1998 al interior de esa misma unidad burocrática. Todas estas acciones se

³ Tomamos la idea de *nivel de gobierno* de acuerdo con Agnew (1998). Esto nos aleja de visiones reificantes sobre el espacio territorial, uno de los niveles que identifica es el nivel del sistema estado. El nivel nacional hace referencia, en este caso, a que son políticas que se producen desde un organismo centralizado para todo el territorio nacional.

mantuvieron en el tiempo por más de diez años lo que implicó que fueran atravesados por diferentes gestiones de gobierno.

Si bien entre los tres podemos encontrar características similares en cuanto a la población que definen como destinataria y entre los dispositivos de gubernamentalización (tales como las acciones en función de la asistencia técnica y la capacitación) en la trayectoria de cada una de estas políticas y, particularmente, en los documentos que se produjeron desde las unidades burocráticas a partir de las que se implementan, podemos indicar divergencias a la hora de observar qué contenido es asignado a cada uno de esos temas.

Resulta necesario comprender los programas como políticas estatales que se producen en un contexto particular dónde no solo estas encarnan y se producen con una idea de estado sino también en un marco dónde ciertas directrices, que rebasan los límites de la nación, se proponen como estrategias para resolver problemas. Lo analizado en este artículo aborda estas relaciones entre lo que se propone dentro de las unidades burocráticas de gestión como solución, pero también, cómo estas soluciones fueron ensayadas y producidas en otros niveles de gobierno.

De la selección de problemas que permite pensar la producción de políticas estatales, en este artículo se abordará la temática a partir de una pregunta general acerca de ¿Cómo fueron, desde los programas estatales de desarrollo rural seleccionados, elaboradas y reelaboradas las directrices acerca del desarrollo y de lo rural, entre el periodo 1987-2013(?) Y, desde una serie de preguntas específicas en torno a ¿Cuáles son las visiones e ideas que sostienen los paradigmas acerca de las acciones del desarrollo rural? ¿En qué medida las agencias de financiamiento internacional, como el Banco Mundial y el FIDA, inciden en la producción de política estatal de desarrollo rural en Argentina? ¿De qué forma son permeados y se negocian los sentidos acerca del desarrollo en las unidades burocráticas de gestión de los programas?

La estrategia analítica que tomamos está centrada, como anunciamos anteriormente, en analizar los documentos que se produjeron desde los diferentes programas como discursos oficiales de las políti-

cas estatales seleccionadas. En la formulación de las propuestas de las políticas estatales a partir de un texto escrito, nos encontramos con una forma regular de escritura donde se propone un plan de acción, metas y objetivos como lugares hacia donde llegar. En torno a eso, resulta relevante identificar que uno de los efectos que produce el estado es, para Trouillot (2011), el efecto de legibilidad, parte de la producción de la legibilidad para el autor es la creación de un lenguaje y de un conocimiento para gobernar (2011:151). De acuerdo con esta propuesta es que sostenemos la importancia de poder estudiar aquellos documentos donde las practicas estatales se cristalizan en un modo singular de escritura. Con la idea de poder buscar respuestas a las preguntas que nos formulamos en esta introducción, el artículo se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección presentaremos, de forma breve, cada uno de estos programas a partir de lo planteado en sus objetivos con la idea de familiarizar al lector con la propuesta que produjo cada una de estas acciones. En el tercer apartado se presentan las ideas del **desarrollo** en los discursos acerca del **desarrollo rural** haciendo una revisión histórica hasta la primera década del 2000. La cuarta sección está dedicada a los organismos de financiamiento internacional en la producción de políticas para sujetos rurales subalternos en Argentina y, el último apartado estará dedicado a las conclusiones.

Los *objetivos* de los programas: un repaso por la Unidad de Minifundios, el PSA y el PROINDER

A diferencia de otros países latinoamericanos, en Argentina, el problema del desarrollo rural cristalizado en unidades burocráticas⁴ como una cuestión a resolver a partir de políticas estatales específicas se produce de forma tardía.

Con el objetivo de comprender el origen del problema, tal como propusimos en la introducción, resulta necesario indicar que, a principios de la década de 1970, un grupo de profesionales de las ciencias sociales instala el tema de la pobreza rural dentro de la Secretaría de Agricultura. Esta posición iba contra la idea del campo argentino más próspero representado por la pampa húmeda a la vez que ponía de relieve lo heterogéneo de la estructura agraria.

Durante la última dictadura, este tema quedó en un segundo plano de las acciones que se producen desde la Secretaría de Agricultura. En forma paralela, el proyecto genocida del gobierno de facto, desplegó en las organizaciones de sujetos subalternos en argentina⁵, un proyecto represivo que exterminó la vida de muchos/as dirigentes. Con el regreso de la democracia vemos producirse las primeras acciones de política estatal para el desarrollo rural de forma sostenida. Una de esas primeras iniciativas fue la **Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas** en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Desde este

⁴ Bajo esta denominación nos referimos a la diferenciación estructural interna al sistema estado que puede o no institucionalizarse en organizaciones legalmente identificables. (Oszlak y O'Donnell. 1981).

⁵ Organizaciones como las Ligas Agrarias, surgidas al comienzo de la década de 1970 en el noreste argentino, fueron profundamente perseguidas. Esta organización nucleaba productores minifundistas *pauperizados* hasta productores del tipo chacarero (Galafassi 2006).

programa, se propuso como objetivo, *propiciar y concertar acciones para mejorar los ingresos y la calidad de vida del productor, en base a un desarrollo autosostenido que posibilite su transformación ampliando las posibilidades de capitalización* (Cartilla Unidad de Minifundios, 1993).

La propuesta fue intervenir en la planificación y el seguimiento de proyectos que se ejecutaban en las unidades operativas del INTA más la participación de otras instituciones, tanto públicas como privadas, nacionales, provinciales o internacionales que puedan realizar aportes financieros, tecnológicos y organizacionales para trabajar con el sector. El programa funcionaba a partir de proyectos que eran evaluados y aprobados en los consejos de los centros regionales. La metodología de trabajo se basaba en: mensaje tecnológico, organización y capacitación.

El otro referente que tomamos en este artículo es el Programa Social Agropecuario, el objetivo de este, producido en el año 1993 en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca era *contribuir, junto con los pequeños productores minifundistas agropecuarios, en la búsqueda de alternativas que permitan superar la crisis económica. Incrementar los ingresos de los productores minifundistas y promover su participación organizada en las decisiones de políticas, programas y proyectos* (PSA, 1993).

El acceso a los beneficios del programa se hacía de la siguiente forma. Los *productores minifundistas* tenían que conformar grupos de, al menos, seis familias. Estos grupos contaban con la asistencia de un técnico cuya remuneración era financiada desde el Programa Social Agropecuario. La propuesta se producía en forma de proyecto. A diferencia del programa Minifundios, el PSA, en un principio, financió a través de crédito los proyectos que presentaban los grupos. El financiamiento que manejaba el programa es del tesoro nacional.

Por último, en el año 1998 se produce el **Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios** (PROINDER), programa que se asentó sobre la estructura que el PSA produjo desde 1993. A diferencia de los dos programas referenciados anteriormente, este se arma a partir de un crédito que se toma con el Banco Mundial, ente que financia el 75% del programa (Manzanal y Nardi, 2008).

El objetivo que se enunció desde el programa fue

mejorar de las condiciones de vida de 40.000 pequeños productores agropecuarios pobres por medio del incremento de sus ingresos en forma sostenible así como de su grado de organización y participación, y del fortalecimiento de la capacidad institucional nacional, provincial y local para generar políticas de desarrollo rural. (PROINDER 1998)

Para llevar adelante este objetivo, las acciones que se describieron desde sus documentos se basaron en realizar asistencia financiera a partir de subsidios o aportes no reintegrables. También, se crearon componentes de asistencia técnica y capacitación, de igual modo que los otros programas de desarrollo rural mencionados hasta aquí.

El PROINDER, al momento de producirse segmentó su población beneficiaria para establecer prioridades. En esta segmentación, las **mujeres**, los **jóvenes** y la **población aborigen** se produjeron como una porción que presenta mejores condiciones de elegibilidad, al considerar que son los más vulnerables dentro del grupo de los *pequeños productores agropecuarios pobres*. Más adelante, dentro del PSA también se va a tomar esta idea de población prioritaria.

Los vínculos entre el PSA y el PROINDER, al funcionar, en un primer momento, en la misma unidad burocrática, son muy estrechos. El PROINDER en sus primeros años fue coordinado por la misma persona que el PSA y funcionaron en las mismas oficinas: el espacio físico de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

A partir de la primera década del 2000 y, *vis a vis*, la producción de nuevas unidades burocráticas en el campo del desarrollo rural, los programas van reubicándose en este nuevo mapa de la institucionalidad estatal.

En esta breve descripción de objetivos y acciones que se producen en los programas podemos ver algunos puntos en común: la asistencia técnica, la capacitación y también, el modo en que la población que nominan está formulado a partir de su posición en desventaja al sistema. Los objetivos de los tres programas enunciaron positivamente un cambio de estos sujetos luego de convertirse en beneficia-

rios. A continuación, resulta necesario desarrollar cómo esta unicidad discursiva es parte del desarrollo como idea y proyecto.

Otro punto del que es necesario dar cuenta es el modo en que se describieron las situaciones de pobreza rural desde los programas. Hay una regularidad, al momento de producción tanto de Unidad de Minifundios como del PSA en describir la situación de marginalidad de los **minifundistas** en función de que estaban asentados en territorios poco productivos o deficientes en relación con la unidad doméstica, tenían falta de recursos naturales y económicos, baja remuneración de la mano de obra, dificultad para acceder al crédito más las otras características anteriormente mencionadas de falta de tecnología y organización. En el PROINDER, a partir de los diagnósticos que realizan entre 1994 y 1995 arriban a descripciones similares de la subalternidad rural.

Interesa igual marcar que este último programa amplió aquello que produjo como su población objetivo al priorizar un grupo de **vulnerables** a partir de considerar que las **mujeres**, los pueblos originarios y los **jóvenes** tenían aún más agudizadas las desventajas en el ámbito rural. También incorporan otro segmento de población que fueron los *trabajadores transitorios agropecuarios*.

El desarrollo como discurso en las políticas para sujetos rurales subalternos

Los discursos y las acciones acerca del **desarrollo** han sido una cuestión ampliamente debatida en las ciencias sociales (Castoriadis, 1980, Escobar, 2005, Escobar, 2007, Roig, 2008) y también el **desarrollo** como cuestión fue considerado en estudios en los cuales se analizan las políticas específicas de *desarrollo rural* (Feito, 2005, Lattuada, 2014, Manzanal, 2014). Pretendemos, en este apartado, reponer algunas discusiones para poder contextualizar las propuestas

de los programas analizados en el marco de la producción de discursos sobre el *desarrollo* que atraviesan sus narrativas y las acciones propuestas.

Escobar (2007) afirmó que el desarrollo debe ser entendido como un discurso que se produce históricamente, esto implica

examinar las razones que tuvieron tantos países para comenzar a considerarse subdesarrollados a comienzos de la segunda posguerra, cómo “desarrollarse” se convirtió para ellos en problema fundamental y cómo, por último, se embarcaron en la tarea de “des-subdesarrollarse” sometiendo sus sociedades a intervenciones cada vez más sistemáticas, detalladas y extensas. (p. 23)

Esta consideración de Escobar plantea la necesidad de poder revisar el origen de este discurso, entendido por el autor como un aparato que resultó muy eficiente para poder producir conocimiento acerca de *ejercer el poder* sobre el tercer mundo⁶ (2007:29). El surgimiento del *desarrollo* como un dispositivo de gobierno, se da entre 1945 y 1955 cuando, luego de la segunda guerra mundial, se producen nuevas modalidades de conocimiento y poder junto con nuevas prácticas, teorías y estrategias. El hecho que marca el comienzo de esta etapa reposa sobre un discurso del presidente de Estados Unidos, Harry Truman, en el año 1949, donde realiza una proclama para resolver los problemas de las áreas *subdesarrolladas del mundo*. Este evento pasó a denominarse **doctrina Truman** y tenía como propósito que aquellos países *menos avanzados* tomen las recetas de aquellos que tenían ventajas económicas para poder reproducirlas en sus territorios. Los principales problemas de esos países pobres residían en la falta de tecnologías, escaso capital y poco desarrollo científico. Lo que domina en estos dispositivos es la carencia. Lo que aparece bajo la superficie, es un discurso etnocéntrico donde los valores del *primer mundo occidental* se revelan como universales.

Resulta interesante la reflexión de Castoriadis (1980) sobre el vínculo del tercer mundo con los organismos internacionales. Para es-

⁶ Para Escobar el *tercer mundo* se crea a partir de los discursos y prácticas del **desarrollo**, que se convierte, a partir de finalizada la segunda guerra mundial en *una certeza en el imaginario social* (2007:22).

tos, afirma el autor, el desarrollo se presentaba sin obstáculos. Pero el logro del objetivo necesitaba un cambio de mentalidades, de actitudes, de las estructuras sociales, de los valores y de la organización física de los seres humanos. Resultó que el desarrollo económico no era algo que pudiera añadirse a este grupo de países, ni era algo que se podía superponer a sus características. Lo que debía suceder era una transformación global.

El desarrollo consistiría entonces en salir de todo lo definido, en alcanzar *un estado que no está definido por nada salvo por la capacidad de alcanzar nuevos estados* (Castoriadis, 1980:194). El desarrollo también tiene sus crisis, estas aparecen cuando los postulados que los sostienen y las correlaciones imaginarias a estos empiezan a ser cuestionadas (la racionalidad, el progreso técnico, etc.).

Entendiendo que es un debate que no pierde vigencia, Roig (2008) abordó la confusión conceptual que hay acerca del concepto de desarrollo a partir de adjetivos que lo califican como *sustentable, duradero, humano*, etc. Para el autor, estas tomas de posición se convierten en perspectivas más morales que analíticas.

Cuando se habla de desarrollo se suspende cualquier tipo de conflicto, la eliminación de este parecería ser la condición de posibilidad teórica y política para *alcanzar o converger*.

Lo que implica la defensa de un solo modelo de desarrollo es, para Roig, la imposición de una regulación única de los conflictos estructurales dónde no se asume *el carácter inmanente de la conflictividad* (2008:84). El modelo de desarrollo es entendido como un programa de acción en devenir.

En una periodización acerca de los discursos del desarrollo y el desarrollo rural, Ellis y Biggs (2001) indicaron que, en la década de 1960 primó la idea de modernización, en la siguiente la de intervención del estado, la década de 1980 la relacionaron con la liberalización de los mercados y, a la de 1990 como la de la participación y el empoderamiento. Esta construcción formulada por los autores de forma descriptiva, nos sirve de andamiaje para ordenar la siguiente sección donde vamos a recorrer los paradigmas del desarrollo rural que fueron dominantes para luego, poder relacionar esta produc-

ción y circulación de ideas con la producción de la institucionalidad argentina del desarrollo rural.

Examinando particularmente aquellos discursos que se producen en el contexto del *desarrollo rural*, para Lattuada (2014) es en la década de 1960 cuando los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comienzan a involucrarse de manera creciente en los programas de desarrollo que tenían como destino paliar la pobreza rural. Una década más tarde se suma a estas instituciones el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) como otro organismo de crédito con los mismos propósitos.

El modo de operar de estos organismos estaba dado por priorizar los objetivos de la banca internacional con líneas de acción que constituían sentidos unidireccionales desde organismos de planificación y crédito hacia la población rural pobre. Lattuada (2014) indica que estas acciones establecen lazos de asistencialismo, paternalismo y asimetría al interior de las comunidades. Este primer modelo que identifica al autor es el denominado **Desarrollo Rural Integral (DRI)** coincide con la llegada de estos organismos de crédito para las políticas estatales orientadas a sujetos rurales subalternos en Argentina que tomamos en este trabajo.

El cambio sustancial en los discursos, de acuerdo con Lattuada (2014), se produce a comienzos de la década de 1990 al cambiar hacia un enfoque centrado en la demanda de las poblaciones a atender y no tanto en la oferta que tienen para aquellos beneficiarios.

Entre la demanda y el territorio: los *nuevos* discursos sobre el desarrollo rural

Las concepciones acerca del desarrollo que se producen luego de la década de 1990 se relacionaron con la incorporación de nuevos elementos, como el territorio, y, de manera menos explícita, con quiénes eran esos sujetos susceptibles de desarrollar.

Interesa en este tramo reflexionar a partir de las preguntas que se hacen algunos autores sobre el desarrollo en vinculación con la institucionalidad del desarrollo rural hacia finales del siglo XX y principios del siglo XXI, porque aquello que indagan despierta nuevos intereses para nosotros.

Como afirmó Lattuada (2014), en Argentina se producen las primeras políticas de desarrollo rural coincidiendo con la última etapa de los discursos del desarrollo rural integrado. Esa visión, sostenía indicaciones sobre cómo deberían ser las acciones para salir de las condiciones de marginalidad inicial y es el contexto dónde se producen dos de las políticas estatales analizadas. El paradigma que, de algún modo, reemplazó al DRI es aquel que privilegia la demanda del sector rural subalterno antes que las propuestas de las agencias. O al menos así es como enuncia sus acciones.

El marco donde se produce este cambio de paradigma está atravesado por una serie de eventos como la creación del **Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)** realizado en la década de 1970, el informe de Brundtland de 1987 dónde se produce el concepto de desarrollo sostenible y la **Cumbre de la Tierra** celebrada en Río de Janeiro en 1992 (con un antecedente, veinte años antes, en Estocolmo) (Lattuada, 2014).

La producción de este nuevo paradigma donde el desarrollo rural no solo está vinculado con la productividad sino también con la sustentabilidad, para Escobar (2007) se relaciona con diversas prácticas que se fueron modificando, esto es, la introducción de estudios de factibilidad, las evaluaciones de impacto, los proyectos de desarrollo que fracasaron. Se suma a esto, toda una nueva tecnología que mide el impacto sobre el ambiente y da cuenta de los efectos no deseados del desarrollo.

Lo que se gestó en estos acontecimientos es un nuevo discurso que revisa las concepciones acerca del desarrollo agregando la variable ambiental de forma clave para poder pensar las acciones que se llevan a cabo en nombre del desarrollo. Como afirmó Roig (2008) se adjetivan, a partir de este momento, los tipos de desarrollo.

La idea central de los *programas de apoyo integrados basados en la demanda* (Lattuada *et al.*, 2012) estaba sostenida por una visión diferente en tanto que, en lugar de ofrecer un menú pre establecido de opciones, ahora se priorizaba tanto la organización como el fortalecimiento de capacidades locales en función de poder crear redes institucionales a partir de las cuales se podían acudir luego de la intervención de los programas (Lattuada *et al.*, 2012). Es interesante cómo, a partir de este planteo, empiezan a aparecer, en la escritura de los documentos institucionales de los programas de desarrollo rural, la idea de **capital social**. Cómo la creación de redes y vínculos se produce a partir de lo virtuoso para cuando el programa finalice.

Este enfoque es el que va a predominar hasta casi finalizada la década de 1990, tanto en los discursos del desarrollo que se producen en el nivel internacional como lo que se produce localmente, al menos, en los tres programas que tomamos como referencia en este trabajo.

El **desarrollo territorial rural (DTR)** es el paradigma que le sucede. Si bien empiezan a aparecer algunas de las ideas nodales del DTR en el final de la década de 1990, encontramos la propuesta sistematizada en una publicación de Schejtman y Berdegú (2004) del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

La propuesta sistematizada de estos autores se hace a pedido del BID y del FIDA, dos de los organismos multilaterales con más protagonismo en los programas de desarrollo rural a nivel mundial. Una de las novedades del enfoque se relacionó con la incorporación del territorio como un concepto más complejo que el de espacio agrícola. Ese territorio no solo está compuesto por familias sino también por otras instituciones. Otro elemento que incorpora es el empleo agrícola y no agrícola como destinatario de las acciones. La articulación con el sector industrial, agrícola y de servicios, que servirían para potenciar el desarrollo en el campo. Los dos últimos elementos están relacionados con la incorporación de las relaciones con lo urbano para no quedar reducidos al espacio rural. Todos estos elementos formaron parte de la nueva propuesta de *desarrollo*.

Schejtman y Berdegú (2004) definieron entonces *el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural*

determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural (2004:31). Como vemos, la finalidad en todos los paradigmas de desarrollo rural fue la misma, la reducción de la pobreza. Ellos asumen que esto se relaciona con dos pilares: la transformación productiva, basada en generar una competencia *sustentable* entre la economía del territorio con mercados más dinámicos y, el desarrollo institucional, para estimular el vínculo de los actores locales entre sí y entre ellos con agentes externos (2004:31).

Antes de pasar al siguiente sub-apartado, resulta esclarecedor un concepto ensayado por Ferguson y Gupta (2002). Los autores, en sus trabajos sobre programas de desarrollo financiados por agencias internacionales, analizan los vínculos con los estados nación y las comunidades locales, describen el fenómeno de la emergencia y producción de algunos problemas bajo el concepto de gubernamentalidad trasnacional. Este concepto va a referir a las nuevas prácticas de gobierno y a las nuevas formas que este toma hacia finales del siglo XX.

Las agencias no estatales, como las de crédito y cooperación, como alguna otra organización no gubernamental, pueden asumir una característica clave para comprender no solo el funcionamiento de los estados sino de un sistema que emerge como una gubernamentalidad trasnacional.

Estos diferentes posicionamientos acerca de cómo debería ser el desarrollo en el sector rural subalterno podemos comprenderlos a partir de analizar cómo se van amalgamando algunas cuestiones a medida que pasa el tiempo. La institucionalización como necesidad, la modernización, el par urbano-rural y las condiciones de pobreza vertebran cada uno de las diferentes concepciones del desarrollo rural como una continuidad. No se presentan, en estos ámbitos, cambios en los diferentes paradigmas mientras que, algunos quiebres los podemos pensar a partir de cómo intervenir (a través de una oferta o priorizar la demanda) o la idea de territorio/espacio agrícola.

