



Revista
electrónica
de la Secretaría
de Investigación

FHyCS-UNaM

N° 19 DICIEMBRE 2022



► www.larivada.com.ar



La Rivada. Investigaciones en Ciencias Sociales.

Revista electrónica de la Secretaría de Investigación. FHyCS-UNaM

La Rivada es la revista de la Secretaría de Investigación de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Misiones. Es una publicación semestral en soporte digital y con referato, cuyo objeto es dar a conocer artículos de investigación originales en el campo de las ciencias sociales y humanas, tanto de investigadores de la institución como del ámbito nacional e internacional. Desde la publicación del primer número en diciembre de 2013, la revista se propone un crecimiento continuado mediante los aportes de la comunidad académica y el trabajo de su Comité Editorial.

Editor Responsable: Secretaría de Investigación. FHyCS-UNaM. Tucumán 1605. Piso 1. Posadas, Misiones. Tel: 054 0376-4430140

ISSN 2347-1085

Contacto: larivada@gmail.com

Artista Invitado

Rodrigo Benitez

<https://www.facebook.com/rodrigobenitez.art>

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales.
Universidad Nacional de Misiones.

Decano: Esp. Cristian Garrido

Vice Decana: Dra. Zulma Cabrera

Secretaria de Investigación: Dra. Beatriz Rivero

Secretaria Adjunta de Investigación: Mgter. Natalia Otero Correa

Director: Dr. Roberto Carlos Abíznano

(Profesor Emérito/Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Consejo Asesor

- Dra. Ana María Camblong (Profesora Emérita/ Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Dr. Denis Baranger (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Dra. Susana Bandieri (Universidad Nacional del Comahue/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina)

Equipo Coordinador

- Romina Inés Tor (Universidad Nacional de Misiones, Argentina/CONICET)
- Lisandro Ramón Rodríguez (Universidad Nacional de Misiones, Argentina /CONICET)
- Christian N. Giménez (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Comité Editor

- Débora Betrisey Nadali (Universidad Complutense de Madrid, España)
- Zenón Luis Martínez (Universidad de Huelva, España)
- Marcela Rojas Méndez (UNIFA, Punta del Este, Uruguay)
- Guillermo Alfredo Johnson (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)
- María Laura Pegoraro (Universidad Nacional del Nordeste, Argentina)
- Ignacio Mazzola (Universidad de Buenos Aires-Universidad Nacional de La Plata)
- Mariana Godoy (Universidad Nacional de Salta, Argentina)
- Carolina Diez (Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina)
- Pablo Molina Ahumada (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)
- Pablo Nemiña (Universidad Nacional de San Martín, Argentina)
- Daniel Gastaldello (Universidad Nacional del Litoral, Argentina)
- Jones Dari Goettert (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)
- Jorge Aníbal Sena (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- María Angélica Mateus Mora (Universidad de Tours, Francia)
- Patricia Digilio (Universidad de Buenos Aires, Argentina)
- Mabel Ruiz Barbot (Universidad de la República, Uruguay)
- Ignacio Telesca (Universidad Nacional de Formosa, Argentina)
- Froilán Fernández (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Bruno Nicolás Carpinetti (Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina)
- María Eugenia de Zan (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina)
- Juliana Peixoto Batista (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina)
- Natalia Aldana (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Consejo de Redacción

- Julia Renaut (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Julio César Carrizo (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)
- Lucía Genzone (Universidad Nacional de Misiones, Argentina/CONICET)
- Marcos Emilio Simón (Universidad Nacional de Misiones/Universidad Nacional del Nordeste)
- Emiliano Hernán Vitale (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Asistente Editorial

- Antonella Dujmovic (Universidad Nacional de Misiones, Argentina)

Corrector

- Juan Ignacio Pérez Campos

Diseño Gráfico

- Silvana Diedrich

Diseño Web

- Pedro Insfran

Web Master

- Santiago Peralta

DOSSIER

Gubernamentalidad del desarrollo: ambiente, alimentación y territorialidades en cuestión.

