

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 (CARSFE)**. 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.