Las ideas del desarrollo en los contextos de los programas

Al poder reconstruir un panorama sobre los discursos dominantes acerca del desarrollo en los apartados anteriores surge la necesidad de comprender el modo en que estas ideas se gestan en la producción de las narrativas locales de los programas que tomamos como referencia. Esto permite dimensionar cómo se resuelven (o no) determinadas disputas por el sentido del desarrollo en la producción de estatalidad del desarrollo rural.

En el programa **Unidad de Minifundios**, una de las preocupaciones centrales que formó parte de sus líneas de acción es lo que en el programa se denominó *mensaje tecnológico*. La necesidad de llegar a los grupos de minifundistas con tecnología apropiada para su escala fue producida en el programa como *un medio para mejorar la productividad de los recursos a disposición del productor [...] tecnología de sencilla implementación y bajo costo, para aumentar el ingreso, mejorar la seguridad alimentaria y la producción para el mercado* (INTA, s/f).

Los diagnósticos que se elaboraron en función del programa indicaban que, una de las características de este tipo de productores era la falta de acceso a la tecnología y un asesoramiento adecuado. En función de esto, desde unidad de minifundios, se atendió el problema a partir de la asistencia técnica y la capacitación, los dos objetivos en que se fundó el programa para solucionar (parte) de los problemas de la pobreza rural.

Estas consideraciones que se inscriben en la cartilla del programa corresponden a los primeros años de esta política estatal, a principios de la década de 1990, donde todavía, algunas visiones del DRI se encontraban vigentes. La caracterización que hace esta visión del desarrollo rural integrado de aquellas áreas a intervenir se relacionaron con la falta de capital, la falta de tecnología y la ausencia de organización comunitaria. Si bien la cuestión de inversión en bienes de capital no está contemplada en los documentos de este

primer programa de desarrollo rural, la cuestión de la organización sí cobró centralidad. No solo en la Unidad de Minifundios sino que se produce, en los tres programas analizados, como una *cuestión* a resolver, atender o potenciar.

La finalidad de este programa expresada en los documentos institucionales, se inscribió orientado a la transformación de la vida de los productores a partir de que puedan ampliar las posibilidades de capitalización. El desarrollo se entiende a partir de que las condiciones iniciales de marginalidad sean superadas vía la acumulación de capital como único destino posible.

La ruptura, separación o superación del DRI se hace a partir de la producción de una nueva idea acerca del desarrollo rural que se conoció como *programas de apoyos integrados basados en la demanda* y el refuerzo en la necesidad de producir institucionalidad para los programas. Lo que lo distinguió del paradigma anterior fue, justamente, la idea de que los proyectos estén enmarcados en demandas directas de los grupos de productores y no que se articulen propuestas cerradas *desde arriba*. Acá se produce entonces una distinción para comprender el desarrollo y sobre todo, de configurar quiénes eran aquellos sujetos del desarrollo. Demandar propuestas concretas contra implementar propuestas gestadas desde oficinas técnicas presentaría nuevos desafíos que tensionan la propia formulación e implementación de las políticas estatales.

Como advertimos al comienzo de este capítulo, las acciones estatales para el desarrollo rural se producen de manera tardía en Argentina. Si bien la literatura suele ubicar a los proyectos basados en la demanda como una de las formas que toma el desarrollo rural a principios de la década de 1990, acá sus lineamientos parecen llegar de forma demorada.

Retomando la escena de los programas locales, en este contexto es donde se produjo el PROINDER, desde allí se accionó una de las cuestiones claves de las visiones del desarrollo rural que es la institucionalidad.

También algunas cuestiones de este nuevo enfoque están presentes al revisar el manual operativo del Programa Social Agro-

pecuario de 1999, aunque permanece en las narrativas la idea del incremento de los ingresos del productor minifundista y la promoción de la organización. Las estrategias que se despliegan para estas acciones están divididas entre aquellos productores que tienen *capacidad de reconversión*, para los que la propuesta es reorientar la producción que realizan hacia otras con *mejor inserción en el mercado*, y aquellos productores *más* pobres, para quienes la propuesta es fortalecer el autoconsumo y generar nuevos emprendimientos productivos asociativos.

El mercado y la inserción a este como éxito del desarrollo son cuestiones permanentes en las narrativas de este manual. Son dos tópicos que parecen construir la propia idea del desarrollo. Esto nos permite reflexionar en que el único horizonte de éxito para los proyectos es el vínculo con el mercado y lo que podemos considerar un problema se plantea como parte de la solución. El mercado parece producirse en las narrativas como un espacio donde la conflictividad y la desigualdad no existen sino que se crean en una esfera separada de este poniendo el acento en que la clave está en acceder y no en la transformación del propio mercado o en una salida que prescindiera de este. Tampoco se ensayan posiciones en torno a modificar algunos dispositivos por los cuales algunas agencias estatales regulan (en tanto impuestos, tasas, etc). A su vez, ese mercado al que se alude es el espacio regido por la oferta y la demanda, y se produce como auto regulado y ascético.

Otra cuestión que está presente en el manual operativo de 1999 (PSA, 1999) es la necesidad de capitalización del sector que impactaría en el arraigo rural. Esta es otra de las preocupaciones presentes en los diferentes paradigmas del desarrollo rural, se produce como la necesidad de intervenir como una cuestión de seguridad, planteando hipótesis acerca de que la población que migra del campo a la ciudad habita en lugares marginales de esta última.

Las influencias pueden verse en diversos aspectos, el primero en cómo produce la forma en que se implementan los proyectos (basados en las demandas o no), una segunda influencia en cómo se construye la necesidad de producir instituciones, otra en cómo se argu-

menta el arraigo de la población rural y también en la forma en que denominan a los sujetos del desarrollo y el tipo de desarrollo.

En las “nuevas acciones” que se escriben desde el PSA, en su documento lanzado en el año 2001, aparece la vinculación de este con el PROINDER. En este marco, la idea de *desarrollo rural ambientalmente sustentable* es una novedad en la narrativa del programa.

La idea de *desarrollo rural ambientalmente sustentable* fue una incorporación que tuvieron muchos programas de desarrollo en general. Emergen cuando se empiezan a discutir los efectos no deseables del desarrollo ligados a una sociedad de consumo extremo donde se degradan los recursos naturales. Como se expuso anteriormente, están relacionados con los discursos que se dieron en las cumbres de la tierra. En los programas que analizamos, se enuncia la idea del *pequeño productor* o del *productor minifundista* como sustentable con el ambiente. En algunos momentos, el discurso oficial ubica a este tipo de productor como “protector” del medio ambiente y, otras veces, los discursos están investidos por la idea de “conservar” ideas de otra época de la vida social. La tendencia a entenderlo como parte del ambiente es propia de un discurso esencialista sobre las condiciones de pobreza del sector.

En los documentos que se producen a instancias del PROINDER, este discurso sobre la sostenibilidad ambiental está muy presente y es un norte de sus acciones. Si bien la formulación de este programa se hizo localmente, muchas de las directrices están dadas por los organismos que financian el programa que presentan una serie de exigencias para poder desarrollar las acciones en este territorio.

Si bien las primeras iniciativas que se enmarcan en la idea del desarrollo territorial rural son desde finales de la década de 1990, algunos autores (Lattuada *et al.*, 2015) consideran que impacta en los programas de desarrollo rural en Argentina casi una década después. Sili indica que al tiempo que cambian las políticas de apoyo al sector agropecuario, los criterios de ayuda para el desarrollo también lo hacen, tanto a nivel nacional como internacional, inspiradas en distintos contextos ideológicos. Así asumen formas, exigencias y prioridades diferentes (2014:59).

Según nuestro análisis de los documentos que se producen entre 1993 y el 2001, los discursos estaban centrados en la demanda de los proyectos, la necesidad de capitalización y la organización de los productores en grupos, puntos que se sostienen en el paradigma identificado como *programas de apoyos integrados basados en la demanda*. Hacia el final de la década de 1990 e inicios del 2000 se recuperan algunas adjetivaciones del desarrollo como la idea de *sustentable* o *sostenible* que motorizó el PROINDER a través de sus documentos.

Consideramos que la ruptura con el paradigma anterior se plasma en la inclusión de una idea de territorio más constructivista donde se asienta la complejidad de las relaciones sociales, donde la identidad adquiere centralidad y pasa a formar parte de los discursos sobre el desarrollo.

Los tres programas que analizamos recogieron este mandato de la incorporación del *territorio* con su complejidad para sus acciones. Coincide este cambio de discurso con una institucionalidad creciente de las políticas de desarrollo rural.

Las agencias internacionales de crédito y cooperación en los programas de desarrollo rural

El crédito y la cooperación internacional en *Unidad de Minifundios* y el PSA

En este apartado vamos a reponer cómo, tanto el programa Minifundios como el PSA, crearon vínculos con organismos de crédito y de cooperación internacional en distintas instancias. Como advertimos anteriormente, estos dos programas no se producen a partir de una toma de crédito con fondos internacionales sino que se crean a con presupuestos locales. Por ello, en este apartado nos cen-

traremos solo en estas dos políticas estatales que aún sin depender del financiamiento extranjero para su producción y reproducción, han establecidos lazos a lo largo de su historia.

Con respecto a la **Unidad de Minifundios** y a partir de la lectura de sus documentos, vemos que el vínculo con las agencias internacionales fue construido como una relación virtuosa que permite financiar tanto proyectos como trabajo técnico. Unidad de Minifundios no fue un programa de financiamiento para productores como sí fueron el PSA y el PROINDER. Por ello, para el logro de financiamiento de los proyectos que se asesoraban desde Minifundios era necesario acudir a algún organismo que cumpla esta función.

En el informe de Unidad de Minifundios del año 1996 se hace referencia al vínculo con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) como una de las agencias con las que establecen lazos. El IICA aparece como una institución clave en cuanto a la producción de documentos, análisis y procesamiento de la información del sector rural subalterno en Argentina y también en los vínculos que estrechó con los otros dos programas analizados: PSA y PROINDER.

En los documentos del PSA que revisamos en el periodo 1993-2001, los vínculos con las agencias aparecen en los documentos oficiales de forma superficial indicando algunos puntos de relación como en el caso de la presencia de estas en la comisión coordinadora nacional, como en algunas recomendaciones como fue la cuestión de la *participación de los beneficiarios*, que lo enmarcan como las recomendaciones en las políticas sociales.

Las vinculaciones mutuas que se dan entre los programas con financiamiento nacional y los programas financiados con deuda externa contraída son múltiples ya que, en el nivel nacional, operan muchas veces de manera conjunta y las propuestas llegan a los *beneficiarios* mediadas por los mismos técnicos, entre otras cuestiones.

El hecho de que los programas pioneros de desarrollo rural pos dictadura se articularan con diferentes organismos internacionales es producto de cómo se gestaron las políticas para sujetos rurales subalternos en Argentina.

Indagando en las articulaciones tanto de PSA como de la Unidad de Minifundios es donde se identifican estos vínculos con agencias internacionales. En el documento sobre *Programas de desarrollo rural* (2000) producido en el PROINDER, se señala la convergencia de diferentes agencias, como el caso de UNICEF con el PSA a finales de la década de 1990.

Otro de los organismos de financiamiento que formó parte de la comisión coordinadora del PSA fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo financiero creado en 1959.

El PROINDER Financiamiento externo e institucionalidad nacional

El PROINDER se produce a partir de un préstamo del Banco Mundial con el objetivo de diagnosticar y ampliar el Programa Social Agropecuario. Dado el origen de la mayor parte del financiamiento del programa decidimos analizarlo de forma apartada de Unidad de Minifundios y PSA .

El Banco Mundial se produce hacia finales de la segunda guerra mundial, en el año 1944. En la definición de sus propósitos asegura que están la reducción de la pobreza extrema y la promoción de la *prosperidad* compartida de forma sostenible (página web). La propia descripción que exhibe el BM acerca de la finalidad de su trabajo nos lleva a indagar cómo estas proclamas fueron tomadas a partir de proyectos concretos locales como es el caso del PROINDER.

El financiamiento del Banco Mundial para el PROINDER, que se realiza entre 1998 y 2012, tenía el propósito de *generar las condiciones de acceso de pequeños productores a las nuevas condiciones que imponía la reestructuración de la economía en general y del sector agropecuario en particular* (Lattuada *et al.*, 2015:188). El PROINDER contó con la mayor inversión externa para el desarrollo rural en Argentina.

Este programa, por pedido de sus instituciones financieras, cuenta con estudios previos para su organización. El diagnóstico, pedi-

do por el Banco Mundial para el armado de esta política estatal, se desarrolla por casi cinco años. Cuando se empieza a ejecutar, como mencionamos anteriormente, lo hace sobre la estructura institucional que ya existía del Programa Social Agropecuario y, salvo el componente de fortalecimiento institucional, el resto de sus acciones se emplaza sobre el PSA.

Esta distancia que marca la producción de sus propias unidades burocráticas resulta de nuestro interés. La idea de fortalecer las instituciones de desarrollo rural aparece, en los discursos acerca del desarrollo, de forma sostenida. Desde los tres paradigmas del desarrollo revisados anteriormente podemos encontrar, en esto, una continuidad. Tal como aclaran Appendini y Nuijten, *adecuar las instituciones* llegó a ser el paradigma dominante en la formulación de políticas en la agenda del desarrollo internacional (2002:72). La producción del componente que interpela a la propia institucionalidad estatal, que reclama un aparato burocrático especializado, es el único que funciona apartado de lo que fue la estructura burocrática del PSA.

Así entendemos que se produce, en los países “del tercer mundo” una producción de las instituciones burocráticas estatales ligadas a los temas del “desarrollo”, indicando, en parte que, la falta de esta estructura revela las condiciones de la dependencia. Algunos autores (Ferguson, 1994, Gupta, 2015) van a preguntarse, a partir de esto, acerca del rol de la producción de aparatos burocráticos estatales, si esto no funciona como un engranaje más de la dominación por parte de los países centrales al “tercer mundo”.

Entonces, el fortalecimiento institucional se ha producido como una solución a parte de los problemas del desarrollo rural. La falta de esto indicó, para las agencias internacionales, una debilidad de la política estatal. Interesa esto porque, mientras que a principios de la década de 1990 el Banco Mundial señalaba que el estado era un obstáculo para la promoción del desarrollo estas indicaciones van a cambiar hacia el final de esta década (Fernández *et. al.*, 2006:40)

Las “nuevas” indicaciones se corresponden con un cambio de paradigma dentro del BM que algunos autores (Orlansky, 2005, Fernández *et al.*, 2006) identifican hacia finales de la década de 1990. Este

cambio de enfoque en las directrices está relacionado con lo que empezaron a producir en torno al papel que debía ocupar el estado en las acciones para el desarrollo. Orlansky (2005) indicó que con la introducción de la expresión *governance* en las propuestas del Banco se re definen las indicaciones. Una buena *governance* se volvía lo deseable y esto implicaba

1) que las políticas públicas sean el resultado de procesos transparentes, es decir, abiertos, predictibles y con fundamento racional; 2) que la burocracia esté imbuida de un ethos profesional; 3) que el brazo ejecutivo del gobierno sea considerado imputable por sus acciones (accountable); 4) que la sociedad civil participe activamente en la cosa pública; y, en general, 5) que rija el imperio de la ley. (pp. 51-52)

Estas consideraciones presentaban una novedad en el discurso del BM, ya que ahora, desde las narrativas, se le atribuía otro papel a la idea de estado, cuestión que nos permite entender la directriz acerca de la producción de instituciones estatales para el desarrollo rural y la necesidad de la participación de las organizaciones en estas políticas, como también la insistencia en la descentralización de las acciones de los programas.

Otro de los discursos que se movilizaron en este sentido fueron aquellos que indicaban *reformas de segunda generación*, *reformas del Estado* y *reformas institucionales* que las produjeron con el objetivo de que mejoren las condiciones sociales y la competitividad manteniendo la estabilidad macroeconómica (Orlansky, 2005:53).

Los mandatos del Banco Mundial, en la producción del programa, también se evidencian en otras acciones como la producción de múltiples documentos como los manuales operativos, que eran exigidos desde el Banco y era desde donde se producían, de forma escrita, los objetivos, las acciones y la operatoria general del programa. Por otra parte, otros lineamientos están relacionados con qué es lo susceptible de ser financiado y también tuvieron que ser adoptados por esta política nacional.

Una cuestión a tener en cuenta de este programa frente a las ac-

ciones del PSA es el financiamiento. El PROINDER otorgaba, para los diferentes proyectos, aportes no reintegrables. Los productores al solicitar un proyecto a este programa no estaban obligados a devolverlos porque no constituía una deuda (en un sentido netamente económico) sino que era un subsidio al proyecto aprobado.

Por más que las *misiones* del Banco incluyan la realización del diagnóstico de las condiciones previas a la intervención, para luego poder mostrar resultados del impacto que producen sus directrices, el horizonte con el cual trabajan es su consideración sobre qué es el desarrollo, no sobre lo que las poblaciones que objetivan piensan de eso. En las directrices del BM, la solución a los problemas de los sectores con los cuales van a trabajar versan siempre sobre dos cuestiones: la falta de capital y la falta de organización. Esto es lo que *condena* a los pobres al *subdesarrollo*.

Reiteramos que uno de los objetivos con el cual se produce el PROINDER era la necesidad de fortalecer las instituciones del desarrollo rural en el país. Sería obtuso pensar que esto sucede solo por el mandato de un programa. Es necesario, según nuestro criterio, pensar que la acumulación de diferentes experiencias que sí se relacionan con ese contexto, producen nuevas instituciones estatales, en un momento donde el estado, como sistema de gestión⁷ (Vilas, 2013) se produce como una institución valorada desde el discurso de gobierno.

En la producción de la segunda etapa del PROINDER (periodo 2008-2012), la idea del fortalecimiento a la institucionalidad del desarrollo rural seguía siendo contemplada así como otras cuestiones que formaron parte de la primera etapa. En los manuales operativos, el vínculo con el BM como institución se revela en muchos niveles,

⁷ Siguiendo a Vilas, el Estado como sistema de gestión *define y ejecuta cursos de acción, y extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su politicidad. El modo en que un Estado lleva a cabo la administración de sus recursos y la gestión de sus políticas es analíticamente diferenciable de esos arreglos de poder pero guarda a su respecto una relación de adecuación básica. Antes o después, cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstos siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores -es decir, su estructura de poder-* (2013:8).

el rol del responsable del programa con las autoridades del banco y el *staff* técnico es recreado en varios de los capítulos que componen este documento.

La información, el envío de documentación, la realización de informes pactados, las adquisiciones, el rol del Banco en cada una de las intervenciones, están narradas en el manual operativo del programa como una división de tareas donde aparece el estado nacional, los estados provinciales y el Banco Mundial como los tres agentes que dinamizan el PROINDER.

Este programa, en sus últimos tres años, pasa a la Unidad para el Cambio Rural, unidad burocrática donde se encontraban, luego del 2009, todos aquellos programas financiados a partir de deudas externas contraídas para distintas políticas con el sector agropecuario. Este cambio, a nuestro criterio, reforzó la distinción que este programa presentaba frente al PSA en tanto productor de sentido acerca del desarrollo rural.

El PROINDER produjo una cantidad cuantificada que fue su *población meta*⁸, además de ampliar, ya a finales de la década de 1990, el tipo de productor con el que iba a trabajar. En la segunda etapa del programa no había diferencias en relación a la población objetivo de estos y el PSA pero sí una forma diferente de trabajar, ya que al menos en la narrativa del programa persistió el trabajo con grupos dejando a las organizaciones en un lugar marginal aunque se produce un subcomponente de apoyo al fortalecimiento de estas.

⁸ La población meta se produce como el total de la población a alcanzar por la política estatal. Es una categoría nativa de estos programas que se usa de manera frecuente.

Consideraciones finales

De las múltiples acciones que se pueden llevar adelante para el análisis de las políticas estatales de desarrollo rural, en este capítulo, buscamos dimensionar un aspecto menos explorado en los estudios locales que refiere a las vinculaciones que se establecen entre la producción de programas específicos, los paradigmas del desarrollo rural y los sentidos de estos postulados que se recogen en el armado de los documentos oficiales tanto de Unidad de Minifundios, PSA y PROINDER.

Retomando el segundo apartado, donde explicamos, de modo general, cómo se produce cada uno de los programas en cuanto acciones y objetivos, vemos que en los tres hay una descripción similar de la ruralidad subalterna descrita a partir de las condiciones dadas por la carencia en distintas esferas como la economía, el territorio o la organización. También se describen otros aspectos de la desigualdad dados por el género, la pertenencia a un pueblo originario o lo etario. Estos diagnósticos no se alejan de las descripciones que se formulan desde los organismos internacionales que piensan y elaboran el **desarrollo rural**. La descripción de estos espacios y las acciones a llevar adelante en ellos toma la forma de una regularidad en las acciones de los discursos hegemónicos del desarrollo rural.

Por eso, cuando reflexionamos acerca de las disputas por el sentido acerca del desarrollo que están presentes en las narrativas de los programas buscamos comprender ese complejo entramado contextualizando la producción de documentos en relación a lo que presentaba el discurso hegemónico del desarrollo rural, motorizado tanto por las agencias internacionales de cooperación, como las de crédito y, analizar cómo hay una impronta local en la producción del sentido del desarrollo. La premisa de Muller (2002) acerca de

entender cómo las representaciones de la acción pública permiten pensar nuevas relaciones con el mundo, se actualiza en este punto.

Retomando nuestros casos vemos que, en las acciones que el programa Unidad de Minifundios produjo hay dos cuestiones relacionadas con estas directrices que son lo que el programa denominó *mensaje tecnológico* y la asistencia técnica. La idea de *mensaje tecnológico* se sostuvo argumentando que es la escasez tecnológica, propia del minifundio, la que perpetúa su condición subalterna. La tecnología se produce como medio para el logro del desarrollo. La asistencia técnica viene acompañar a esta cuestión. La producción de la narrativa a partir de fundamentar que la tecnología es uno de los medios que permiten salir de las condiciones de precariedad de la pequeña producción también se describe en el PSA y en el PROINDER. Consideramos que esta es una continuidad que se presenta en los paradigmas del desarrollo rural que orientaron los sentidos de estas políticas nacionales en general, como de las propias políticas que analizamos en este trabajo.