Presentación

Por Laura Kostlin, Florencia Marcos y Andrea Gómez Herrera.

La disputa por la institucionalización de las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural en la provincia del Chaco

Por Jimena Ramos Berrondo

Contradicciones en la implementación de políticas públicas para la Agricultura y la Soberanía Alimentaria en Misiones

Por Alejandro Oviedo, Javier Gortari, Laura Kostlin y Lucila Zayas

Ruralidades en disputa y políticas públicas. Conflictos y estrategias de la producción de alimentos sanos al oeste de la Aglomeración Gran Buenos Aires, Argentina

Por María Fernanda González Maraschio

Organización y acción colectiva en pequeños productores de alimentos al oeste del Área Metropolitana de Buenos Aires

Por Natalia Kindernecht y Gerardo Castro

Dinámicas asociativas de sectores empresariales y campesinos en el espacio rural del norte de la provincia de Córdoba a finales de la década del '90

Por Joaquín Ambroggio, Erika Decándido y Sofía Ambrogi

Las organizaciones sociales en articulación con las políticas públicas: Asistencia Alimentaria en pandemia

Por María Marta Muro y Sandra Analía Hoyos

¿Con la democracia se come?
El Programa Alimentario Nacional y las nuevas formas de hambre en la Argentina (1983-1989)

Por Luis Ernesto Blacha y Nahuel Rodríguez

Análisis crítico del discurso del Presidente de Argentina en la Cumbre sobre Sistemas Alimentarios de las Naciones Unidas (UNFSS)

Por María Tiscornia



La disputa por la institucionalización de las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural en la provincia del Chaco

The dispute over the institutionalization of family farming and rural development policies in the province of Chaco

Jimena Ramos Berrondo*

Ingresado: 26-07-22 // Evaluado: 01-08-22 // Aprobado: 15-11-22

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar cómo el cambio de autoridades en la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural durante el periodo 2012 – 2015 incidió en la dinámica intraburocrática de la Delegación de la Subsecretaría en la provincia de Chaco. Para ello, se analiza la orientación política de los nuevos funcionarios en relación a la promoción de ciertos formatos organizativos y formas de trabajo territorial con las organizaciones del sector agrario subalterno. Esto se contrasta con la orientación política y el trabajo de los altos funcionarios y técnicos que han trabajado en la Delegación desde la década del 90 en el Programa Social Agropecuario. Por ello, el título del artículo sugiere que hay una disputa por la “institucionalización” de las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar, pues esta tiene diferentes significados según el actor y el contexto donde se inserte. Se utilizó una estrategia metodológica cualitativa que consistió en la realización de entrevistas en profundidad a una decena de funcionarios y técnicos, así como la observación participante y el acompañamiento de sus actividades laborales y militantes durante el periodo 2013 – 2016.

Palabras claves: técnicos de terreno - burocracia - trabajo político - políticas de desarrollo rural y agricultura familiar



U
M
Universidad Nacional de Misiones

Abstract:

The objective of this article is to analyze how the change of authorities of the Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural (government agency dedicated to promote family farming and rural development practices) during the period 2012-2015, affected the intrabureaucratic dynamics of the Delegation (of the Subsecretaría) in the province of Chaco. Therefore, the political orientation of the new government agents is analyzed in relation to the promotion of certain organizational formats and forms of territorial work with the rural and agrarian subaltern organizations. This contrasts with the political orientation and the work of the senior officials and technicians who have worked in the Delegation since the 1990s in the Programa Social Agropecuario. Therefore, the title of the article suggests that there is a dispute over the "institutionalization" of rural development and family farming policies, since this has different meanings depending on the actor and the context in which it is inserted. To do this, a qualitative methodological strategy was used that consisted of conducting in-depth interviews with a dozen field technicians and officials, as well as participant observation of their managerial and militant activities during the period 2013-2016.