Otro punto es el de la producción de institucionalidad que ya está marcado explícitamente en el paradigma del desarrollo rural de los proyectos basados en las demandas. La eficacia que reviste parece asumir que, parte de los problemas que se encuadran dentro del desarrollo rural, se resuelven a partir del montaje de estructuras burocráticas especializadas.

Volviendo a lo que sostienen los paradigmas del desarrollo rural hay otro punto de nuestro interés que es el modo en que se producen las propuestas. Si el DRI pensaba en una implementación más del tipo *top down*, el nuevo paradigma cambió esa lógica y volcó el acento en cuestiones relativas a la organización como clave para poder ordenar la demanda y en la producción de institucionalidad que permitiría una implementación de la política más eficiente. Tanto Unidad de Minifundios como el PSA que se produjeron en medio del cambio de estos paradigmas en el nivel internacional, van a apelar a la necesidad de organización y el armado de las *demandas* desde los grupos y organizaciones, siempre que se encuadren en el marco general de cada uno de esos programas. Al momento de comenzar las actividades desde el PROINDER, ya estaban cristalizadas las acciones a partir de los proyectos basados en la demanda.

El último de estos paradigmas acerca del desarrollo rural que coinciden con el corte temporal propuesto en este artículo, es el que se conoció como desarrollo territorial rural. Lo que presentó como novedad este paradigma fue el acento en la cuestión del territorio y la pregunta acerca de qué es este territorio que se busca *desarrollar*.

Al volver a los documentos que se producen en las tres políticas estatales a partir de la década del 2000 reconocemos que la definición de territorio que se hace en cada uno empieza a evidenciarse. Si en la década de 1980 y 1990 los sentidos alrededor del territorio estaban relacionados más con el espacio geográfico, a partir de la década del 2000 el territorio se produce con otra complejidad.

Esto es bastante claro en PROINDER y en el PSA, ambos relacionan la cuestión territorial con relaciones sociales. Lo distintivo que hace el PSA es incorporar una variable relacionada con los conflictos que se asientan en los territorios donde actúa la política estatal (PSA, 2007). La variable incorporada del conflicto es clave para comprender cómo los discursos del desarrollo se resignifican localmente y también como no todo puede ser comprendido como una directriz acrítica de los mandatos de las agencias de cooperación hegemónicas.

Nuestro análisis, en este artículo, se centró en poder comprender la complejidad de la producción de la política *vis a vis* la producción de una idea hegemónica sobre el desarrollo que, en la producción de los programas fue reproducida de forma diferente en función del tipo de unidad burocrática que se estaba recreando en momentos históricos determinados.

A partir del análisis de la producción de los documentos oficiales de los programas analizados lo que podemos explorar es el modo en que se disputa, en momentos determinados, la política estatal. A través de ellos podemos acceder a la arena de los discursos oficiales que son creados y recreados a partir de directrices que se debaten en las ideas acerca del desarrollo en las políticas estatales. Nos ofrece una forma de mirar cómo las directrices que se dan desde las agencias internacionales, tanto de crédito y de cooperación, para determinadas políticas estatales, son mediadas y se cristalizan en los programas de un modo determinado de producción problemas singulares para la acción desde las instituciones de estas políticas.

Referencias bibliográficas

- Appendini, K. y Nuijten, M. (2002). “El papel de las instituciones en contextos locales”. *Revista de la CEPAL*, N° 76.
- Arzeno, M. y Ponce, M. (2012). “El rol del Estado y las políticas públicas de ‘desarrollo’ en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar”. En Manzanal, M. y Ponce, M. (org.) *La desigualdad ¿del desarrollo?: controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires: Ciccus.
- Arzeno, M., Deheza, R., Muñecas, L., y Zanotti, A. (2015). “Discusiones en torno a las políticas públicas para la soberanía alimentaria y la agricultura familiar en Misiones (Argentina)”. *Mundo Agrario*, Vol. 16, N° 32.
- Castoriadis, C. (1980). “Reflexiones sobre el desarrollo y la racionalidad”. *El mito del desarrollo*. Buenos Aires: Kairos.
- Cowan Ros, C. (2014), “Quando o ‘beneficiário’ se personaliza: (re)significação de programas de promoção social em comunidades andinas. *Revista Sociedade e Estado*, Vol. 29, N° 2.
- Cowan Ros, C. y Berger, M. (2017). “La promoción de la organización como representación práctica y disputa en el desarrollo rural: aportes para su estudio”. *XIV Jornadas nacionales y VI internacionales de investigación y debate*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Ellis, F. y Biggs, S. (2001). “Evolving themes in rural development 1950s-2000s”. *Development Policy Review*, Vol. 19, N° 4.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Venezuela: El perro y la rana.
- 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”. *Revista trabajo y sociedad*, N° 30. Santiago del Estero, Argentina.
- Fernández, V., Vigil, J. y Güemes, M. (2006). “Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana”. *Desenvolvimento em Questão*, Vol. 4, N° 8. Brasil: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine*. University of Minnesota Press.
- Ferguson J. y Gupta, A. (2002). "Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality". *American Ethnologist*, Vol. 29, N° 4. pp. 981-1002.
- FIDA (2016). *El FIDA de un vistazo*. Italia: Fondo internacional de desarrollo agrícola.
- Galafassi, G. (2006), Conflicto por la tierra y movimientos agrarios en el nordeste argentino en los años setenta: la Unión de Ligas Campesinas Formoseñas, *Perfiles Latinoamericanos n° 26*, FLACSO México.
- Lattuada, M. (2014). "Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones". *Revista temas y debates*, Año 18, N° 27.
- Lattuada, M, Nogueira, M y Urcolla, M (2012), Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del estado (1991-2011), *Revista Avà 21, Dossier*.
- (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Colección UAI investigación, Teseo.
- Manzanal, M. (2014). "Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio". *Revista Realidad económica*, N° 283.
- Mitchell, T. (2015). "Sociedad, economía y el efecto del estado". En Abrams, Gupta y Mitchell, *Antropología del estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Muller, P. (2000). *Las políticas públicas*. Colombia: Universidad del Externado de Colombia.
- Nogueira, M., Urcolla, M. y Lattuada, M. (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 II*, N° 4.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*. Buenos Aires: Documento G.E.CLACSO/N°4.
- Ramos Berrondo, J. (2017). "Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar: Miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes en el Chaco, Argentina (2008-2015)". *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 9.
- Rose, N. y Miler, P. (1992). *Political power beyond the State: problematic government*, Vol. 43, N° 2.
- Shore, C. y Wright, S. (2011). "Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility". En Shore, C., Wright, S. y Peró, D. (ed.) *Policy Worlds: Anthropology and the analysis of contemporary power*. Easa Series.

- Trouillot, M. (2011). “Antropología del Estado en la época de la globalización: encuentros cercanos del tipo engañoso”. *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Colombia: Editorial de la Universidad del Cauca.
- Vilas, C. (2013). *Pensar el Estado*. Conferencia en la ceremonia homenaje a su trayectoria académica e intelectual. Argentina: Universidad de Lanús.
- Villarreal, F. y Manzanal, M. (2017). “Inclusión de la Agricultura Familiar. Una cuestión en discusión. El caso del municipio de Tapalqué”. *Revista de ciencias sociales, Segunda época*, N° 32, pp.55-79.

Documentos consultados

- Investigación y extensión para el productor minifundista: la acción del INTA*. Folleto. Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas. Sin año.
- Dos años del Programa Social Agropecuario*. Programa Social Agropecuario. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. 1995.
- Unidad de Minifundios*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Unidad de planes y proyectos de Investigación y Extensión para productores minifundistas. Autores: Catalano, Merchante y Tesoriero. Diciembre de 1996.
- Estrategia de Desarrollo Rural hacia el siglo XXI*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación, Dirección Nacional de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario. Marzo de 1997.
- El programa social agropecuario. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas 1993-1998*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. 1998.
- Manual operativo PSA*. SAGPyA. Febrero 1999.
- El programa social agropecuario. 8 años de promoción y apoyo a pequeños productores minifundistas 1993-2001*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Diciembre 2001.
- Programa Social Agropecuario. Una propuesta participativa en el espacio rural*. Folleto. PSA - Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. 2001.
- Programa nacional para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios*. Documento base y estructura organizativa. INTA ediciones. Autores: Julio Elverdín, Sandra Ledesma, Erika Zain El Din y Eduardo Cittadini.

- Addenda manual operativo PSA.* Vigente desde el 1 de enero de 2007. SAGPyA.
- Manual operativo.* Coordinación Nacional del PROINDER. Ministerio de producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER adicional). Marzo de 2009.
- Manual operativo. Parte 1.* Programa Social Agropecuario. Presentación del programa, y sus actores estructura y funciones. MAGyP. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Abril de 2010.
- Manual operativo. Parte 2.* Programa Social Agropecuario. MAGyP. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Abril de 2010.

Agricultura familiar como categoría de estado¹

Family agriculture as a category of state

| *Luis Mosse*

Resumen

La difusión de la categoría **agricultura familiar** (AF) constatada en Argentina desde 2005 a 2015 puede comprenderse como un trabajo de relineamiento categorial mediante el cual determinados actores buscan imponer las clasificaciones que consideran legítimas dentro del campo donde se desenvuelven. El presente capítulo tiene dos objetivos. Por un lado, reflexionar sobre el concepto de dispositivos de identificación y caracterización y su utilidad para analizar la dimensión técnica de la estatalidad, particularmente, aquellas prácticas dirigidas a identificar y agrupar a los sujetos de derecho de las políticas públicas. Por otro lado, el trabajo pretende aportar elementos para un análisis crítico de un dispositivo empírico: el ReNAF, y a través de él, de la política para la agricultura familiar tal como se implementó entre 2005 y 2015. Específicamente, se pretende responder las siguientes hipótesis: en primer lugar, los programas para la agricultura familiar se aplicaron de forma fragmentada. Segundo, la categoría AF integró a sujetos campesinos con otros con rasgos más empresariales. Como conclusión, se destaca que el estudio de los dispositivos de identificación y caracterización es una vía de acceso adecuada para el análisis de la política pública. En ellos se cruzan las definiciones políticas, administrativas, las posiciones de los distintos actores y las capacidades estatales involucradas. Permite recortar con relativa precisión una serie de fenómenos empíricos y documentos observables, tales como los informes, formularios, encuestas, registro y bases de datos; tanto sus resultados como los espacios donde se formulan y su relación con otros dispositivos similares.

Palabras clave: Agricultura Familiar, Dispositivos de Identificación y Caracterización, ReNAF.

¹ Este capítulo se basa en una investigación más amplia (2018).

Abstract

The dissemination of the **family farming** (AF) category found in Argentina from 2005 to 2015 can be understood as a categorial realignment work by which certain actors seek to impose classifications that they consider legitimate within the field where they are developed. This Chapter has two objectives. On the one hand, reflect on the concept of identification and characterization devices and their usefulness in analyzing the technical dimension of statehood, particularly those practices aimed at identifying and grouping public policy subjects. On the other hand, the work aims to provide elements for a critical analysis of an empirical device: the ReNAF, and through it, the policy for family farming as implemented between 2005 and 2015. Specifically, the following assumptions are intended to be answered: first, programmes for family farming were implemented in a fragmented way. Second, the AF category integrated peasant subjects with others with more business traits. In conclusion, it is emphasized that the study of identification and characterization devices is an appropriate means of access for the analysis of public policy. They cross political, administrative definitions, the positions of the various actors and the state capabilities involved. It allows to cut with relative precision a series of empirical phenomena and observable documents, such as reports, forms, surveys, registration and databases; both their results and the spaces where they are formulated and their relationship with other similar devices.

Keywords: Family Farming, Identification and Characterization Devices, ReNAF.

El análisis de las estatalidades a través del estudio de los procedimientos para determinar la población objetivo de las políticas públicas

La difusión de la categoría **agricultura familiar (AF)** constatada en Argentina desde 2005 a 2015 puede comprenderse como un *trabajo de realineamiento categorial* (Epstein, 1999) mediante el cual determinados actores buscan imponer las clasificaciones que consideran legítimas dentro del campo donde se desenvuelven. El reconocimiento de la legitimidad de un sector como el de la agricultura familiar, posibilita la inclusión de ciertas demandas en la agenda pública. Las formas de clasificar poblaciones para incluirlas dentro de una política pública, consiste en un doble movimiento de desinstitucionalización de prácticas, valores y demandas reconocidas a la vez que del establecimiento de nuevas formas. Habitualmente, este movimiento es llevado a cabo por fracciones del estado aliadas de movimientos sociales en contra de otras fracciones del estado (Epstein, 1999:333).

La expansión de la noción de AF involucró a productores organizados, funcionarios y técnicos del estado, referentes de movimientos sociales y de organizaciones políticas. Dichos actores generaron espacios de articulación de la demanda, tanto en el estado como en la sociedad civil. Por último, se institucionalizaron programas orientados a movilizar recursos hacia el sector. El proceso no fue uniforme ni lineal, sino que intercala en su desarrollo momentos de efervescencia y de pasividad, acciones puntuales con dispositivos permanentes, demandas de largo plazo y fenómenos coyunturales que impulsan la organización o tienden a desmovilizar.

Las burocracias estatales son espacios relevantes donde se articula la demanda y se planifican y ejecutan los programas para la agricultura familiar. Se definen por el contenido de las políticas públicas que implementan por un lado (Ozlak, 1997) y por las acciones de los técnicos, funcionarios y referentes de organizaciones de

productores que se desenvuelven en el campo del desarrollo rural, por el otro. En las agencias del estado se interpretan y sintetizan las demandas (incluidas las de la burocracia) y se determinan los procedimientos de transferencia de recursos para atenderlas. Una operación elemental en la codificación estatal de las demandas, es la determinación del universo de personas alcanzadas por los programas, lo que usualmente se denomina población objetivo y aquí se define como sujetos de derecho.

Para definir a los sujetos de derecho de una política pública y generar los procedimientos para implementar los programas se aplican registros, se conforman bases de datos y se generan formularios de seguimiento y evaluación. Tomando y especificando la idea de Agamben (2006) conceptualizamos este tipo de instrumentos como **dispositivos de identificación y caracterización (DIC)**. Estos dispositivos se articulan en la complejidad inherente a la construcción de un sector y cumplen un rol en la sostenibilidad de los programas de intervención.

La noción de dispositivos de identificación y caracterización permite destacar la dimensión técnica de la estatalidad. Para comprender esta dimensión, es necesario observar la cotidianeidad de las burocracias. Es en las acciones menores pero continuas y permanentes que desarrollan las personas en su día a día que se define en parte el contenido y el éxito de los programas, en un incesante proceso de construcción de taxonomías y de vínculos territoriales entre funcionarios, técnicos, referentes de organizaciones y productores. El análisis de los procedimientos orientados a establecer categorías reconocidas socialmente para informar la acción, puede ser útil para iluminar una dimensión de las políticas públicas que, en los estudios sobre estatalidades, no presenta una relevancia acorde a la que tiene en la cotidianeidad de la burocracia.

El presente capítulo tiene dos objetivos. Por un lado, reflexionar sobre el concepto de dispositivos de identificación y caracterización y su utilidad para analizar la dimensión técnica de la estatalidad, particularmente, aquellas prácticas dirigidas a identificar y agrupar a los sujetos de derecho de las políticas públicas. Por otro lado, el

trabajo pretende aportar elementos para un análisis crítico de un dispositivo empírico: el ReNAF, y a través de él, de la política para la agricultura familiar tal como se implementó entre 2005 y 2015.

El análisis del ReNAF y la conceptualización de los procedimientos que el estado pone en marcha para definir la población objetivo de los programas, puede aportar elementos para la comprensión de la categoría agricultura familiar en tanto categoría de estado utilizada por los distintos actores para posicionarse en el campo del desarrollo rural. Específicamente, se pretende responder las siguientes hipótesis: en primer lugar, los programas para la agricultura familiar se aplicaron de forma fragmentada. Segundo, la categoría AF integró a sujetos campesinos con otros con rasgos más empresariales.

El trabajo se divide en tres partes, luego de esta introducción. En la primera, se desarrolla el concepto de dispositivos de identificación y caracterización y su inserción en el debate sobre estatalidades y agricultura familiar. En la segunda se aplican estos elementos al de una experiencia empírica: el Registro Nacional de la Agricultura Familiar, tal como se implementó hasta 2015. A modo de conclusión, se ensaya un análisis crítico sobre el ReNAF en tanto programa de intervención y se reflexiona sobre la utilidad del concepto de DIC's para pensar la sostenibilidad de las políticas públicas.

Definición del concepto de dispositivos de identificación y caracterización Su inserción en el debate sobre estatalidades para la agricultura familiar

Dispositivos de identificación y caracterización

Un dispositivo es una red que vincula un conjunto heterogéneo de cosas, discursivas y no discursivas, y las integra en una acción concertada, dirigida a cumplir fines explícitos y tácitos. El dispositivo es la misma red que relaciona a actores, procedimientos y artefactos de una forma relativamente estable (Agamben, 2006). Especificando esta definición, entendemos que los dispositivos de identificación y caracterización son un tipo de dispositivo conformado por artefactos tales como registros, bases de datos, formularios, y también censos, encuestas e instrumentos de recolección de datos en tiempo real. A su vez, estos artefactos se ponen en práctica mediante procedimientos tales como relevamientos, entrevistas, redacción de informes, entre otros y una diversidad de actores vinculados que tienen como objetivo generar y sintetizar información sobre las personas con el fin de construir categorías sociales.

La función de los DIC es identificar individuos, caracterizarlos y agruparlos en función de ciertas propiedades que los identifica y los diferencia respecto a otros grupos. Se trata de una dimensión técnica ligada a la práctica de construir taxonomías que es parte de la estadística, entendida en sentido amplio. Para Alain Desrosières (1998) la estadística es una práctica cognitiva orientada a producir conocimientos para la comprensión y conocimientos para la acción (Desrosières, 1998:34), siendo el conocimiento para la acción prioritario en el campo administrativo (tanto público como privado). Las categorías sociales se pueden comprender ligadas a la necesidad de

administrar elementos cognitivos comunes y estables que orienten la acción de una multiplicidad de actores.

Desrosières analiza la producción de conocimientos administrativos como la producción de un saber específico. Desde esta perspectiva puede percibirse *la alquimia social de la clasificación que transforma un caso, con su complejidad, en un elemento de una clase de equivalencia, susceptible de ser designada con un sustantivo común e integrado como tal en maquinarias más amplias* (1998:270). Dicha alquimia social tiene un significado político profundo y su conocimiento es una vía de acceso para reflexionar en torno a las políticas públicas y el estado².

El estado es una relación social que históricamente puede comprenderse como un proceso de acumulación: de bienes (tributos), violencia (fuerzas de seguridad internas y externas) e información. Los dispositivos de identificación y caracterización se inscriben en el proceso de acumulación de capital informacional, tal como lo desarrolla Bourdieu. Para el autor, desde sus orígenes, la construcción del estado implicó un trabajo dirigido a medir, contar, conocer y evaluar a las personas sobre las que ejerce su dominio (Bourdieu, 2014:23). Se trata de un ejercicio estadístico de totalización y síntesis que genera un punto de vista superador al de los individuos de quienes toma la información (2014:295). En este ejercicio de elaboración de un punto de vista trascendental, el estado se reproduce a sí mismo en tanto entidad colectiva con capacidades directivas sobre el conjunto social.

Se problematiza el rol del estado como generador de principios de visión y división del mundo social (Bourdieu, 2014). Para Bourdieu el estado produce representaciones legítimas que buscan organizar el consentimiento que hace viable la reproducción del orden social (2014:15-16). Estos principios de adhesión al orden forman lo

² Cabe aclarar que las tecnologías de información, y con ellas los dispositivos de identificación y caracterización, son utilizadas actores tanto públicos como privados. Las corporaciones, especialmente aquellas ligadas al negocio de la comunicación, recaban ingestas cantidades de información personal y construyen múltiples agrupamientos, dirigidos en parte a segmentar los mercados en función de las características de los consumidores, aunque no exclusivamente.

que Bourdieu denomina *doxa*, entendiendo por ello los discursos que buscan la integración lógica y moral de los actores sobre los que se ejerce la dominación. Se oponen a los discursos *heréticos*, aquellos motivados por la construcción de otros colectivos y que exponen el carácter arbitrario del consenso social (Bourdieu, 2008:96). En la lucha por lograr la identificación entre estructuras objetivas y subjetivas, el estado realiza dos operaciones: construye referencias comunes y predispone a los agentes a actuar en función de ellas (Bourdieu, 2008: 19-21).

La conformación de grupos legítimos, esto es, reconocidos por otros sujetos sociales, es una acción política. Según Bourdieu, la legitimidad conferida a los grupos, las demandas, obligaciones y atributos que se le reconocen, determina el haz de acciones posibles de los actores que los integran (2008:3). Es un trabajo de objetivación de grupos, que buscan el reconocimiento de la legitimidad de su existencia y la inclusión de las demandas de sus integrantes en la agenda pública.

Los dispositivos estadísticos se comprenden como tecnologías para elaborar el proceso de objetivación. Se desarrollan como una cadena de producción de información que busca reproducir un proceso circular de saber-acción. Desrosières distingue los eslabones de la cadena: acción-datos-información-saber-acción. Los datos son el resultado de una acción concertada (es decir que no son datos, como su etimología indica); en dicha acción se combinan los objetivos que persigue el despliegue de la cadena estadística, así como los actores, procedimientos y recursos dispuestos para cumplir dichos objetivos. Los datos son el resultado de dicho procedimiento, mientras que la información resulta de la formalización y estructuración de los datos generados a través de nomenclaturas. La acumulación de información y su análisis producen saberes que cristalizan en categorías de clasificación estables que permiten la equivalencia de los casos singulares y su permanencia en el tiempo. De esta forma, la acción puede reactivarse y con ello cerrarse el círculo de saber-acción (Bourdieu, 1998:271).

Por último, se entienden los dispositivos de identificación y clasificación en términos de capacidades estatales, tal como lo desarro-

llan Mario Lattuada y Elena Nogueira (2011). Según los autores, el concepto de capacidades estatales remite a las formas de hacer del estado y sus posibilidades para lograr los objetivos de las políticas públicas (Lattuada y Nogueira, 2011:32). Distinguen una dimensión interna, las capacidades administrativas dadas por los recursos de las burocracias, de una externa, asociada a la relación que el aparato estatal mantiene con los actores que participan en la formulación de la política pública, y que denominan capacidades políticas. Las capacidades administrativas y políticas pueden distinguirse, siguiendo a Lattuada y Nogueira, en niveles macro y micro. Las capacidades administrativas macro se refieren a la orientación general del estado, al rol que se le asigna; mientras que las capacidades estatales micro se refieren a las estructuras, funciones y recursos asignados las agencias estatales. Las capacidades políticas macro por su parte, hace referencia a las leyes y programas que regulan la acción del estado, mientras que las capacidades micro se refieren a los mecanismos de articulación público-privado que generan las burocracias (Lattuada y Nogueira, 2011:36-37).

Los dispositivos de identificación forman parte de lo que tanto Nogueira y Urcola (2013) como Raúl Paz (2014) distinguen como dimensión técnico operativa de la categoría agricultura familiar, y Gliscard *et al.* (2016) incluyen dentro de los dispositivos de profesionalización. Los dispositivos acá tratados conforman un conjunto de fenómenos específicos dentro de esa dimensión técnica-operativa, y su conceptualización permite identificar un conjunto de elementos y relaciones observables que aporta información sustancial para pensar la política pública.

La agricultura familiar en Argentina

La agricultura familiar es una categoría compleja de analizar porque representa un discurso emitido por el estado que combina elementos dóxicos y heréticos. Esta ambigüedad fue teorizada por

Javier Balsa (2006) quien advierte la doble funcionalidad de la categoría **agricultura familiar**, como inclusión y subordinación de las clases subalternas al orden social. En términos esquemáticos, Balsa sostiene que la categoría agricultura familiar, integra a una multiplicidad de actores a los cuales reconoce sus demandas y destina recursos para su atención, a costa de contener los aspectos contrahegemónicos de dichas demandas. Esta tensión sobrevuela el campo de desarrollo rural, influyendo en las sucesivas tomas de posición de los actores, que se debaten entre radicalizar las estrategias reivindicativas o bien adoptar posturas conciliadoras.

En la literatura académica existen múltiples trabajos que abordan la cuestión de la agricultura familiar desde una perspectiva cualitativa e intentan desentrañar su significado, su inserción en la historia de las políticas de desarrollo rural y en el marco de los conflictos sociales más amplios. Sin embargo, existe cierta vacancia de estudios que den cuenta de los recursos movilizados y el impacto que tuvieron los programas de intervención en los territorios. Esto se debe en parte a que la definición de agricultura familiar se construye sobre una multiplicidad de programas, la mayoría de ellos preexistentes, que fueron generados en diversos contextos, por distintas agencias estatales y que persiguen diferentes fines (Sislian, 2013).

Hablar de las políticas para la agricultura familiar no refiere a un programa coherente de intervención común que deriva de una orientación política definida, sino de un conjunto de iniciativas relativamente autónomas que responden a cómo los distintos organismos traducen la orientación política general y a las capacidades administrativas internas de las distintas burocracias. En consecuencia, sí existen trabajos que analizan programas o burocracias específicas (Nogueira, 2014; Caracciolo, 2015; Garcia, 2016). Estos autores destacan la fragmentación de las políticas públicas para la agricultura familiar.

Otra característica distintiva de la categoría agricultura familiar es su pretensión de integrar a sujetos que, desde otros abordajes, ocupan posiciones diferentes en la estructura social agraria (Barbetta *et al.*, 2012, Schiavoni, 2010). Puede decirse esquemáticamente

que la categoría AF engloba a productores de base campesina, cuya producción se destina principalmente al autoconsumo y no contrata trabajadores, con otros productores más capitalizados, que producen para el mercado y contratan mano de obra permanente.

El análisis de un dispositivo empírico, el ReNAF tal como se aplicó desde 2007 a 2015, permitirá contrastar las observaciones precedentes con una experiencia concreta. De esta forma, se espera aportar elementos para dimensionar la fragmentación de las políticas para la AF y cotejar el peso que tienen los diferentes segmentos de productores rurales en la población registrada en el ReNAF.

Análisis de un dispositivo de identificación y caracterización para la agricultura familiar: el Registro Nacional de Agricultura Familiar

En 1907, el entonces responsable de la Dirección de Economía Rural y Estadísticas del Ministerio de Agricultura de la Nación, Emilio Lahitte, elaboró una propuesta de registro de arrendatarios y pequeños productores como paso previo para implementar políticas diferenciadas hacia este sector. El proyecto, basado en el fomento al asociativismo y la conformación de cooperativas, fue retomado cinco años después por las autoridades, quienes habilitaron medios alternativos para atenuar los conflictos cristalizados en la rebelión conocida como **Grito de Alcorta** (González Bollo, 2014:111-113). Con argumentos relativamente similares, cien años después se crea el Registro Nacional de Agricultura Familiar, concebido como medio para que una multiplicidad de actores (ya no sólo arrendatarios), accedan a los beneficios de la política pública (Ley N° 27.118, Art. 6°). La analogía no es arbitraria: constituye un ejemplo de la permanencia en el estado nacional de burocracias que asumen objetivos reformistas, tendientes a fortalecer a un sector social y a mediar en la relación entre actores privados.

El Registro Nacional de la Agricultura Familiar en Argentina fue creado en 2007 mediante la Resolución N° 255/2007 de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. La finalidad del registro es constituirse como *el único medio por el cual los agricultores familiares podrán acceder a los beneficios de políticas públicas diferenciales para el sector*, y su carácter es *universal y voluntario* (Art. 2°). Esto es, el registro no se hace por barrido y sólo es obligatorio como condición para acceder a los beneficios de los programas dirigidos a la agricultura familiar.

La estructura de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, de donde depende el ReNAF, se constituyó a partir de la institucionalización del Programa Social Agropecuario, creado en 1993. No implicó una nueva estructura especializada dirigida, específicamente, al relevamiento de productores familiares. Si bien en cada delegación provincial se designó un referente de registro, el trabajo se complementó con las tareas cotidianas llevadas adelante por los técnicos en terreno. A nivel territorial, se designan referentes o responsables del registro en las delegaciones provinciales del organismo ministerial, que se encargan de la operatoria concreta en el territorio: definir el lugar de las ventanillas de registro, capacitar registradores, recibir y entregar de los instrumentos, entregar de las credenciales a los productores habilitados, entre otras. Los registradores deben estar habilitados por la dirección central y cada planilla posee un código vinculado al registrador que permite su seguimiento. Pueden ser registradores los técnicos de SsAF, funcionarios de gobiernos locales y otros organismos, y miembros de organizaciones de productores.

La aplicación del ReNAF supone una declaración jurada completada por un registrador habilitado en presencia del productor, a quien se le solicita la firma de la planilla. Al completar el formulario, el productor recibe una constancia provisoria. Luego, una vez verificado el registro en función de los criterios establecidos para definir el universo de la agricultura familiar, el productor es dado de alta en el padrón del ReNAF y recibe una identificación que lo acredita. Se hace mención a la Ley N° 17.622 de Secreto Estadístico, que subraya el carácter confidencial y reservado de lo declarado en la planilla de registro.

La fragmentación de la política para la agricultura familiar

Una forma de constatar la fragmentación de las políticas de la agricultura familiar es cotejando la población alcanzada por distintos programas. Es posible contrastar la población alcanzada por los programas del Profeder, la el Senaf y el ReNAF.

Tabla 1. Productores vinculados a Profeder con ReNAF y Renspa y NAF con Renspa. Total país.

Profeder con Renspa	4.886	33%
Profeder sin Renspa	9.884	67%
Total	14.770	
ReNAF con Renspa	23.640	27%
ReNAF sin Renspa	63.558	73%
Total	87.198	
Profeder con ReNAF	4.303	29%
Profeder sin ReNAF	10.467	71%
Total	14.770	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la CNTyE (INTA); base de datos del ReNAF y base de datos del Renspa

Dado que las burocracias, entendidas como expresión material del estado, son el resultado de los contenidos de las políticas públicas que implementan (Oszlak, 1997) pueden establecerse las relaciones que cabe esperar entre la población identificada por cada dispositivo. Todos aquellos que tienen proyectos Profeder deberían tener Renspa y ReNAF, dado que son proyectos que apuntan a mejorar la productividad y están dirigidos a segmentos de la agricultura familiar (Mosse, 2018:69-79). Cabe esperar que muchos de los que tienen ReNAF (aquel-

los que venden su producción), tengan Renspa. Lo que se observa, al contrario, es la poca integración de los sujetos de derecho alcanzados por los distintos programas. Indicador de ello es la baja cantidad (menos de un 30%) de productores que participan en proyectos Profeder que están registrados en ReNAF. La cantidad de productores registrados en ReNAF que no tienen Renspa es asimismo elevado (70%).

La diferencia entre los sujetos de derecho alcanzados por los distintos dispositivos de identificación es la consecuencia del débil vínculo institucional entre los organismos (SsAF, INTA y Senasa) en torno a la cuestión de la agricultura familiar. En particular, la relación entre el INTA y el ReNAF ha sido formalmente tardía. En 2014 se estableció un acuerdo entre las autoridades del registro y las autoridades de las unidades del INTA relacionadas con la extensión rural y la agricultura familiar. Recién en 2015 se incorpora en los formularios de los proyectos ejecutados por el INTA la pregunta sobre el estado de registración en el ReNAF, específicamente en los formularios para ingresar al programa *Cambio Rural II* y a partir de 2016, para aplicar a los Proyectos Especiales del programa Prohuerta. No obstante, en lo que a cuestiones formales respecta, en los hechos no es requisito obligatorio estar inscripto para recibir los beneficios de los programas mencionados si bien tal obligatoriedad ha sido impulsada por la dirección de ambas oficinas.

Al observar la aplicación del registro según los territorios y el año, se hace evidente la dispersión territorial y temporal habida. Desde 2008 hasta mediados de 2015 se registraron y asentaron en la base de datos 107.484 Núcleos de Agricultura Familiar, distribuidos en las 23 provincias de la República Argentina y el Área Metropolitana de Buenos Aires³. Como se puede notar en cuadro 1, la aplicación fue variable según las provincias. Se incorpora la cantidad de **explotaciones agropecuarias (EAP)** relevadas en el Censo Agropecuario 2002, para tener una referencia sobre la cantidad de unidades relevadas en relación al universo de la AF.

³ Cabe aclarar que, el hecho de que estén registrados no implica que en todos los casos estén acreditados como agricultores familiares, aunque sí fueron remitidos como tales por las delegaciones provinciales.

Cuadro 1. Cantidad de NAF y EAP de Pequeños Productores relevados por provincia, 2008-2015.

Provincia	NAF Registrados	Frec. Acum.	%	% Acum.	Total EAP de PP	% NAF/EAP PP
AMBA	3024	3024	2,8	2,8		
Buenos Aires	6075	9099	5,7	8,5	27168	22,4
Catamarca	4611	13710	4,3	12,8	7671	60,1
Córdoba	3584	17294	3,3	16,1	14517	24,7
Corrientes	7942	25236	7,4	23,5	10929	72,7
Chaco	4869	30105	4,5	28,0	12983	37,5
Chubut	1324	31429	1,2	29,2	2015	65,7
Entre Ríos	2827	34256	2,6	31,9	15829	17,9
Formosa	4040	38296	3,8	35,6	7290	55,4
Jujuy	2954	41250	2,7	38,4	7647	38,6
La Pampa	1100	42350	1,0	39,4	3503	31,4
La Rioja	3182	45532	3,0	42,4	6709	47,4
Mendoza	6561	52093	6,1	48,5	15315	42,8
Misiones	15833	67926	14,7	63,2	24249	65,3
Neuquén	1999	69925	1,9	65,1	3308	60,4
Río Negro	1330	71255	1,2	66,3	3716	35,8
Salta	5878	77133	5,5	71,8	7470	78,7
San Juan	4826	81959	4,5	76,3	3506	137,6
San Luis	1297	83256	1,2	77,5	2706	47,9
Santa Cruz	140	83396	0,1	77,6	73	191,8
Santa Fe	6255	89651	5,8	83,4	17056	36,7
S. del Estero	13228	102879	12,3	95,7	17453	75,8
T. del Fuego	71	102950	0,1	95,8	21	338,1
Tucumán	4534	107484	4,2	100	7734	58,6
Total País	107484				218868	49,1

Fuente: elaboración propia en base a datos del ReNAF e IICA - PROINDER, 2007

Las regiones NEA y NOA tienen la mayor cantidad de núcleos relevados, mientras que en la Patagonia es donde menos registros se realizaron. Se observa que la mayor cantidad de NAF fue asentada en las provincias de Misiones y Santiago del Estero. Las diferencias

de cobertura territorial del instrumento, puede obedecer a dos razones: la mayor presencia relativa de productores familiares y campesinos en el NEA y NOA, tal como indican las fuentes (INTA, 2009) y la capacidad institucional del organismo encargado de aplicar el registro. Se estima probable que sea una combinación de ambas causas. Ciertamente, tomando los datos de 2002 y la categorización de IICA-PROINDER, la diferencia entre la cantidad de unidades registradas en términos absolutos, en la región pampeana especialmente, es significativa. Dicha preeminencia no se ve reflejada en el ReNAF, lo que abonaría la segunda causa como la más determinante. Las únicas provincias donde la cantidad de NAF registrados es superior a la cantidad de EAP de pequeños productores identificadas por el censo son San Juan y Santa Cruz.

Otra característica mencionada es que el registro se implementó de forma continua en el tiempo, desde 2008 en adelante. En el siguiente gráfico se muestra la distribución temporal de la inscripción en el ReNAF, considerando la totalidad del país por año:

Gráfico 1. Distribución de registros realizados por año

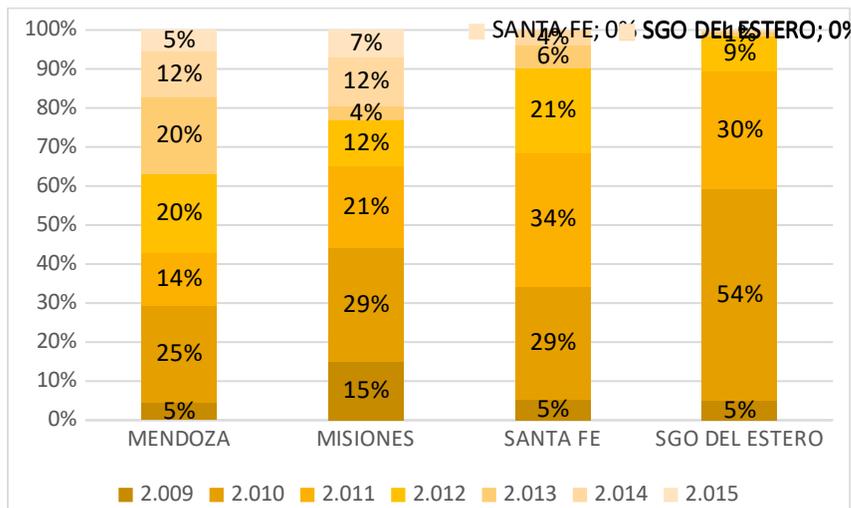


Fuente: elaboración propia en base a datos del ReNAF

La diferencia temporal se relaciona con varios fenómenos a tener en cuenta. En primer lugar, 2008 es el año de la confección de la herramienta, lo que explica su escasa aplicación. En el siguiente año se observa un aumento en los relevamientos, hasta alcanzar el pico de inscripciones realizadas en el año 2010, para luego ir disminuyendo sostenidamente hasta mediados de 2015. Por otro lado, puede estar relacionada con la acumulación de inscripciones realizadas, que agota el universo a registrar el cual a su vez se torna más lejano o inaccesible. Otro elemento a tener en cuenta es la aplicación de políticas públicas específicas para la agricultura familiar. Como se observó en el primer capítulo, es a fines de 2009 que se pone en marcha el monotributo social agropecuario, y partir de allí se introduce la registración como condición para el acceso a las políticas al segmento.

Delimitando el análisis a las provincias con mayor cantidad de registros por región, se observa la siguiente distribución temporal:

Gráfico 2 - Registros realizados por año según provincias seleccionadas



Fuente: elaboración propia en base a datos del ReNAF

Se observan diferencias sustanciales en cuanto al momento en que aplicó el instrumento según las provincias, si bien en la mayor parte la registración se concretó hasta 2012 en todas ellas, para disminuir posteriormente. Con la excepción de Mendoza, el mayor porcentaje de registros se concentra en los años 2010 y 2011: mientras que en Santiago del Estero el 84 por ciento de registros se realizó en esos años, en Misiones y Santa Fe durante los primeros tres años se realizó más del 63 por ciento de los registros. Misiones fue la primera provincia donde se aplicó el ReNAF, como lo muestra la situación de que en el año 2009 se realizó una significativa cantidad de relevamientos. En Mendoza el trabajo de registración fue más tardío, tal como lo muestra el hecho de que en 2013 se generó el 20 por ciento de los registros, mientras que en las otras provincias se observa para ese año una disminución en la cantidad de registros hechos. Al interior de las provincias el impacto que tuvo el registro fue asimismo desigual (Mosse, 2018:102).

La fragmentación de las políticas para la agricultura familiar advertida por diferentes autores (Nogueira, 2014, Caracciolo, 2015 y Garcia, 2016), puede constatarse en la información relativa a la implementación del ReNAF. Se distinguen diferentes fuentes de dicha fragmentación: por un lado, el débil vínculo entre las agencias del estado en torno a la cuestión de la agricultura familiar. Por otra parte, la apropiación diferencial que hacen las provincias del instrumento, y en general, de las políticas para el sector. Asimismo, se observa una marcada dispersión temporal. Se trata de una triple fragmentación: institucional, regional y temporal. Dicha fragmentación puede analizarse a la luz del concepto de capacidades estatales, tal como lo aplican Lattuada y Nogueira (2011) para el caso de la AF en Argentina.

La población identificada como agricultura familiar por los programas públicos de desarrollo coincide sólo parcialmente. Puede constatarse una debilidad en las capacidades estatales macro, aquellas referidas a las orientaciones generales del estado expresadas a través de sus actos de gobierno, como leyes y reglamentaciones. Pasaron ocho años para que la inscripción en el ReNAF fuera incorporada por otro dispositivo ligado a la agricultura familiar, lo que

demuestra la desigual asunción de las orientaciones generales de gobierno por las distintas burocracias. Aunque en menor medida, se constata asimismo poca capacidad política a nivel micro. La tardía habilitación de los técnicos de otros organismos para registrar, así como el poco interés de ciertas agencias de asumir nuevas tareas derivó en que las relaciones a nivel local para avanzar en la registración dependa no de una orientación general del estado sino de los vínculos locales.

La aplicación del ReNAF ha sido desigual tanto en términos geográficos como temporales. En las provincias del NEA y del NOA, donde la agricultura familiar tiene una significativa presencia relativa, la cantidad de ReNAF concretados fue mayor en términos absolutos. Por el contrario, no ocurre lo mismo en Santa Fe y Mendoza, donde si bien en términos relativos la presencia de la agricultura familiar es menor que en Misiones y Santiago del Estero, en términos absolutos es relevante (INTA, 2009). La cuestión regional es determinante, y su consideración es esencial para comprender el grado en que se implementa y sostiene una política pública. Temporalmente, se observó que la aplicación del instrumento fue irregular y no obedió a un programa concertado, sino a diferentes impulsos provenientes probablemente de los diferentes programas instrumentados para el sector.

La sanción de la Ley de Agricultura Familiar en 2014 (aun no reglamentada) pareciera dar mayor entidad al ReNAF y legitima su inclusión en otros dispositivos. En este sentido, el reconocimiento constitucional permite el reconocimiento mutuo de la categoría en los distintos organismos. Queda pendiente la estabilización de los beneficios movilizados por la política pública y el reconocimiento de los diferentes niveles del estado hacia las demandas de la agricultura familiar.

Peso relativo de los distintos segmentos de la agricultura familiar en la población registrada en el ReNAF

La definición de la categoría agricultura familiar es laxa y variable (Schiavoni, 2010). En un comienzo se reconocía como unidades de la agricultura familiar aquellas que no contrataban trabajadores extrafamiliares permanentes (PROINDER, 2007). Luego, se admitieron dentro de la definición, unidades que tienen hasta dos trabajadores permanentes extra-familiares (PROINDER, 2009). Ello amplía la definición tradicional e incluye bajo la misma categoría a dos conjuntos hasta entonces diferenciados: los campesinos y los pequeños productores (Barbetta, Dominguez y Sabatino, 2012). Para contrastar esta información, se presentan los datos relativos a ciertas características que habitualmente son utilizadas para determinar el lugar que los sujetos ocupan en la estructura social agraria: cantidad de NAF por superficie de tierra y mano de obra no familiar permanente utilizada.

Cuadro 2 - NAF por escala de extensión según provincia

Sup. Total Ha	0 - 0,99	1 - 4,99	5 - 9,99	10 - 24,99	25 - 49,99	50 - 99,99	100 - 199,99	200 y más	Total
Mendoza	1816	1638	1060	809	151	81	46	899	6500
Misiones	2125	2270	1863	5276	3304	766	58	119	15761
S. del Estero	2416	2063	1378	2059	1095	957	859	2337	13164
Santa Fe	3969	725	306	293	193	239	201	251	6177

Fuente: Elaboración propia en base al Registro Nacional de Agricultura Familiar

En el cuadro precedente, se observa una significativa presencia de unidades productivas sin tierra o con lotes de menos de una ha. Con la excepción de Misiones, donde priman las explotaciones de entre 10 y 25 ha, en las otras tres provincias el primer estrato es el que muestra mayor frecuencia de casos. En esta provincia, la mayor cantidad de casos se concentra en las explotaciones de 10 a 25 ha, seguidas por aquellas que declaran entre 25 y 50 ha. Santiago del Estero, por su parte, muestra una significativa cantidad de NAF de mayor tamaño relativo, esto es, que declaran más 200 ha. En Santa Fe y en Mendoza, priman decididamente los núcleos de agricultura familiar con poca extensión de tierra, presumiblemente muchos de los cuales sean trabajadores rurales.