Keywords: *field technicians - bureaucracy - political work - rural development policies and family farming*



Universidad Nacional de Misiones

Jimena Ramos Berrondo

** Estudió Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Iberoamericana, México y cuenta con una maestría y un doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Actualmente es investigadora del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, CONICET.*

E-mail: jimenaramosberrondo@gmail.com

Cómo citar este artículo:

Ramos Berrondo, Jimena (2022) "La disputa por la institucionalización de las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural en la provincia del Chaco". Revista La Rivada 10 (19), pp14-34 <http://larivada.com.ar/index.php/numero-19/dossier/360-la-disputa-por-la-institucionalizacion-de-las-politicas-de-agricultura-familiar>

Introducción

En Argentina se han escrito muchos trabajos sobre cómo el cambio de régimen político (a partir del periodo de gobierno de Néstor Kirchner en 2003) ha dado lugar a políticas públicas más inclusivas y de desarrollo (García Delgado & Ruiz del Ferrer, 2013). En el campo del desarrollo rural se han destacado innovaciones relevantes en distintos niveles: desde la creación del Ministerio de Agricultura¹, en 2009, hasta la ampliación de la política de desarrollo rural a través de la participación de Argentina en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR² (Lattuada, Nogueira & Urcola, 2012; Soverna, 2008).

En opinión de Lattuada, Nogueira & Urcola (2012), las instituciones mencionadas permitieron jerarquizar la problemática del desarrollo rural y darles visibilidad a los productores familiares. Además, se creó una nueva estrategia de vinculación entre el Estado y la sociedad civil que contribuyó a la formación de cuadros del sector público, de dirigentes sectoriales y de los sectores más vulnerables de la población rural (Lattuada, Márquez & Neme, 2012). Esto se tradujo en la creación de dispositivos de diálogo y discusión que fomentó la ex Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (SAPyA) como el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF)³ (Lattuada, Nogueira & Urcola, 2012).

El potencial analítico de los estudios anteriores radica en que permite visualizar el recorrido que han tenido las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural, sus efectos en la población rural y los cambios sucedidos en la institucionalidad estatal destinada al desarrollo rural y la agricultura familiar. No obstante, estas investigaciones parten de un enfoque predominantemente institucionalista que nos impide ver las dinámicas de relacionamiento e interacción entre los actores tanto al interior de las agencias estatales como entre estas y las organizaciones del sector. En efecto, tanto en la práctica como en la investigación del campo del desarrollo rural se asigna un lugar predominante al desarrollo de instituciones como respuesta a las problemáticas rural-agrarias suponiendo que a través de ellas se generarán incentivos no solo para originar procesos de desarrollo sino también las condiciones para que los actores puedan cooperar o resolver conflictos diversos, como lo supone la corriente del Desarrollo Territorial Rural de Schejtman y Berdegué (2004).

En contraposición con los análisis macro e institucionalistas sobre el desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina, la perspectiva interpretativa que utilizan los trabajos de corte antropológico y sociológico analiza los sentidos y significados que diversos actores otorgan a los programas de gobierno (Borges, 2009), sin dar por sentado que existen criterios uniformes y objetivos para evaluar las políticas. De la

1 Anteriormente existía la Secretaría de Agricultura Pesca y Alimentación (SAGPyA), que dependía del Ministerio de Economía.

2 Creada en 2004, tuvo como antecedente el trabajo realizado por la Coordinadora de Productores Familiares (COPROFAM) del Mercosur desde 1994, donde participaban diferentes organizaciones del sector con el objetivo de analizar las problemáticas del sector de la agricultura familiar y plantear propuestas concretas. Federación Agraria Argentina (FAA) tuvo una participación primordial en todas estas actividades.