La tendencia observada es que las unidades productivas relevadas en el ReNAF corresponden, en mayor medida, a productores sin tierra o con lotes pequeños, con excepción de Misiones y en menor medida Santiago del Estero, en donde en términos numéricos son relevantes las pequeñas explotaciones agropecuarias. En estas provincias es donde se implementó el ReNAF desde el 2008, mientras en las otras dos el proceso de registración fue más tardío. Se constata así que los segmentos más descapitalizados de la AF tienen una amplia representación en el registro.

Uno de los criterios principales adoptados para definir a las unidades campesinas es la ausencia de trabajo asalariado. El siguiente cuadro presenta, en términos cuantitativos, la cantidad de NAF que efectivamente poseen trabajadores permanentes extra familiares, lo que permite una aproximación a la dimensión de los conjuntos mencionados: los que dependen sólo del trabajo familiar y aquellos que contratan trabajo asalariado.

Cuadro 3 - NAF según cantidad de trabajadores permanentes a tiempo completo - Provincias seleccionadas

Provincia	Trabajadores permanentes a tiempo completo					Total
	0	1	2	3	4	
Mendoza	6354	362	64	6	3	6789
Misiones	15318	183	80	15	4	15600
S, del Estero	12319	128	42	16	17	12522
Santa Fe	6067	60	21	0	1	6149

Fuente: elaboración propia en base a datos del ReNAF

De la lectura del cuadro se desprende que la mayor cantidad de NAF registrados no poseen trabajadores familiares permanentes. Si bien en términos comparativos Mendoza es la provincia que muestra mayor cantidad de NAF, con al menos un trabajador a tiempo completo, incluso en este caso la proporción es sólo del 5%. Son ínfimos aquellos casos que declaran poseer más de tres trabajadores, los que por ende quedarían por fuera de la definición de agricultura familiar, incluso las más abarcativas.

La información relativa al tipo de mano de obra utilizada por los NAF registrados corrobora que el tipo de agricultor familiar registrado corresponde a los estratos inferiores de las definiciones de la agricultura familiar. La baja proporción de trabajadores no familiares contratados contrasta con el alto uso de trabajadores familiares. Esto señalaría la preponderancia de las unidades de base campesinas o bien de asalariados con lote, siendo baja la representación de los segmentos más capitalizados de la agricultura familiar. Ello implica matizar lo dicho por Barbeta et al, ya que la representación de sectores capitalizados es poco relevante. Se actualiza así la pregunta que plantea Schiavoni (2010), respecto a la dispersión y laxitud de la definición de la AF. Como señala la autora,

la fabricación de la categoría en nuestro país (es) el fruto de un dispositivo heterogéneo de intermediación. Así, confluyeron en el proceso distintas fuentes, con distintos lenguajes, que repre-

sentan versiones parciales del fenómeno. Y, aunque sea posible (y deseable) articular políticas flexibles que contemplen la diversidad, la acción pública corre el riesgo de quedar desdibujada ante la ausencia de lineamientos básicos. (p. 57)

Cabe preguntarse sobre el sentido que tiene mantener bajo la misma categoría a dos segmentos diferentes, uno de los cuales (el más capitalizado) esta subrepresentado. Ello puede deberse a la orientación implícita del estado que no orienta la política para la agricultura familiar a ese sector, o bien, a que los productores más capitalizados no se reconocen como parte de la AF.

Reflexiones finales

A lo largo del capítulo se intentó analizar la categoría AF como una categoría de estado, mediante el estudio de lo que se denominó *dispositivos de identificación y caracterización*. El escrutinio de un dispositivo concreto, el ReNAF, permitió aportar elementos para una reflexión crítica sobre ese dispositivo particular y sobre la política para la AF en general.

El análisis permitió precisar dos hipótesis presentes en la literatura sobre la agricultura familiar: la fragmentación de las políticas dirigidas al sector y el carácter amplio de la categoría agricultura familiar, que incorpora sujetos de base campesina y otros segmentos más capitalizados. En relación a la fragmentación, se identificaron diferentes fuentes u orígenes de la misma: la poca vinculación entre las agencias del estado en torno a la AF; la desigual asunción de las demandas del sector por los distintos estados provinciales y la falta de un programa estable de movilización de recursos que estimule la implementación de las políticas para el sector. La primera cuestión fue saldada parcialmente por el reconocimiento constitucional de

las demandas, a través de la Ley de Agricultura Familiar. Sin embargo, la no reglamentación de la misma esteriliza en cierta medida la territorialización de la política, al quedar librada a los intereses de las provincias o a determinados beneficios puntales.

En relación a la segunda hipótesis, la amplitud de la categoría agricultura familiar que incluye dos segmentos de la misma, la información presentada permite matizar su relevancia. Se observó que en el ReNAF es predominante el segmento más descapitalizado, mientras que aquellos sectores que pueden tener rasgos más empresariales son minoritarios. En este sentido, cabe preguntarse si ello se debe a una orientación asumida por el estado, o bien a que los sectores más capitalizados no se reconocen como agricultura familiar, y encausan sus demandas mediante otras vías.

Como conclusión, se destaca que el estudio de los dispositivos de identificación y caracterización es una vía de acceso adecuada para el análisis de la política pública. En ellos se cruzan las definiciones políticas, administrativas, las posiciones de los distintos actores y las capacidades estatales involucradas. Permite recortar con relativa precisión una serie de fenómenos empíricos y documentos observables, tales como los informes, formularios, encuestas, registro y bases de datos; tanto sus resultados como los espacios donde se formulan y su relación con otros dispositivos similares.

La expansión de la categoría agricultura familiar puede comprenderse como un trabajo de realineamiento categorial en el que coinciden diversos actores para instalar un conjunto de demandas hacia el estado, y a la vez legitimar la constitución de agencias del estado para atender esas demandas. Con posterioridad al año 2015, se sucedieron profundos cambios en la orientación del estado nacional. En ese sentido, resulta interesante pensar posibles líneas de continuidad del estudio de las políticas para la agricultura familiar. Una de ellas orientará el análisis a ver cómo se dio la trayectoria de dichas políticas en un gobierno con una orientación política neoliberal, el grado en que se mantienen las estructuras desarrolladas, qué demandas se reconocen y cuáles se desestiman y cómo se redefine la categoría. Una primera mirada lleva a plantear la hipótesis de que

la política para el sector sufre un proceso de retroceso por un lado, y de redefinición por el otro, reorientándose hacia sectores más capitalizados, mientras que los segmentos de menor escala se recalifican como sujetos de políticas de contención antes que productivas.

Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2006). *Universidad Internacional de Andalucía*. Roma: Nottempo. Recuperado de <http://ayp.unia.es/>.
- Balsa, J. (2006). *El desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense 1937-1988*. Buenos Aires: Unqui.
- Balsa, J. (2006). "Las tres lógicas de construcción de hegemonía". *Theomai*, pp. 16-36.
- Barbetta, P., Dominguez, D. y Sabatino, P. (2012). "La ausencia campesina en la Argentina como producción científica y enfoque de intervención". *Mundo Agrario*.
- Caracciolo, M. (2015). *Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial y de los procesos de gestión comercial para la agricultura familiar en Argentina*. Buenos Aires: IICA.
- de Martinelli, G. (2011). "Explotaciones familiares en el agro pampeano. Reflexiones en torno a su construcción como categoría social". En Obstchatko, E., *Repensar la agricultura familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*. Buenos Aires: CICCUS.
- Desrosières, A. (1998). *The politics of large numbers: a history of statistical reasoning*. Cambridge: Harvard University Press.
- García, A. (2016). *Capacidades estatales y autonomía enraizada en tiempos de redefinición política: la experiencia del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable*. Buenos Aires: Mimeo.
- INTA. (2009). *ATLAS de la Agricultura Familiar Región NEA*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Nogueira, M. E. (2014). "¿Cambios en la gestión del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009-2014)". *Pampa*, pp. 63-88.
- Oszlack, O. (1977). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- - - - - (1997). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.

- Schiavoni, G. (2005). El experto y el pueblo: la organización del desarrollo rural en Misiones. *Desarrollo Económico*, 70-95.
- Schiavoni, G. (2010). “Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina”. En Manzanal, M. y Neiman, G., *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS.

La brecha entre el territorio y el escritorio

Vivencias de los actores sobre las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar¹

The gap between the territory and the desk

Actors' experiences on rural development policies and family agriculture

| *Jimena Ramos Berrondo*

Resumen

Este artículo busca reflexionar sobre los cambios y continuidades en la institucionalidad pública estatal orientada al desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina, prestando atención a las tecnologías de gobierno a través de las cuales se vinculan funcionarios y referentes de organizaciones campesinas. Para ello, construí un estudio de caso que hace foco en los intercambios entre funcionarios de agricultura familiar y dirigentes campesinos de la Confederación Campesina Nacional (COCAN) en los consejos de desarrollo rural durante el periodo 2014/2016. Se analizan tanto los temas que se discuten como la manera en que las organizaciones campesinas realizan diversas prácticas organizativas (al interior de sus organizaciones y con otras organizaciones) con el fin de saldar la brecha entre el territorio y el escritorio. El trabajo se basa en una metodología cualitativa basada en entrevistas a profundidad a más de una veintena de funcionarios y dirigentes campesinos, así como observación participante realizada en diversas reuniones y seguimiento de los posicionamientos de los actores a través de diversos encuentros, redes sociales y medios de comunicación.

Palabras clave: Tecnologías de gobierno, Prácticas organizativas, Organizaciones de agricultura familiar, Políticas de agricultura familiar, Desarrollo rural

¹ Para la realización del estudio se contó con apoyo institucional y financiero de Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (PIP 112-20150100247-CO) y de la beca postdoctoral en temas estratégicos de la misma institución.

Abstract

This article seeks to reflect on the changes and continuities in the state public institutions oriented towards rural development and family farming in Argentina, paying attention to the government technologies through which officials and referents of peasant organizations are linked. To do this, I built a case study that focuses on exchanges between family farming officials and peasant leaders of the National Peasant Confederation (COCAN) in the rural development councils during the 2014-2016 period. Here we analyze both the issues discussed and the way in which peasant organizations carry out various organizational practices (within their organizations and with other organizations) in order to bridge the gap between the territory and the desk. The work is based on a qualitative methodology based on in-depth interviews with more than twenty peasant officials and leaders, as well as participant observation made in various meetings and monitoring of the positions of the actors through various meetings, social networks and media Communication.

Key words: Government technologies, Organizational Practices, Family Farming organizations, Rural development and family farming policies.

Introducción

La cuestión del desarrollo rural y la agricultura familiar en la Argentina ha sido tratada desde distintas tecnologías de gobierno. En efecto, la historia del gobierno puede ser considerada como una historia de problematizaciones en el sentido que sus ideales y principios están intrínsecamente vinculados a los problemas alrededor de los cuales circula. Estos problemas son estudiados, calculados y analizados por diferentes fuerzas que buscan volver los programas operables, a través de técnicas, aparatos, documentos y procedimientos, mediante los cuales las autoridades buscan corporizar y efectivizar las ambiciones del gobierno (Rosey Miller, 1992).

En este sentido, me interesa cómo los diferentes gobiernos (la segunda gestión de Cristina Fernandez de Kirchner y el gobierno de Macri) conciben a las organizaciones de agricultura familiar, sus problemáticas y los ideales y principios que transmiten por medio de sus discursos. Es decir, qué idea de Estado (Abrams, 1988) se transmite desde el Ministerio de Agricultura, luego convertido en Ministerio de Agroindustria, y cómo estas ideas buscan hacerse operables (o disputarse) a través de diversas tecnologías de gobierno (legislación sobre agricultura familiar, registros de organizaciones, decretos, reglamentos, reuniones, proyectos, etc.) y de qué manera estas son disputadas a través de diversas prácticas organizativas puestas en marcha por las organizaciones. Para ello construí un estudio de caso que trata los vínculos entre el dirigente de la **Confederación Campesina Nacional (COCAN)** y los funcionarios de gobierno en los **Consejos de Desarrollo Rural (CDR)**², espacios participativos creados en diferentes niveles (regional, nacional y provincial) donde se vinculan dirigentes de organizaciones, técnicos y funcionarios públicos con la finalidad de discutir las políticas vinculadas a la agricultura familiar y el desarrollo rural desde 2014 hasta 2018. Desde mi perspectiva, estas tecnologías de gobierno no deben ser vistas como reuniones puntuales donde se discuten cosas en un tiempo y espacio determinado sino como escenarios que vinculan actores que representan organizaciones, espacios y territorios de manera simultánea y que conforman redes complejas y superpuestas (Berger, 2018b). Lo interesante de los CDR como objeto empírico es que son un microcosmos para analizar:

- ◇ lenguajes y discursos al interior de las reuniones (cómo los actores se reconocen entre ellos

² Es importante mencionar que los nombres de las organizaciones campesinas, movimientos sociales, los funcionarios públicos y las entidades de gobierno que se analizan, como los llamados **Consejos de Desarrollo Rural (CDR)** y la **Oficina de Desarrollo Rural (ODR)** han sido cambiados para mantener la confidencialidad de mis informantes. Solo se mencionan los nombres reales de los ministros y secretarios para que el lector pueda contextualizar las diferentes gestiones de agricultura familiar a través del periodo de tiempo analizado.

- ◇ intercambios que se extienden por fuera de las reuniones, pero que se definen, redefinen y discuten ahí (programas, proyectos, normativas, leyes, cargos en la función pública)

Así, los CDR no deben ser vistos como un resultado o producto de la ingeniería gubernamental sino como procesos organizativos que se redefinen constantemente a través de sus diferentes actores y donde es preciso observar el flujo de acción: qué está pasando, por qué pasa, quiénes se comprometen en este proceso, con quiénes y en contra de quiénes (Wolf, 1989). Para ello, me concentro en el poder táctico organizacional definido como el poder que tiene un actor sobre los flujos de acciones que son parte del ambiente de otro actor o actores (Wolf, 1989). Es decir, cómo ciertos actores circunscriben las acciones de otros en determinados escenarios. A su vez, este poder está contenido dentro de un poder más amplio definido como poder estructural. *Un poder que organiza y orquesta los mismos escenarios y espacios y que especifica la distribución y dirección en la que fluye la energía* (Wolf, 1989, p. 586). Este poder estructura la economía política y moldea el campo social de acción en el sentido que hace que ciertos tipos de comportamiento sean posibles y otros sean menos posibles o imposibles (Wolf, 1989). Wolf (1989) sostiene que es importante analizar los vínculos entre ambos tipos de poderes, es decir, de qué manera el poder estructural del nuevo gobierno incidió en el poder táctico que las organizaciones de agricultura familiar ejercen en los espacios participativos.

Se utilizó una metodología cualitativa que consistió en la observación participante en numerosas reuniones del CDR en diferentes niveles (nacional, subnacional y local); entrevistas en profundidad a una veintena de funcionarios y dirigentes de organizaciones de agricultura familiar y el análisis documental de comunicados de organizaciones, diarios, normativas y actas de reuniones. Asimismo, me he nutrido del seguimiento del posicionamiento de los dirigentes de organizaciones de agricultura familiar a través de diversas redes sociales (*Facebook*, correo electrónico, *Whatsapp*, blogs de las organizaciones, etc.). Las técnicas de recolección anteriores fueron trianguladas para el análisis de datos prestando atención al sentido que los

actores confieren a las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural, así como a las contradicciones entre sus discursos y prácticas.

El presente artículo se divide en tres apartados. El primero, busca analizar cómo el cambio del paradigma de gobierno nacional incide en las agencias estatales orientadas a la agricultura familiar y el desarrollo rural. El segundo, analiza las prácticas organizativas de los dirigentes de las organizaciones de agricultura familiar en un contexto de recorte de programas y proyectos y reducción presupuestaria, enfocándose en las estrategias de los miembros de la Confederación Campesina Nacional (COCAN). Por último, se analizan y comparan las ideas de estado promovidas por las agencias estatales durante el periodo de CFK y durante el gobierno de Macri, prestando atención a los intercambios entre los dirigentes campesinos y los agentes estatales al interior del CDR.

¿Cómo se reflejan los cambios en el paradigma de gobierno en las agencias estatales dedicadas a la AF y el desarrollo rural?

En contraposición con la etapa neoliberal (1991-2001) varios autores sostienen que durante el periodo (2002-2011) hubo un desplazamiento del rol del estado que se reflejó en el tipo de políticas públicas, tendientes a favorecer el crecimiento del empleo y la inclusión social (García Delgado y Ruiz del Ferrer, 2013) y que esto se tradujo al plano de la institucionalidad pública estatal orientada al medio rural con innovaciones relevantes en distintos niveles (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2012). Por ejemplo, la ampliación de la política de desarrollo rural a través de la participación argentina en la **Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)**³ del

³ Fue constituida en 2004 por diversas organizaciones de agricultura familiar de los países del MERCOSUR (entre ellas Federación Agraria Argentina). El objetivo de su conformación era delinear políticas diferenciadas para la agricultura familiar y buscar oportunidades para su inserción en los mercados de integración regional.

MERCOSUR; la creación del **Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP)**⁴, que permitió jerarquizar la problemática del desarrollo rural y darle visibilidad a los productores familiares; y una nueva estrategia de vinculación entre el Estado y la sociedad civil, la cual contribuyó a la formación de cuadros del sector público y de dirigentes sectoriales (Lattuada, Márquez y Neme, 2012) y a la promoción del empoderamiento y la participación de los sectores más vulnerables de la población rural (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2012), que se tradujo en la creación de espacios de diálogo y discusión que fomentó la ex Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca como el Foro Nacional de Agricultura Familiar y el **Consejo de Agricultura Familiar Campesina e Indígena (CAFCI)**⁵.

Los avances referidos anteriormente se pusieron en jaque con la llegada de Mauricio Macri al poder, que implicó un cambio de paradigma de gobierno donde se priorizaron otros valores, *un modelo económico que favorece a los sectores que acumulan sobre la base de la renta, en el marco de un esquema primario-exportador que sólo piensa en el abaratamiento de los costos laborales* (Lorca, 2017).

Pero el paradigma de gobierno no solamente se observa en los cambios de corte económico sino en la dimensión cultural y moral (Knight, 2002) que promueve el estado neoliberal donde el ciudadano es visto como un hombre emprendedor, libre y autónomo que persigue sus preferencias para maximizar su calidad de vida (Rose y Miller, 1992). Esto se refleja en el *cambio cultural* (al que hizo énfasis Macri desde su campaña) y la manera en que busca llevar a la sociedad a un cambio de valores donde predomine el *emprededurismo, de corte individual, orientado hacia el éxito y la felicidad económica y personal; que busca debilitar ciertos valores de la cultura política argentina como el progresismo y los lazos de solidaridad fuertes* (Sarmiento, 2017).

Lo interesante es reflexionar cómo este cambio en los ideales y la racionalidad política del gobierno tiene efectos en la visión que se tiene de los agricultores familiares y cómo esta nueva mirada in-

⁴ A partir de 2015 cambió su nombre a Ministerio de Agroindustria.

⁵ Creado en 2014 por la Secretaría de Agricultura Familiar mientras estaba a cargo de Emilio Pérsico.

cide en las tecnologías de gobierno que distintas fuerzas intentan volver operables para perpetuar, cambiar o implantar nuevas ideas que resuelvan las problemáticas que ellos consideran prioritarias. La visión que impera hacia el sector de la agricultura familiar tiene que ver con el cambio de funcionarios y sus respectivas trayectorias. A inicios de la gestión se nombró como ministro a Ricardo Buryaile, productor ganadero formoseño y ex vicepresidente de **Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)**, una entidad de tercer grado que agrupa a distintas federaciones y confederaciones en todo el país⁶ y que históricamente está vinculada a medianos y grandes productores, principalmente dedicados a la ganadería (Panero, 2018). Los miembros más cercanos de su gabinete pertenecían a la **Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (Aacrea)**, una asociación de empresarios del agro y a la **Asociación de Productores de Siembra Directa (Aapresid)**. Ambas organizaciones son *un engranaje fundamental del agronegocio, empresarios mentores ideológicos y de lobby transgénico. Nunca sus cúpulas habían formado parte del Gobierno (Argentina extractiva..., 29/12/16)*.

En un discurso durante 2015 Buryaile pronunció lo siguiente:

Las instrucciones que van a llevar adelante los organismos de INTA y SENASA es ni más ni menos que la de una política agroindustrial en la Argentina. Lo que van a desarrollar es lo que ha dicho el Presidente, Mauricio Macri, ser el “supermercado del mundo” (*Buryaile designó a las nuevas autoridades..., 22/12/2015*).

Los funcionarios representan una idea de gobierno y la materializan a través de distintos instrumentos:

- ◇ Los beneficios otorgados a los grandes productores agropecuarios a través de exenciones impositivas e instrumentos legales

⁶ Entre las más importantes se encuentran **Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP)**; **Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (CARTEZ)**, que incluye las provincias de Córdoba, Catamarca y La Rioja; **Federación de Asociaciones Rurales de Entre Ríos (FARER)** y **Confederación de Asociaciones Rurales de la Provincia de Santa Fe (CARSEFE)**. Cuenta con cerca de 100.000 productores agropecuarios asociados (www.cra.org.ar).

que los favorecen⁷

- ◇ La modificación de la estructura estatal que atiende a los pequeños productores y la reducción presupuestal de los programas de agricultura familiar.

Acá se observa la exclusión de los pequeños productores de ciertos programas de los cuales formaban parte (como Cambio Rural) y el escaso énfasis puesto en los espacios de diálogo donde participan dirigentes de organizaciones y funcionarios.

En 2016 el presupuesto de la Secretaría de Agricultura Familiar fue de 322 millones de pesos (equivalente a 24,86 millones de dólares al iniciarse la ejecución presupuestaria, incluyendo el aporte estatal por el monotributo social agropecuario); para 2017 se asignó un 45% nominal menos (sin actualizar por inflación) contra el 65% de aumento que habían reclamado los funcionarios que renunciaron en razón de la negativa a su pedido (Vigil, 2019). A inicios de 2017 la delegación de una provincia informó que lo recibido para combustible solo alcanzaba para hacer una sola salida mensual a campo; en consecuencia, muchas zonas no podían recibir atención en todo el año (Vigil, 2019:27 y 58).

Las reducciones presupuestarias en los diferentes organismos estatales previamente mencionados

afectaron especialmente a los estratos más vulnerables, alrededor del 75% de los productores, ya que para ellos hubo menos programas y asesoramiento técnico. Por un reempadronamiento dispuesto para beneficiarios del Monotributo Social Agropecuario (MTSA) quedaron fuera del sistema, sin cobertura social y de salud un número aún no determinado de productores pero que se estima alto. Se sabe que sus beneficios llegaban a cerca de 100,000 personas a la hora del reempadronamiento. (Vigil, 2019:8).

⁷ Como la Ley 26.737 de Tierras, que a través de su decreto 274 legalizó el límite a la extranjerización de suelo nacional y el proyecto de Ley de Semillas promovido por el Ministerio de Agroindustria con el apoyo de Monsanto y otras empresas que busca cobrar regalías por el uso de semillas, creando un mecanismo de renta a favor de las grandes empresas (Greenpeace, 2017)

Si bien es importante mencionar que, históricamente, las políticas públicas para la agricultura familiar y desarrollo rural nunca ocuparon un lugar central en la agenda de gobierno la tendencia dominante durante el periodo 2016/2018 fue apoyar a los productores capitalizados. Durante el periodo de 2017 a 2018 se benefició a la producción agropecuaria a gran escala a través de una baja en las retenciones en exportación de soja y eliminación en trigo y maíz (Vigil, 2019).

Se profundiza, entonces, una mirada que existía desde ciertos actores estatales durante el gobierno anterior, la de considerar a los pequeños productores como un estrato vulnerable e inviable para el cual no se justifica la inversión estatal orientada a su desarrollo económico y productivo. Esto lo dio a conocer Etchevere, actual Ministro de Agroindustria, en un discurso reciente donde expresó que el Ministerio no se podía hacer cargo de los productores ineficientes. Etchevere fue presidente de la **Sociedad Rural Argentina (SRA)**⁸ y protagonizó un papel importante en las negociaciones de la Mesa de Enlace con el gobierno de CFK. Cabe mencionar que desde que Martínez de Hoz estuvo a cargo del Ministerio de Economía, nadie más de la SRA había ocupado un cargo en el gobierno nacional (Vigil, 2019:15-16).

La nueva mirada hacia los pequeños productores no solo se refleja en los discursos de los funcionarios y los recortes presupuestales sino en la manera en que los funcionarios que dirigen la **Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial**⁹ están revisando y alterando una serie de conceptos y normativas (elaborados durante el gobierno anterior) que establecen nuevos parámetros para inscribir, cuantificar y clasificar a los agricultores

⁸ Fundada en Buenos Aires en 1866 es la entidad más antigua del sector e históricamente ha representado a los grandes terratenientes de la zona pampeana, principalmente a los ganaderos bonaerenses. Conserva como pilares identitarios su antiperonismo, el tradicionalismo y la fuerte defensa del liberalismo económico (Panero, 2018).

⁹ Esta secretaría vino a reemplazar y fusionar lo que anteriormente eran la Secretaría de Desarrollo Rural y la Secretaría de Coordinación Político Institucional y Emergencias Agropecuarias del ex Ministerio de Agricultura (Grasa, 2016).

familiares y sus organizaciones a través del **Registro Nacional de Agricultura Familiar (ReNAF)** y el **Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar (ReNOAF)**.

De igual manera, se busca establecer nuevos *parámetros objetivos de representatividad de las organizaciones de agricultura familiar (OAF) a fin de definir el universo de organizaciones a ser invitadas al Consejo de Agricultura Familiar Indígena y Campesino (CAFCI)*. Para ello se pone como requisito que deben estar debidamente registradas y activas en el ReNOAF y poseer alcance nacional *comprobado y documentado en al menos 5 provincias* (Cap. V CAFCI, art. 31°, Borrador de la Resolución RENAF-RENOAF N° 03/2018, documento interno).

El borrador de la Resolución ReNAF-ReNOAF (que hasta la fecha no ha logrado ser aprobado) busca hacer una única resolución jurídica para ambas herramientas (ReNAF y ReNOAF) buscando derogar la Resolución 255 (por medio de la cual se creó el ReNAF el 23 de Octubre de 2007). Esto se justifica con base en una auditoría interna realizada por el Ministerio de Agroindustria donde se establece que el RenAF incumplió con el *principio de economía* y con que carece de datos actualizados e información válida¹⁰.

Esto del *principio de economía* mencionado en la auditoría se condice con lo que dijo Santiago Hardie, Secretario de Agricultura Familiar Coordinación y Desarrollo Territorial, para quien la gestión anterior generaba un gasto de estructura que no tenía repercusiones en la labor del Ministerio (Grasa, 2016). Sin embargo, bajo el pretexto de una gestión que busca promover la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas y deslegitimar lo realizado durante la gestión anterior, se encuentran una serie de medidas que buscan focalizar, regular y controlar los beneficios que se otorguen a los agricultores familiares.

Lo anterior se observa en una serie de medidas punitivas para los agricultores familiares y las organizaciones como la pérdida de los beneficios otorgados por diferentes programas y proyectos por no

¹⁰ Informe N° 006-001/2016 de la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Agroindustria, citado en el borrador de la Resolución ReNAF-ReNOAF, Marzo, 2018.

actualizar sus datos o por proporcionar información falsa. Además, el borrador de la resolución divide a los agricultores familiares en tres estratos, otorgando una exención de aranceles únicamente a aquellos ubicados en los estratos 1 y 2 (ver tabla 1).

Tabla 1. Parámetros de caracterización de la agricultura familiar

Estrato de AF	Definición	Ingreso mensual extrapredial del agricultor y su núcleo familiar (medido con base en el salario básico de un peón rural, categoría general)	Contratación de Mano de obra por fuera de la familia	Ingresos totales anuales (extraprediales + producción) del agricultor familiar y su familia (medido con base en el salario básico de un peón rural, categoría general)
1	Producción para el autoconsumo en condiciones de subsistencia	No pueden superar los 3 salarios básicos	No	No puede superar los 50 salarios mensuales
2	Agricultores Familiares que han formalizado su economía, inscribiéndose mínimamente en los registros requeridos para operar, así como tributariamente	No podrán superar los 4 salarios básicos	Pueden contratar hasta 2 trabajadores permanentes	No podrán superar los 180 salarios mensuales
3	Agricultores Familiares que han formalizado su economía.	No podrán superar los 6 salarios básicos	Pueden contratar hasta 3 trabajadores permanentes	No se proporciona información al respecto

Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en el Anexo II, Parámetros que caracterizan la agricultura familiar (Borrador final del Proyecto RENAF – RENOAF, 23 de Marzo de 2018, documento interno)

Las medidas anteriores muestran cómo los funcionarios estructuran el campo de acción de los agricultores familiares y sus organizaciones poniéndoles condiciones y requisitos que implican diversos desafíos para aquellos que viven en zonas rurales: alto costo para trasladarse desde sus parajes a las oficinas de las coordinaciones provinciales para renovar sus registros o cargar sus datos; falta de sistemas y tecnologías adecuadas para mantener un registro de su producción y ventas; alto costo para mantener la personería jurídica al día; desconfianza de brindar conocimiento sobre sus ingresos prediales o extraprediales por miedo a tener diversos tipos de represalias por parte de los organismos estatales.

De la misma manera, si desde la gestión anterior se discutió y trabajó mucho la participación de los miembros de las organizaciones en la implementación del ReNAF y el ReNOAF (por ejemplo en el proceso de registro de datos) desde la gestión actual se advierte claramente que el registro de datos es únicamente responsabilidad de la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial y de los técnicos habilitados para dicha función (Borrador del Proyecto de Resolución ReNAF-ReNOAF, Marzo 2018, documento interno).

Cabe destacar que los documentos jurídicos no deben verse como textos estáticos sino como el resultado de negociaciones permanentes entre los agentes estatales y los dirigentes de organizaciones de agricultura familiar, donde ambos buscan incidir en condiciones desiguales de poder. Los diferentes borradores que anteceden todo tipo de resolución muestran la complejidad del proceso de creación de tecnologías de gobierno. La comparación del borrador de la resolución analizada con otros borradores anteriores muestra cómo se van redefiniendo tanto los parámetros de caracterización de la agricultura familiar (las organizaciones pugnaban porque el ingreso mayor para ser considerado agricultor familiar fuera mayor a lo que en un principio se buscaba considerar). De la misma manera, se observa como el gobierno volvió a modificar conceptos que ya venían trabajándose desde hace años en el seno de la REAF y el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF).

Prácticas organizativas de las organizaciones de agricultura familiar para disputar los sentidos de las nuevas políticas de agricultura familiar y desarrollo rural

Ante la gravedad del contexto anterior las organizaciones de agricultura familiar llevaron a cabo diversos procesos organizativos tanto al interior de sus organizaciones como entre las mismas con la finalidad de incidir y disputar el sentido de estas tecnologías de gobierno. Estos procesos organizativos no deben ser vistos como una acción colectiva conjunta y direccionada sino como un repertorio de múltiples prácticas organizativas donde los dirigentes de las organizaciones y sus miembros atraviesan procesos de fusión y fisión, así como estrategias cambiantes según su trayectoria, la capacidad de la organización, su estructura y el contexto económico y político en el que interactúen (Nuijten, 2003 y Wolf, 1989).

En el caso que nos ocupa algunas organizaciones de agricultura familiar decidieron unirse para realizar ciertos eventos como las **Jornadas Nacionales de Lucha Campesina Indígena por Tierra, Trabajo y Soberanía Alimentaria** realizadas en abril de 2016 o escribir comunicados en conjunto donde se denunciaba la escasez de presupuesto para el sector y el agravamiento de conflictos de tierras (Documento Interno organizaciones), los verdurazos y la manifestación frente al Ministerio de Agroindustria en 2018 y en varias provincias del país (Vigil, 2019).

Estas organizaciones de agricultura familiar se caracterizan por su diversidad de intereses y los sectores que representan. Algunas de ellas tienen una trayectoria histórica desde el siglo pasado, representando los intereses de pequeños y medianos productores capitalizados de las regiones más ricas y productivas del país. Otras organizaciones que representan a los campesinos de las regiones más pobres del país (NEA y NOA) se conformaron a partir de la década

del 80 a partir de su vinculación con ONG y organismos de derechos humanos. A partir de 2004, varias organizaciones que venían vinculándose desde los 90 comienzan a participar en diferentes espacios regionales. Se encuentran aquí organizaciones con representaciones diversas (campesinos, pueblos indígenas, mujeres rurales) que se caracterizan por la modificación de sus formas de agregación y representación (Berger, 2018a).

Es importante mencionar que a partir de 2015 estas acciones se dan en un contexto donde se reactualizan los vínculos entre las organizaciones y el gobierno y donde emergen nuevos actores que buscan disputar la representación del sector campesino e indígena, ya sea buscando mediar entre ellos y el nuevo gobierno (como lo fue la Comisión de Justicia y Paz del Episcopado Argentino); proponer que las organizaciones indígenas y campesinas se incorporen a partidos políticos de reciente conformación en el norte de Argentina o proponer nuevos frentes donde se vinculen diferentes organizaciones para tener mayor fuerza en las negociaciones con el gobierno. En este sentido, las organizaciones siempre incurren en el dilema sobre las ventajas y desventajas que conlleva adherirse o participar de estas prácticas organizativas. Por ello, cuando a las organizaciones las invitan a participar de diferentes espacios (políticos electorales, de reflexión y análisis, etc.) siempre está presente la pregunta de quién convoca y a quiénes representan aquellos que convocan. Con el gobierno anterior existió una amplia discusión por parte de los dirigentes de las organizaciones de agricultura familiar en torno a si debían o no incorporarse al Frente Agrario del Movimiento Evita y a la **Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)**. Sus visiones y decisiones tienen que ver con su historia y los vínculos que han tenido con otras organizaciones en el pasado.

En este contexto de reducción presupuestal (aunado al escaso presupuesto que ya existía para la agricultura familiar) los dirigentes de organizaciones de agricultura familiar se habían manifestado a través de diferentes medios para reclamar por *políticas diferenciadas para el sector* ante lo que consideraban un *vaciamiento de las políticas de agricultura familiar* que ponía en riesgo los derechos y la insti-

tucionalización adquirida durante el gobierno anterior. Los dirigentes de las organizaciones se encargaban de representar los intereses de los sectores subalternos difundiendo comunicados, imágenes y hasta canciones criollas que hablaban de sus dificultades. En un blog de organizaciones de AF afiliadas a la COCAN un dirigente subió un video de un grupo musical criollo que cantaba:

Desde que el cambio llego al gobierno miro el pasado y parece un sueño. Podía trabajar, podía comer, podía pasear y pagar el colegio. Podíamos tener una obra social, pero ahora pagarla te cuesta uno y medio. Paisaje de Macrilandia miro y no veo ni un brote verde, un ajuste aquí, otro más allá y mi pobre sueldo que baja y se pierde.

En diversas comunicaciones que tuve con dirigentes campesinos de diferentes provincias del país (en reuniones o redes sociales) se mostraban muy preocupados. Era impresionante la cantidad de mensajes que recibía sobre la situación de los pequeños productores, criollos e indígenas de diversas provincias del norte del país: canciones, chistes, notas de prensa, reivindicación de fechas históricas importantes para la causa campesina e indígena (no solo de próceres argentinos sino de diversos países latinoamericanos, por ejemplo, la conmemoración del natalicio de Zapata, discursos del subcomandante Marcos, de Mariátegui, Evo Morales, etc.) comunicados sobre desalojos efectuados por organizaciones de base en diferentes provincias del país, invitaciones a seminarios y eventos académicos donde se discutía la situación de la agricultura familiar, envíos de comunicados de las oficinas de gobierno sobre los despidos de técnicos y funcionarios de las áreas vinculadas a la agricultura familiar, etc. ¿Qué mostraban estos mensajes sobre las prácticas organizativas de los dirigentes? Su capacidad de ascender y descender territorialmente, conectándose con una gran variedad de actores. Una semana, los dirigentes de la COCAN, podían estar en una reunión en la oficina central del INTA (en capital federal) haciendo gestiones y acuerdos sobre proyectos para los territorios donde hay organizaciones de base afiliadas a su organización, y la siguiente en alguna localidad del NEA o del NOA, encargándose de asesorar a fa-

milias rurales que tienen problemas de desalojo, ayudándoles a llevar su caso ante la justicia o realizando consultas en el Instituto de Tierras o Colonización. Además, se encargaban de visibilizar todas estas problemáticas a través de diferentes estrategias: realizar comunicados y difundirlos en las redes sociales, acercar los comunicados a los medios de comunicación para que se difundan a una audiencia más amplia. Para lograr esto, los dirigentes de la COCAN cuentan con diferentes referentes de organizaciones de base que pueden ser vistos como *sus ojos en el territorio*, como una especie de termómetro que lo mantiene informado sobre diversos aspectos: los rezagos climáticos, los precios de insumos para la producción agrícola, la producción, los conflictos políticos, sociales, etc. Esta información se nutre gracias a las TIC, donde los referentes de los territorios pueden enviar fotografías, fotos de denuncias, actas, desastres naturales, represiones policiacas en cuestión de segundos. De hecho, contrario a lo que un hombre de la ciudad creería, uno de los dirigentes de la COCAN difundió que *estaba en graves problemas porque se le había roto la compu*. Cuando viajé con Emiliano, un dirigente de la COCAN, al Impenetrable observé que utilizaba la computadora como un archivero donde constantemente revisaba el estado del arte de sus proyectos y problemas (en el sentido de Wright Mills), guardaba ahí las planillas de los destinatarios de programas de su organización, los formularios que debían llenar para los programas, ideas que se le iban ocurriendo sobre nuevos proyectos que discutía con los pobladores, legislaciones y proyectos de ley que atañen a la vida de los pobladores rurales y hasta los mapas georeferenciados con los puntos de localización donde construirán los pozos de agua.

Toda esta información es importante para Emiliano y su organización porque constituye parte de su acervo y conocimiento para discutir en las reuniones con los funcionarios sobre las problemáticas del territorio; saber qué tipo de desafíos experimentan los miembros de su organización en los diferentes proyectos y programas estatales, tener datos actualizados sobre las problemáticas que atraviesan los pobladores rurales y poder así construir su propio diagnóstico. Por ello sostengo que el dirigente es un productor simbólico

de problemas sociales (Bourdieu, 1996). En esta comunicación que tiene con diferentes miembros de su organización ejerce un liderazgo en el sentido que distribuye tareas entre sus miembros, los anima a involucrarse en la lucha y les pide que le ayuden a hacer el seguimiento de proyectos y tareas organizativas y administrativas de la organización en distintos territorios (representando a la organización en reuniones con funcionarios, seminarios académicos, manteniendo al día los trámites para la personería jurídica, y demás tareas que exigen los diversos proyectos en los que están involucrados, como el armado de capacitaciones, el armado de planillas de beneficiarios para solicitar proyectos, información sobre las problemáticas de tierra y denuncias realizadas ante la justicia, etc.).

Ante la creciente efervescencia por la situación del sector a principios de 2018 dirigentes de diversas organizaciones se juntaron y emitieron un comunicado donde le pedían a la Ing. Agr. Amanda Vidal, directora de la **Oficina de Desarrollo Rural (ODR)**, postergar la reunión del **Consejo de Desarrollo Rural (CDR)**, enviar el temario de lo que se iba a discutir y convocar a todas las organizaciones de la agricultura familiar. Ante la negativa de Vidal de acceder a estas demandas, los dirigentes de las organizaciones discutían si debían acudir a la reunión del consejo. Un dirigente indígena enfatizaba que era importante tomar acciones conjuntas y no presentarse a la reunión. Por su parte, Emiliano dijo que la reunión iba a *estar brava* y no tenía claro si debía enviar a algún cuadro técnico de su organización. Una noche antes de la reunión se comunicó con Joaquina, Casandra y yo para pedirnos que fuéramos en calidad de asesoras. Cuando Joaquina vio que solo estaban presentes los referentes de dos organizaciones y ciertos funcionarios de la ODR comenzó a inquietarse y pensó que lo mejor sería llamar a Emiliano para avisarle que había pocas organizaciones presentes. Después de colgar al teléfono nos indicó que debíamos irnos. Minutos antes había entrado en la sala Amanda y algunos técnicos de la ODR indicándonos que ya iban a comenzar.

Mi interés académico era permanecer en la reunión, pues tenía mucha curiosidad en ver y registrar qué se decía y qué había cam-

biado con respecto de otras reuniones del CDR a las que asistí durante la gestión anterior. No obstante, Casandra y Joaquina me hicieron ver que debíamos irnos porque así lo quería la organización. Mi frustración por no poder permanecer me impidió ver, en ese momento, cómo se habían reactualizado los vínculos entre los dirigentes y los funcionarios de la ODR. Esto se veía hasta en el cambio físico del lugar de la reunión y el número de personas convocadas. Se había pasado de sostener las reuniones en uno de los salones principales de la ODR a una pequeña sala en un anexo del edificio, donde el número de personas convocadas no llegaba a las 15 (contando funcionarios y dirigentes) cuando antes se convocaba un promedio de 80. En diversas comunicaciones Emiliano nos había informado que el trato con los nuevos funcionarios de la ODR era poco cordial e irrespetuoso. Él y otros dirigentes se habían quejado porque Amanda no había cumplido con su promesa de reglamentar la ley de Agricultura Familiar, además habían excluido a diversas organizaciones de agricultura familiar de convocatorias anteriores (en opinión de algunos por pertenecer a agrupaciones políticas vinculadas con el gobierno anterior) y habían modificado ciertas prácticas sobre el funcionamiento del consejo que se tenían con el gobierno anterior (por ejemplo, el hecho de que los dirigentes pudieran contar con la posibilidad de juntarse un día antes de las reuniones con los funcionarios, el envío del temario con antelación, etc.).

La anécdota anterior sobre la reunión del CDR a la cual nos envió Emiliano muestra, a mi manera de ver, dos hitos importantes: la dificultad de coordinar acciones conjuntas entre las organizaciones de agricultura familiar y la continuidad de los intercambios entre dirigentes y funcionarios del nuevo gobierno. Con respecto al primer punto es interesante ver como no existe un movimiento campesino e indígena unificado. La diversidad de la problemática agraria y rural argentina y la extensión del territorio hace que las organizaciones sean muy diversas y representen diversos intereses. Así, es común observar como estas tienen diferentes estrategias y formas de comunicarse e intercambiar con los funcionarios según su trayectoria, capacidad y estructura. Los dirigentes de cada organi-

zación deben evaluar qué tan conveniente es para su organización ir a las reuniones convocadas por el CDR y para ello toman en cuenta desde la posibilidad de que alguien pueda viajar (disponer de tiempo y recursos económicos para trasladarse a la capital federal) hasta la importancia de lo que creen que se va a discutir ahí, así como el contexto político.

La decisión que tomó Emiliano sobre enviar asesores técnicos a la reunión del CDR puede leerse como una traición a lo que habían acordado y platicado con el resto de los dirigentes de las organizaciones que no asistieron; sin embargo, se trata más bien de desconfianza, de asegurarse que los otros cumplan con su palabra. Su estrategia fue enviarnos en calidad de informantes, por eso dijo que nos presentáramos como *asesores de la COCAN* y viéramos de qué trataba la reunión y quiénes estaban de las organizaciones. Al enviar a un asesor y no presentarse él mismo era una señal de disconformidad hacia la ODR. No obstante, Emiliano también estaba interesado en mantener el vínculo, por eso al mismo tiempo que dijo que nos retiráramos también pidió que la semana siguiente lleváramos una nota de parte de la organización a la mesa de entradas. Retirarnos de la reunión fue parte de una práctica organizativa articulada con otras organizaciones para mostrarle a la ODR la fuerza del sector. Por otro lado, la estrategia de habernos enviado para “registrar” y luego la nota implicaba el interés en mantener un vínculo con la ODR.

Durante la reunión, Amanda se refirió al comunicado entregado por las organizaciones de agricultura familiar que reclamaban la reducción del presupuesto y decidieron no acudir por la falta del incumplimiento de acuerdos anteriores entre ella y las organizaciones. Aseguró que no había habido ninguna reducción de presupuesto para el sector. Y que lo que sugerían las organizaciones con respecto del CDR (poderse reunir un día antes para discutir los asuntos con los dirigentes, reunirse con mayor frecuencia) no era posible debido a que el Estado debía seguir poniendo el ejemplo de hacer *un gesto de austeridad*.

Amanda manifestó *su preocupación y tristeza ante la ausencia de las organizaciones* y afirmó que a veces las instancias para pensar las

políticas y la gestión se confunden con la política partidaria. Dijo que *la política se hace en otro lado y el Consejo es un lugar para hacer un camino entre todos*. Con estas opiniones coincidieron otros dirigentes de organizaciones y funcionarios presentes quienes sostuvieron que las organizaciones ausentes deben *desterrar prejuicios* y ponerse a trabajar para lograr consensos (Acta de la reunión del CDR, primer trimestre de 2018, documento interno).

Al analizar el acta me sorprendió que los funcionarios de la ODR hayan dedicado tiempo para dar su interpretación sobre la ausencia de las organizaciones *que habían sido convocadas*. Al descalificar la ausencia de las organizaciones Amanda y su equipo no solo estaban reconociéndolas, sino que también las estaban diferenciando de las que estaban presentes. Por otro lado, al detenerse a explicar el comunicado de las organizaciones quiso transmitir y promover la nueva idea de estado: un estado eficiente que reduce gastos. También la idea de un estado que busca mantener el diálogo con todos. De hecho, si pude tener acceso al acta es porque la misma ODR decidió enviarla a todas las organizaciones que habían sido convocadas (incluso a las que no estaban presentes). Esta era su manera de mostrar que ellos *eran un gobierno transparente*. El acta también reflejaba la disposición y postura del equipo de funcionarios de la ODR sobre su interés en mantener algún tipo de vínculo con los dirigentes que no fueron a la reunión. Como lo explican Rose y Miller (1992), para hacer los programas operables el funcionario necesita mover fuerzas a su favor. No es casualidad que la COCAN sea una de las organizaciones de segundo grado que más bases territoriales tiene en diferentes provincias del país y que, además, cuenta con una sólida trayectoria de participación en torno a las políticas de agricultura familiar en diferentes niveles (regional, nacional, provincial) así como en la implementación de diversos proyectos estatales.

Rupturas y continuidades en las ideas e imágenes del estado promovidas por las gestiones macrista y kirchnerista en torno al desarrollo rural y la agricultura familiar

Mientras que los agentes estatales de la ODR esperaban que los dirigentes no hicieran política dentro del CDR y los programas de desarrollo rural y agricultura familiar ellos se dedicaban a hacerla de manera permanente. Desde los discursos donde buscaban naturalizar ciertas ideas sobre el estado hasta la disputa por las reglas de los espacios de participación.

Durante el gobierno anterior los funcionarios esperaban que las organizaciones *hicieran política*, pero dentro de los espacios circunscriptos por ellos. Su sueño, como me lo comentó Sanchez, era tener una estructura gremial de campesinos muy grande que pudiera afiliarse a la **Organización Peronista del Pueblo (OPP)** y desde ahí seguir conquistando espacios de poder. Por otro lado, los técnicos y funcionarios también esperaban que las organizaciones campesinas participaran en marchas y manifestaciones para reclamar por recursos para el sector y para presionar a que se incorporara presupuesto en la ley de agricultura familiar. En una reunión que presencié entre técnicos y productores en el norte argentino, el técnico les decía que los programas de los 90 les enseñaron a hacer notas y que eso no servía de nada; por ende, les recomendaba manifestarse y hacer marchas para reclamar fondos, poniéndoles como ejemplo las estrategias del movimiento piquetero. No obstante, al igual que Amanda, los funcionarios de gestiones anteriores en la ODR esperaban que en ciertos espacios la política quedara afuera, entre ellos el Consejo de Desarrollo Rural. ¿Qué diferencia se observa, entonces, entre ambas gestiones de gobierno con respecto a las tecnologías de gobierno que vinculan organizaciones y Estado en torno a las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar?

Desde mi punto de vista, la diferencia estriba en que durante la gestión pasada hubo un capital simbólico importante. Este capital consistía en invitar y hacer sentir parte a las organizaciones de la agricultura familiar a formar parte del modelo nacional y popular. Desde la visión de varios dirigentes campesinos esto representó una gran oportunidad para dialogar con el estado en varios niveles e incluso para participar en la gestión de gobierno a través de las diferentes direcciones creadas en el área de desarrollo rural y agricultura familiar (tanto a nivel nacional como en las delegaciones provinciales).

Durante la segunda gestión de gobierno de CFK los funcionarios de alto rango explicaban esto en términos de *concesiones de derechos que brindó el gobierno nacional y popular de avances en la institucionalización que logró la compañera Cristina*. Sin embargo, los funcionarios de menor rango en el escalafón (aquellos de origen campesino o indígena y que pertenecían a las organizaciones de AF) recolocaban esto en términos de *luchas del sector una lucha histórica por la que han derramado sangre y han muerto compañeros*. Me parece que para explicar estas divergencias es útil explicarlo en términos de intercambio. Según Bourdieu (1997) este se diferencia de una transacción porque no tiene precio y porque su devolución implica una serie de obsequios y contra obsequios que se prolongan en el tiempo. Se diferencia de una transacción porque no tiene un precio explícito y esto es lo que dificulta explicarlo. La ausencia de precio; sin embargo, no implica que no haya una expectativa de retorno de las partes.

En una reunión del CDR en Escobar durante 2014 los funcionarios presentaban el consejo como un obsequio. *Nuestro objetivo es que el consejo sea un espacio de discusión para escuchar y rendir cuentas*, dijo Ulloa, un alto funcionario de la ODR. Luego, Jorge Lopez, dirigente de la OPP y funcionario de la ODR dijo que *es importante coordinar acciones entre los diferentes organismos gubernamentales. Que la camioneta no se choque en el territorio, que construyamos un solo puente. Ese es el objetivo del Consejo, debemos integrar a los estados provinciales y municipales en todo este trabajo*.

Con esta apertura los funcionarios estaban estructurando el campo del CDR buscando definir el qué y el para qué de esta tecnología de

gobierno. Así, el Consejo no solo debía servir para hacer reuniones frecuentes (en lo posible cada 30 o 45 días) como lo expresó Ulloa, sino también para coordinar acciones conjuntas.

Hay dos aspectos que nos interesa que tenga la Ley de Agricultura Familiar: el financiamiento, debe incluir alguna forma de financiamiento. Es importante que no sea solo una ley declarativa sino que debe consolidar lo institucional y la participación de las organizaciones, decían López y otros funcionarios.

Los funcionarios buscaban dejar en claro las reglas formales del CDR y no generar falsas expectativas y promesas. Por ejemplo, Ulloa aclaró que el CDR *no es un espacio vinculante sino de reflexión*. En un documento elaborado años atrás (sobre un consejo que precedió al CDR) una funcionaria estableció que era importante que los dirigentes de las organizaciones entendieran que este no era un espacio para *demandar cosas* sino para *discutir políticas para el sector* (Márquez, 2007). Esto muestra como desde 2005, funcionarios de la ODR con trayectorias diversas apostaban a *organizar y dialogar con el sector*, buscando estructurar los consejos participativos según sus normativas.

Otra cuestión importante sabida por todos eran las limitaciones presupuestales existentes. Es por ello que Ulloa dijo que era importante hablar del presupuesto del Ministerio y de discutir los límites presupuestales existentes. Con esto quería decir un secreto a voces, que la AF ocupaba un lugar ínfimo en el Ministerio. Aunque nunca ningún funcionario presentó cifras concretas durante las reuniones, por más que los dirigentes lo pidieron. Para el año 2015 sólo el 2% del presupuesto total del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca estaba destinado a la Secretaría de Agricultura Familiar (MAGyP, 2015, documento interno). Sanchez me había dicho que el problema era que de la misma caja del Ministerio salía dinero para un empresario de Monsanto que para un campesino de Quitilipi. Es por ello que todos apostaban a que en la ley de AF se definiera un monto presupuestal específico para el sector a través de un instituto autárquico.

Los vínculos entre referentes de organizaciones y funcionarios públicos conllevan diferentes intercambios en el tiempo donde no solo es importante lo que se da sino cómo se da y la manera en que

se resignifican estos a través del tiempo. En este sentido, era notable como durante las reuniones del CDR del gobierno anterior los funcionarios se esforzaban por manipular los símbolos y denegar simbólicamente la distancia que existía entre ellos y los dirigentes. Primero a través del discurso y las palabras. Llamaban a los dirigentes *compañeros*, buscando rescatar que todos eran parte del *modelo nacional y popular* del modelo de *agricultura con agricultores*. Accionaban los discursos y las citas de Perón y enfatizaban que luchaban en contra de enemigos comunes *el capital avasallador, los fondos buitres, el neoliberalismo*. Hablaban en plural, utilizando el *nosotros* y se distanciaban de la clase social de la cual provenían, así un alto funcionario y accionario de una empresa importante decía *a la burguesía le gusta consumir todos los productos artesanales*.

Los funcionarios también llevaban a cabo rituales para denegar simbólicamente la distancia: cuando entraban a las reuniones saludaban a cada uno de los dirigentes con un beso en cada mejilla, y se sentaban junto a ellos, instruyendo a las personas del catering a pasar bebidas y sandwichitos y priorizando que fueran ellos quienes debían servirse primero *pues habían venido desde muy lejos*.

Bourdieu (1997) establece que para que algo sea considerado como capital simbólico los actores deben compartir ciertas visiones comunes. En el caso de estudio retratado podemos decir que dirigentes y funcionarios compartían la visión de que si bien el modelo nacional y popular tuvo grandes logros en las zonas urbanas de Argentina (sobre todo en el conurbano) ambos estaban de acuerdo en que faltaban avances en las zonas rurales. Asimismo, en su gran mayoría, apoyaban cuestiones como el desarrollo rural y la agricultura familiar, evidenciando la existencia de un estado en disputa (Oszlak y O'Donnell) en el sentido que sabían, primero, el lugar que ocupaba el agronegocio en Argentina y la manera en que era apoyado por el gobierno y por el mismo Ministerio que cobijaba la reunión, y segundo, que muchos funcionarios no pensaban que la AF familiar fuera importante. Es decir, la crítica al Ministro en 2018 por comentar que *el ministerio no va a financiar a productores ineficientes* es una crítica de antaño, sólo que el capital simbólico de la gestión de Cris-

tina Kirchner logró matizarla; había quienes estaban convencidos y pensaban que existían posibilidades de dar una lucha para visibilizar el *otro campo* con base en los avances en la institucionalización.

Los dirigentes también accionaban este capital simbólico y respondían al juego político de los funcionarios, en este sentido, agradecían la convocatoria y tener la oportunidad de dialogar, también decían que había *que poner el cuerpo por el modelo nacional y popular*. No obstante, reconocer este capital simbólico y accionarlo no significaba que los dirigentes no buscaran incidir sobre las reglas del espacio y visibilizar sus problemáticas a través del mismo. Un dirigente del norte argentino dijo que agradecía pero que el espacio debía *ser ejecutivo, discutir cosas concretas*. Otros dirigentes indígenas plantearon que para la próxima reunión los funcionarios de la ODR deberían dar en detalle la agenda con los puntos que van a tratarse. Además, en sucesivas reuniones se planteó un problema administrativo y logístico con los pasajes de los dirigentes campesinos. Apparently, varios reclamaban que se les emitían los pasajes mal o a último momento, impidiendo que varios pudieran llegar a tiempo a las reuniones. Por ejemplo, se emitía un pasaje desde una capital de alguna provincia a capital federal sin considerar que ese dirigente tenía que hacer varias horas de viaje para llegar desde su comunidad a la capital de la provincia. Los dirigentes llegaban a la reunión después de varias horas de viaje por lo cual tenían que lidiar con el cansancio físico. Es importante notar que si bien esta cuestión de los pasajes fue minimizada por ciertos funcionarios como *errores administrativos* los dirigentes lo recolocaron en términos de *discriminación*, para quienes esto denotaba poco interés por parte de los funcionarios en que los dirigentes de las organizaciones del sector participen del CDR.

Si bien los dirigentes reconocían el obsequio de la *institucionalización* reclamaban a su vez el contraobsequio, que vendría siendo la cristalización de esta institucionalización en términos de recursos tangibles para el sector, una demanda de hace décadas. Cuando varios dirigentes habían hablado tímidamente, Emiliano se paró de su silla y exclamó osadamente:

¿Qué es lo que más necesita nuestro sector? Tenemos tierra en una situación precaria. Inversión, inversión es lo que más necesitamos. Es cuestión de poner [al mismo tiempo golpea el puño sobre la mesa]. El Estado argentino sigue poniendo muchos recursos a través de distintas instituciones, que de una u otra manera, sigue cayendo la mayor parte, podríamos hablar algo así como del 90% de los recursos, para los que ya están fortalecidos, para los que son fuertes y competitivos. ¿Cuál es el sector débil? Nuestro sector, el campesino, el indígena, el de los pueblos originarios el de los pescadores artesanales. ¿Qué recurso llega? Y... es poco, muy poco. Entonces, reafirmo, nuestro sector necesita inversión en tecnología apropiada. Este... acompañar el conflicto por la tierra también es inversión. Pero, hay que fortalecer con tierra que esté bien asegurada o precaria, no importa, hay que fortalecerlo. Eso es inversión. Por lo tanto, necesitamos fondos específicos, lo que sería parte de políticas diferenciadas, que coincido plenamente con todo compañero y compañera y apuntando a la soberanía alimentaria, a la seguridad alimentaria. Repito, celebramos este espacio. Que nos podamos reunir, póngale ustedes, una vez al mes por lo menos. Queremos que sea un espacio de discusión y ejecución. Y muy agradecido, muchas gracias [se escuchan los aplausos de los presentes en la reunión] (discurso de Emiliano en el CDR durante el segundo semestre de 2014).

Emiliano marca una diferencia tajante con la idea que varios de los funcionarios tenían sobre el espacio, este no solo debía ser de *discusión* sino de *ejecución*. Con ella coincidían otros dirigentes que en la reunión expresaron que *los proyectitos burócratas no resuelven los problemas del sector*. Los dirigentes reconocían el capital simbólico y a la vez lo disputaban, lo que quería decir que seguía faltando algo que los campesinos venían pelando históricamente *inversión para el sector y políticas diferenciadas*. Además de visibilizar los problemas del territorio sobre la mesa y recordarles a los funcionarios que hay varias cuestiones no resueltas: desalojos de tierra; el grave problema de sequía que deja a muchas personas sin agua para consumo humano y para sus animales, connivencia de empresarios y autoridades provinciales y municipales en la explotación de recursos como el agua y la madera; los agrotóxicos que afectan a la población, programas que no están funcionando en el territorio. Los dirigentes también buscaban disputar e incidir sobre el funciona-

miento del CDR. Ellos estaban de acuerdo en que *no solo hay que pedir proyectos sino disputar políticas* pero para eso demandaban a los funcionarios *información* querían saber *dónde están los recursos del Ministerio y quiénes los administran*. Por ello, Emiliano dijo que *para discutir hay que tener información*. Y otro dirigente de la región del Impenetrable dijo que *los campesinos necesitan saber a dónde hay que ir a tocar la puerta*, en referencia al funcionamiento complejo y laberintico de la burocracia.

Pero la burocracia no solo resultaba ser un laberinto para los dirigentes de las organizaciones sino también para los mismos funcionarios y técnicos que debían sortear sus normativas y procedimientos para poder llevar a cabo su trabajo en el día a día.

Existen diferentes normativas y rutinas burocráticas que fueron elaboradas conforme a una idea del estado y que ralentizan las acciones y el trabajo de los agentes estatales. Por ejemplo, Chávez me explicó que en los 90 se partía del supuesto de que *en la función pública se roba* y que por eso existen muchos procedimientos administrativos que les hacen perder el tiempo; por ejemplo, para que un Director pueda sacar pasajes y viáticos (para viajar a otras provincias o para que los dirigentes campesinos vengan a una reunión a Buenos Aires) necesita la firma de un Subdirector. Parar reparar o mantener ciertos equipos o infraestructura de las que se vale la ODR y sus delegaciones en el territorio se requiere licitar. Todas estas gestiones le llevan a invertir una enorme cantidad de tiempo y esfuerzo a los agentes estatales, pues su trabajo pasa a depender de diversos factores: rutinas de la burocracia, coordinación entre diversas entidades de gobierno, contexto político (periodos electorales), recursos estatales (desde el financiamiento básico hasta la operatividad de los sistemas informáticos necesarios para llevar a cabo los trámites) etc.

Esto contrasta con el estereotipo de político o de alto funcionario como alguien cuyo comportamiento es mecánico y donde se sobrevalora la dimensión de la conciencia o racionalidad en su proceder (Cowan Ros, 2011). Así como el campesino debe aprender cómo funciona la burocracia los funcionarios y técnicos también, sobre todo cuando llegan a un nuevo cargo, cuando cambian de uni-

dad burocrática o proyecto y cuando los envían a trabajar a nuevos territorios.

Otro aspecto interesante que denotan las reuniones del CDR durante ambas gestiones es la complejidad de la interacción entre actores que pertenecen a diferentes mundos de vida (Long, 2007) y sus diferentes perspectivas sobre el avance, éxito o fracaso de los programas y proyectos de AF y desarrollo rural.

Funcionarios y dirigentes campesinos no solo cuentan con posiciones distintas dentro de un campo (Bourdieu, 1996) sino que tienen visiones y esquemas cognitivos distintos (Bailey, 1975) y estos operan en sus términos de ver el mundo y en sus imaginarios sobre la idea del estado y el mundo político. En las reuniones de los CDR a nivel local durante la gestión pasada eran recurrentes las discusiones entre técnicos y dirigentes de organizaciones por los proyectos. Los primeros decían que ellos estaban interesados en proyectos que vinieran “desde el territorio” los segundos se quejaban de los “proyectos enlatados” que les ofrecían los agentes estatales. Reclamaban a los técnicos que sus organizaciones no contaban con las capacidades que les pedían los proyectos y que a causa de no tener dinero para pagar a un contador y hacer los balances habían perdido la personería jurídica, misma que tenía que estar al día si querían recibir financiamiento. Los técnicos exclamaban que ellos no tenían el poder para alterar los requisitos de los programas y animaban a los dirigentes a ponerse al día (con los trámites de la personería) y les ofrecían alternativas de personas o instituciones que podían ayudarlos.

Conclusiones

En un seminario sobre la cuestión agraria durante 2016, donde expusieron sus diagnósticos académicos y dirigentes de organizaciones, Emiliano expresó que las charlas y los debates son importantes, pero que de nada sirven si a “la mera hora no ponemos el cuero”. Nos pidió seguir analizando, pero también comprometernos y hacer cosas concretas para cambiar. Este llamado me hizo pensar que la brecha entre el territorio y el escritorio no solo refiere a la distancia existente entre el escritorio del funcionario y el territorio de los pobladores rurales, sino también a la distancia que hay entre ambos y el escritorio del académico. En este sentido, uno de los desafíos más importantes durante mi trabajo de campo fue comprender las creencias que tenían mis informantes sobre las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural, sus ideas sobre cómo opera el estado y el mundo político y cómo esto incide en sus discursos, tecnologías de gobierno y prácticas organizativas. La preocupación de mis informantes siempre giraba en torno a cómo volver operables esas tecnologías de gobierno. Los dirigentes de agricultura familiar podían estar enfrentados entre sí por diversas cuestiones, pero todos ellos apostaban a que saliera la Ley de Agricultura Familiar, tanto funcionarios como técnicos hablaban de la importancia de contar con presupuesto y políticas diferenciadas para el sector y con mayor financiamiento para los programas y proyectos.

La operabilidad era siempre explicada en términos de recursos y presupuesto, pero también en función de la política. La política adquiriría un sentido polisémico para mis informantes según la situación social en la que se encontraran y el contexto al cual hicieran referencia. Así, durante la gestión anterior, los altos funcionarios elogiaban la política del modelo nacional y popular y los avances

de la década ganada. Se fechitizaba la voluntad política de Cristina en términos de su poder y alcance para modificar las problemáticas estructurales del campo. Por otro lado, dentro de esa misma gestión en el trabajo cotidiano con los pequeños productores en el terreno, tanto dirigentes campesinos como técnicos consideraban que tenían poco margen de decisión a la hora de decidir e implementar políticas. Si bien conocían las dificultades estructurales (la marginalidad de la ODR dentro de la administración pública, la escasez de presupuesto) y apelaban a la normativa técnica (por ejemplo los dirigentes conocen el monto presupuestal asignado por ley para ciertos programas y proyectos) y jurídica disponible para la resolución de sus problemas (el convenio 169 de la OIT, la constitución, la ley de tierras) también apelaban a la importancia de la política: negociar con el gobernador el tema de las tierras, comprometer al intendente para que apoye el armado de las ferias francas y apoye los proyectos en territorio, etc.

La política parecía hacer y ser ese trabajo que, a través de una serie de relaciones, era capaz de introducir alguna diferencia en los procesos administrativos complejos. Adquiere el valor positivo del poder hacer; es aquello que libera los caminos tortuosos muchas veces irracionales, de la burocracia; es aquella excepción a la regla que no aparece como desviación sino como agencia. (Quirós, 2009:236)

Sin embargo, esa política tiene también sus propios límites. En las reuniones del CDR se fechitizaba la *voluntad política de Cristina* para mejorar la situación de la agricultura familiar y la importancia de tener *compañeros en el estado*; sin embargo, esto no fue suficiente para asignarle presupuesto específico a la ley ni para avanzar en su reglamentación. Por otro lado, con el cambio de gobierno se corporizo la imagen de las grandes entidades agropecuarias ocupando el estado. No obstante, los dirigentes de agricultura familiar siguen vinculándose con ellos y llevando a cabo diversas prácticas organizativas para disputar los sentidos de sus políticas (que buscan invisibilizar al sector) y para volver operables los proyectos y programas que se ejecutan en sus territorios.

Personificar la gestión del ministerio o corporizarla en una persona según su trayectoria y los intereses que representa es un discurso simbólico que permite legitimar o deslegitimar no solo a la persona que ocupa el cargo sino a la gestión entera. No obstante, los actores reconocen que, más allá de la voluntad política del gobierno nacional y de quien gestione la burocracia encargada de los problemas del agro, existe todo un engranaje burocrático y laberíntico lleno de contradicciones donde conviven reglas formales e informales de las cuales se valen los actores para su accionar y donde los funcionarios de alto rango tienen una incidencia incremental y fraccionada (Nuijten, 2003; Borges, 2009).

En este sentido, la *política* también era vista como una traba que puede obstaculizar procesos o gestiones burocráticas y, generalmente, se explicaba como una serie de mecanismos sobre los cuales los agentes estatales y los dirigentes campesinos carecen de control: disputas de poder en diferentes niveles del estado, connivencia entre funcionarios y empresarios que saquean los recursos naturales, rencillas personales y envidias, asignación de recursos con base en afinidades políticas, electorales o militantes, formas de construcción política en las cuales los agentes estatales buscan vincularse con las organizaciones.

Desde este sentido polisémico que mis informantes atribuían a la política esta podía ser vista, o bien como una herramienta para saldar la brecha entre el escritorio y el territorio o como una traba que alejaba a los escritorios para poder operar sobre las problemáticas territoriales, más allá de su buena voluntad y predisposición.

Referencias bibliográficas

- Abrams, P. (1988). "Notes on the difficulty of studying the state." *Journal of Historical Sociology*, Vol. 1, N° 1, pp. 58-89.
- Acta de la reunión del CDR, primer trimestre de 2018, documento interno.
- Bailey, F. G. (1975). "The peasant view of the bad life". En Shanin, T., *Peasants and peasant societies*. Inglaterra: Penguin Books.
- Berger, M. (2018a). "En busca de reconocimiento: Las organizaciones de la AF, Campesina e Indígena ante el conflicto por la resolución 125". En Panero, M. (comp.) *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: a 10 años de la Resolución 125*. Argentina: Universidad Nacional Villa María.
- Berger, M. (2018b). "Unificar al sector un análisis etnográfico de los vínculos entre las organizaciones campesinas y las agencias estatales en Argentina". En Rangel Loera, N. (comp.) *La producción de prácticas políticas colectivas: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. [En Prensa]
- Borges, A. (2009). "O emprego na política e suas implicacoes teóricas para uma antropología da política". En Grimberg, M., Fernández Álvarez M. y Carvalho Rosa, M. (comp.) *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. Argentina: Antropofagia.
- Bourdieu, P. (1996). Espacio social y poder simbólico. En P. Bourdieu, *Cosas Dichas* (pp. 127-141). Barcelona: Gedisa
- Bourdieu, P. (1997). "La economía de los Intercambios simbólicos". En Bourdieu, P., *Razones Prácticas sobre la teoría de la acción*. España: Anagrama
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (2013). "El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal". *Estado y Políticas Públicas*, N° 1, pp. 64-81. Recuperado de <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/28248>.
- Green Peace (2017). *Ley de semillas: Del campo al plato, el lobby de las empresas químicas*. Recuperado de <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/2017/3/mapaleydesemillas.pdf>

- Grasa, J. C. (2016). “Este Ministerio es un solo equipo”. Entrevista al Secretario Santiago Hardie. Horizonte Digital (marzo). Recuperado de <http://horizonteadigital.com/santiago-hardie-este-ministerio-es-un-solo-equipo/>
- Infocampo (2015). *Buryaile designó a las nuevas autoridades de INTA, SENASA y Agricultura Familiar* (22 de diciembre). Recuperado de <https://www.infocampo.com.ar/buryaile-designo-a-las-nuevas-autoridades-de-inta-senasa-y-agricultura-familiar/>
- Knight, A. (2002). “Armas y arcos en el paisaje revolucionario mexicano”. En Gilbert, J. y Nugent, D. (comp.) *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: Nueva Era.
- La Tinta (2016). *Argentina extractiva: el cambio era la profundización*. (29 de diciembre. Recuperado de <https://latinta.com.ar/2016/12/argentina-extractiva-el-cambio-era-la-profundizacion/>.
- Lattuada, M., Márquez, S. y Neme, J. (2012). *Desarrollo Rural y Política*. Argentina: Ciccus.
- Lattuada, M., Nogueira, M. y Urcola, M. (2012). “Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2011)”. Avá, N° 21, pp. 11-41.
- Ley 27.118 (2014). *Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>.
- Ley 26.737 (2011). *Tierras rurales*. Recuperado de <http://www.cadetierras.com.ar/wp-content/uploads/2014/08/Ley-de-Tierras-Extracto-Boletin-Oficial-32.305.pdf>.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Colegio de San Luis y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- Lorca, J. (2017). *El proyecto de Macri es especulativo*. Entrevista al politólogo Carlos M. Vilas. Página/12, 1 de marzo. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/22974-el-proyecto-de-macri-es-el-del-capital-especulativo>.
- Márquez, S. (2007). *Un año de Foro: Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*. Recuperado de: [http://64.76.123.202/proindex/Productos/Biblioteca/contenidos/doccap.06.\(ebook\)%20un%20a%C3%B1o%20de%20foro.pdf](http://64.76.123.202/proindex/Productos/Biblioteca/contenidos/doccap.06.(ebook)%20un%20a%C3%B1o%20de%20foro.pdf).
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca. (2015). *Política Presupuestaria de la jurisdicción*. Documento interno.
- Nuijten, M. (2003). *Power, Community and the State*. Inglaterra: Pluto Press.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes*, Vol. 2, N° 4, pp. 99-128.
- Panero, M. (2018). "Pelea de grandes. La cúpula del agro durante el conflicto de 2008". En Panero, M. (comp.) *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: a 10 años de la Resolución 125*. Argentina: Universidad Nacional Villa María.
- Quirós, J. (2011). *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Argentina: Antropofagia
- RENAF-RENOAF (2018). *Resolución N° 03/2018*, documento interno
- Rose, N. y Miller, P. (1992). "Political power beyond the State: problematics government". *The british journal of sociology*. N° 43, Vol. 2, pp. 173-205.
- Sarmiento, G. (2017). "Orientan el CONICET a las necesidades de las empresas". *El Reconocido historiador Ezequiel Adamovsky alerta por el cambio cultural que busca el PRO*. Tiempoar, 18 de febrero. Recuperado de <https://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/64781/orientan-el-conicet-a-las-necesidades-de-las-empresas>
- Vigil, C. (2019). *Agricultura Familiar campesina e indígena en la Argentina (2004 -2017)*. Uruguay: Ediciones Universidad-CLAEH.
- Wolf, E. (1989). "Facing power: old insights, new questions". *American Anthropologist*, N° 92, Vol. 3, pp. 586-96.

Organizadores

Carlos Cowan Ros

Ing. Agrónomo (UBA, 1999), Magister en Desarrollo Rural (2003, Universidade Federal do Rio Grande do Sul) y Doctor en Ciencias (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2008). Actualmente se desempeña como investigador adjunto en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (Conicet), director de la Especialización en Desarrollo Rural de la UBA y profesor en posgrados de la UBA, FLACSO y la Universidad Nacional de Misiones.

Correo electrónico: *cowanros@agro.uba.ar*

Matías Berger

Lic. en Sociología (UBA, 2001), Magister en Sociología y Ciencias Políticas (FLACSO) y Doctor en Antropología (UBA). Investigador Adjunto en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-CONICET). Docente en la cátedra *Sociología Rural* de la carrera de Sociología en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

Correo electrónico: *enriqueberger@hotmail.com*

Ariel Oscar García

Licenciado en Geografía (UBA, 2004), Magíster en Estudios Sociales Agrarios (FLACSO, 2009) y Doctor en Geografía (UBA, 2011). Investigador Adjunto del CONICET en el CEUR, donde Coordina la Línea de Investigación en Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES). Asimismo, se desempeña como docente de las Cátedras *Economía Política* (FSOC-UBA) y *Geografía Económica* (FFyL-UBA). Dicta cursos de posgrado en diversas universidades del país (UNSam, UNER, UNLam, FADU-UBA, FCE-UBA, FSOC-UBA, FAU-UBA, UNaM).

Correo electrónico: *arielgarcia@conicet.gov.ar*

Autores

Andrea Geanina Gómez Herrera

Licenciada en Sociología (UNSE, 2013) y Doctoranda en Ciencias Agropecuarias (UBA). Actualmente se desempeña como docente en las Cátedras *Sociedad y Estados* y *Sociedad y Territorios I* (UNCAUS) y *Sociología Rural Especial* (FHCSyS/UNSE). Asimismo, integra el Grupo de investigación de Sociología Rural del INDES (CONICET) y el equipo de tutores/as de la Diplomatura Agricultura Familiar y Transformaciones Territoriales (UNSE).

Correo electrónico: *andreagh90@gmail.com*

Ernesto Fabián Giuliano

Lic. en Economía (UNC, 1993), Magister en Gestión Territorial y Desarrollo (UNR) y Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Docente e investigador de la Facultad de Administración Economía y Negocios (FAEN) de la Universidad Nacional de Formosa (UnaF).

Correo electrónico: *giulianoernesto02@gmail.com*

Jessica Gallardo

Lic. En Trabajo Social (UBA, 2001), Especialista en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario (UNLa) y Magister en Desarrollo Humano (FLACSO). Técnica del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la Región Sur de la Provincia de Río Negro.

Correo electrónico: *jessicagallardo@yahoo.com.ar*

Jimena Ramos Berrondo

Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública (Universidad Iberoamericana, México, 2005), Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO) y Doctora en Ciencias Sociales por la misma institución. Becaria postdoctoral en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del CONICET. Docente de las cátedras *Políticas Sociales* y *Políticas Públicas* de la Facultad de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad del Salvador (USAL).

Correo electrónico: *jimenaramosberrondo@gmail.com*

Luis Mosse

Licenciado en Sociología (UBA) y Magister en Ciencias Sociales (UNGS-IDES), para lo cual presentó la tesis *La construcción de un sector. Políticas para la agricultura familiar en Argentina, 2002-2015*. Es investigador de cuestiones vinculadas a estructura agraria, mercados alternativos y políticas públicas, con énfasis en agricultura familiar. Actualmente, se desempeñan en el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar (IPAF) de la región pampeana, perteneciente al INTA, y coordina de forma interina el proyecto nacional *Comercialización y consumo de los productos de la agricultura familiar*.

Correo electrónico: *mosse.luis@inta.gob.ar*

María Florencia Marcos

Prof. de Enseñanza Media y Superior en Ciencias Antropológicas (UBA), Magister en Políticas Ambientales y Territoriales (UBA), Doctoranda de Antropología (UBA) y becaria doctoral CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

Correo electrónico: *mariaflorenciamarcos@gmail.com*

Marisa Scardino

Licenciada en Sociología y Especialista en Planificación Urbana y Regional (UBA). Becaria doctoral (CONICET), docente e investigadora del Centro de Investigaciones Hábitat y Municipios (CIHaM-FADU-UBA).

Correo electrónico: *marisascardino@gmail.com*

Referato

Revisión A

Sebastian Carengo (*sebastian.carenzo@gmail.com*)

Lic. en Ciencias Antropológicas (UBA, 2004) y Doctor en Antropología (UBA). Investigador independiente CONICET en el Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IESCT), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Docente de grado y posgrado en dicha casa de estudios (Lic. en Educación y Diploma en Diseño Estratégico de Tecnologías para el Desarrollo Inclusivo y Sustentable), así como también de posgrado en la Fundación Universidad del Cine (Maestría en Cine Documental) y en la Universidad Nacional de General Sarmiento (Maestría en Economía Social).

♦ **Pertinencia y actualidad del tema:** Muy Bueno

- *Comentarios:* El tema es de por sí relevante, en tanto aborda una cuestión ampliamente debatida en un país de fuerte matriz primaria como la Argentina, en torno al encuadre, alcance y condiciones de posibilidad, de políticas estatales destinadas a promover y/o obstaculizar el desarrollo de ciertos actores y dinámicas de producción agrícola y ganadera en nuestro país. La propuesta de abordaje del tema por parte de las/os editoras/es del libro resulta un acierto en tanto propone un doble desplazamiento. Por una parte, respecto de tentación de trabajar lo *rural* y lo *estatal* como objetos preconstruidos, para en su lugar abrir la producción social de ruralidades y estatalidades en su mutua imbricación. Por otro, en términos de interrogar este

objeto desde las continuidades y rupturas entre perspectivas neodesarrollistas y neoliberales, haciendo lugar a estas tensiones entre las trayectorias de mediano plazo y la experiencia de la coyuntura reciente. Este intento por desplazar de las lecturas simplistas y reduccionistas, pero al mismo tiempo de posicionar y situar políticamente un análisis a la vez riguroso y comprometido merece ser celebrado

◇ **Originalidad de la Discusión:** Muy Bueno

- *Comentarios:* La discusión planteada por las/os editoras/es y recuperada por las/os autoras/es de los capítulos seleccionados, resulta sumamente original. Más allá de los puntos destacados en la anterior respuesta, es preciso señalar que el abordaje del par ruralidades/estatalidades, se apoya en una discusión sumamente sugerente en torno a la naturaleza del estado, que discute con conceptualizaciones reificantes, para entonces proponer su deconstrucción a partir de evidenciar su carnadura espacial y particularmente escalar. De éste modo, tal como afirman Akhil Gupta y James Ferguson en relación al análisis de la cultura en Antropología, la cuestión del espacio siempre se consideró una dimensión central y estructurante de los aportes de la disciplina desde los clásicos, sin embargo, y quizá por ésta razón, fue escasamente objetivada y problematizada en términos estictos. La propuesta de las/os editoras/es respecto de materializar y espacializar la configuración mutua de estalidades y ruralidades en la argentina reciente, resulta entonces no solo un acertado enfoque para analizar una coyuntura “en caliente” sin caer en reduccionismos simplistas y maniqueos, sino al mismo tiempo elabora una enfoque sumamente productivo para seguir desarrollando en este campo.

◇ **Coherencia Metodológica:** Muy Bueno

- *Comentarios:* Tal como resulta evidente los capítulos se derivan de la puesta en marcha de estrategias metodológicas heterogéneas, sin embargo esto no resulta un problema en tanto

aquello que dota de coherencia interna a la propuesta y genera solidez de un argumento que se elabora en forma coral, está dado por la comunión en un enfoque cualitativo que asume la complejidad y diversidad de los objetos empíricos abordados por las/os autores, al mismo tiempo que enfatiza la productividad de abordar dicha complejidad desde un enfoque analítico procesual y multiescalar.

◇ **Desarrollo y Conclusiones:** Muy Bueno

◇

◇ **Valor Social de la Producción:** Muy Bueno

- *Comentarios:* La estructura del libro conjugando dos secciones, la primera que focaliza en las reconfiguraciones espaciales que se despliegan en el espacio político y productivo a nivel provincial, a partir de una etapa de producción de estatalidades neoliberales, y la segunda que pone en acento en las lógicas y dispositivos concretos de gobierno que sostienen este proceso en los territorios, resulta ampliamente lograda, aún si la distribución de contribuciones entre una y otra sección resulta levemente favorable a la primera en términos de cantidad (no así en calidad) de los capítulos que la conforman. Tanto el capítulo que introduce el tomo como las conclusiones recuperan una propuesta que resulta coherente y lograda, evidenciando matices y abriendo nuevas preguntas, antes que reafirmar certezas cristalizadas. Creo que así como la casuística seleccionada aporta y mucho a evidenciar la producción complementaria de políticas estatales y espacios rurales en la Argentina contemporánea, no debe de perderse el valor de ésta obra en su propuesta analítica aportando al campo una fina lectura elaborada desde el diálogo con las contribuciones sofisticadas de la antropología y la geografía social crítica.

Revisión A

Beatriz Nussbaumer (*nussbaum@agro.uba.ar*)

Ingeniera Agrónoma y Magister en Sistemas de Producción en Áreas de Subsistencia (UBA) y Doctora en Ciencias Agrarias (Universidad Humboldt de Berlín). Investigadora del CONICET. Profesora Adjunta de la Cátedra *Extensión y Sociología Rurales* (Facultad de Agronomía-UBA). Docente de grado (Lic. en Economía y Administración Agrarias, Ingeniería Agronómica) y posgrado (Maestría en Desarrollo Rural, Especialidad en Desarrollo Rural) en la Escuela para Graduados de dicha institución.

♦ **Pertinencia y actualidad del tema:** Muy Bueno

- *Comentarios:* La publicación constituye un aporte novedoso, sobre un tema de significativa relevancia y a partir de una rigurosidad científica se propone comprender las transformaciones que están ocurriendo en diferentes ámbitos rurales argentinos, contemplando cómo las políticas estatales inciden en ellos y, a su vez, cómo éstas son (re)producidas. En este sentido, los capítulos, al explorar casos de diferentes provincias argentinas (Neuquén, Río Negro, Formosa, Chaco y Santiago del Estero), así como políticas nacionales orientadas a lo rural, posibilitan identificar regularidades y especificidades de esas transformaciones invitando a los/as lectores a (re)pensar cómo se reconfiguró lo rural, lo agrario y la institucionalidad estatal orientada a ambos en las últimas dos décadas en el país.

♦ **Originalidad de la Discusión:** Muy Bueno

- *Comentarios:* Las perspectivas analíticas adoptadas por las/os autores/as constituye otro de los importantes aportes de la publicación, pues movilizan dilemas actuales de las Ciencias Sociales y ofrecen alternativas analíticas para superarlos. Por un lado, se destaca la opción de evitar abordajes reificantes del estado, en el sentido de considerarlo como un actor, con autonomía y agen-

cia, es decir con características humanas, y separado del resto de la sociedad. En los diferentes capítulos se observa el esfuerzo de indagar y analizar los sujetos sociales que acceden a ocupar cargos estatales y cómo en función de sus intereses, visiones y trayectorias toman decisiones y cómo éstas se institucionalizan e inciden en la transformación de lo rural/agrario y/o son disputadas por otros actores. En algunos de los capítulos, el análisis procesual posibilita observar cómo el cambio de gestión en el gobierno nacional y, en los provinciales, puede resultar en el cambio de políticas estatales, produciéndose cierta discontinuidad, pero también en la inercia y/o continuidad de modelos productivos, pudiéndose objetivar la distancia entre los discursos y las prácticas de gobierno. Por otro lado, se destaca el reconocimiento y análisis articulado de diferentes escalas. En este sentido, se observa el esfuerzo realizado por los/as autores para interpretar y poner en relación su objeto de estudio con procesos que operan a otras escalas (transformaciones tecnológicas, cadenas de valor global, paradigmas de políticas públicas, etc.), con el fin de objetivar cómo se articulan a esos procesos más amplios, cómo son condicionados por los mismos y cuáles especificidades adquieren los casos analizados.

◇ **Coherencia Metodológica:** Muy Bueno

- *Comentarios:* El abordaje desde la metodología cualitativa, incluyendo etnografías y otros enfoques, permite a los autores profundizar los análisis de los empíricos realizados y arribar en cada capítulo a enriquecedoras reflexiones.

◇ **Desarrollo y Conclusiones:** Muy Bueno

◇ **Valor Social de la Producción:** Muy Bueno

- *Comentarios:* Por lo expuesto, se considera de gran valor académico y para la divulgación en general la publicación en cuestión siendo favorable mi posición para su publicación.

VIENTOSUR

Editor

Gerardo Larreta - UNSJ (Argentina)

Directorio del Consejo Editorial

Margarita Moscheni - CONICET (Argentina)

Victoria Galoviche - CONICET (Argentina)

Corrección y diagramación

Damián César López - UNSJ (Argentina)

Consejo Científico Externo

Juan Jesús Morales Martín - UC Silva Henríquez (Chile)

Lucrecia Soledad Wagner - CONICET (Argentina)

Mirta Alejandra Antonelli - UNC (Argentina)

Eder Jurandir Carneiro - UF de São João del-Rei (Brasil)

Isabella Margerita Radhuber - University of Cambridge (Inglaterra)

Carlos Eduardo Reboratti - UBA (Argentina)

Ernesto Alfonso Selva - UCA El Salvador (El Salvador)

Nora Estela Fernández Mora - Universidad Técnica de Ambato (Ecuador)

Diana Manrique Garcia - UF Rio Grande Do Sul (Brasil)

Angela Milagro Tapia - Universidad de Texas (Estados Unidos)

Ernesto Meccia - UBA (Argentina)

Silvana Paola Vignale - CONICET (Argentina)

Mario Pecheny - UBA (Argentina)

Natalia Beatriz Fischetti - INCIHUSA (Argentina)

Silvia Castillo - Universidad Abu Dhabi (Emiratos Árabes)

Mabel Thwaites Rey, UBA (Argentina)

Mabel Manzanal - UBA (Argentina)

Alicia Itatí Palermo - UNLuján (Argentina)

Ana María Pérez Rubio - UNNordeste (Argentina)

Frédérique Langue - Centre National de la Recherche Scientifique (Francia)

Izaskun Alvarez Cuartero, Universidad de Salamanca (España)

José Luis Jofré - UNCuyo (Argentina)

Julio César Gambina - UNRío Cuarto (Argentina)

Pedro Ochoa George - Universidad de Cienfuegos (Cuba)

En las últimas décadas, los estudios rurales en Argentina, en particular los que abordan las diferentes expresiones de lo estatal o estatalidades, han adquirido renovada actualidad y creciente complejidad analítica acompañando el dinamismo de las transformaciones sociales y los giros teóricos y metodológicos operados en las ciencias sociales. En la presente compilación reunimos un conjunto de estudios de caso localizados en diferentes provincias (Formosa, Santiago del Estero, Río Negro y Neuquén) y en la institucionalidad del estado nacional, que convergen en el análisis de la configuración interdependiente entre ruralidades y estatalidades a distintas escalas e iluminan trazos distintivos que éstas adquieren en el país.

ISBN 978-987-950-605-910-1



9 789506 059101