3 Se crea en el marco de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) en Mercosur, donde se propuso que cada país arme un espacio de debate y concertación de políticas públicas para la agricultura familiar donde participen agentes estatales y referentes de organizaciones.



misma manera, cuestionan el lenguaje y los programas que se promueven desde organismos internacionales y agencias estatales, etnografiando las interfaces de conocimiento de estas políticas a través del análisis de la producción y evolución de ciertas categorías clave como el capital social, la soberanía alimentaria, la seguridad alimentaria y la agricultura familiar (Bencivengo, 2016; Marcos, 2022; Gisclard, *et al*, 2015).

En un sentido amplio, este artículo trata sobre las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar definidas como “planes de acción” y “narrativas retóricas” que sirven para justificar o legitimar determinadas decisiones que cristalizan en programas y proyectos (Shore, 2010). Asimismo, me interesa la manera en que estas políticas proveen zonas de alianzas y espacios de interacción que buscan unir a la gente en pro de metas comunes o delimitar fronteras simbólicas que separan a “nosotros” de “ellos” (Shore, 2010). En efecto, Shore (2010) plantea que las políticas pueden ser consideradas como mitos, pues en esencia buscan imponer orden y coherencia en el mundo. A su vez, son herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar a la sociedad (Shore, 2010).

La propuesta anterior se distancia de las lecturas reificantes del Estado como orden o entidad suprasocial por arriba de todo (Ferguson & Gupta, 2002; Ferguson, 2007; Abrams, 1988). En contrapartida, propone pensarlo como una arena de disputa (Oszlak & O'Donnell, 1995; Fox, 2007), que, si bien posee cierta jerarquía e institucionalidad interna, contiene determinada heterogeneidad y límites “porosos” a visiones del mundo “externas” (Muller, 1985).

En el caso concreto de mi objeto de estudio, me interesa analizar cómo las políticas impulsadas por la Subsecretaría de Agricultura familiar⁴ categorizan y clasifican a los llamados técnicos de terreno de la Delegación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en Chaco (en adelante Delegación o Delegación de la SsAF en Chaco). La forma en que estas construyen activamente identidades entre los agentes estatales y con la población destinataria de los proyectos. Para ello, comparo la orientación política y las prácticas de los funcionarios y técnicos de terreno que trabajaron desde el Programa Social Agropecuario (PSA) en los 90 con la de los funcionarios que ingresaron a la gestión a partir de 2012.

Para conocer el significado que tuvieron las políticas para los funcionarios y los técnicos y cómo las vivenciaron, es necesario tener en cuenta el contexto. Para ello, acudo a Oszlak (2006), quien afirma que la naturaleza del régimen político incide en la dinámica intraburocrática. Si bien el periodo de tiempo de estudio considerado para este artículo (2012 -2015) abarca la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y dos periodos de gobierno provinciales distintos en la provincia de Chaco, Capitanich (2011 – 2013) y Bacileff Ivanoff (2013 – 2015), sostengo que los cambios de autoridades al interior de la SAF a nivel nacional y provincial también generaron cambios en la dinámica intraburocrática.

Este artículo se divide en dos apartados. El primero, describe cómo el cambio de autoridades en la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) y su respectiva

4 Fue creada en 2008 en el marco del conflicto entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y las grandes entidades del agro representadas en la mesa de enlace. Este fenómeno coyuntural fue aprovechado por diversas organizaciones de pequeños productores, criollos, chacareros e indígenas de diversas regiones del país (representados en el sector de la agricultura familiar) para negociar con el gobierno nacional algo que ya venían pidiendo desde hace décadas, una agencia estatal que atendiera las problemáticas de este sector de manera integral (Berger, 2018).



delegación en la provincia de Chaco implica la promoción e instrumentalización de formatos organizativos y formas de trabajo territorial distintos a los del PSA. Se contrasta la orientación política de los funcionarios de alto nivel con la de los técnicos de terreno, analizando cómo las políticas implementadas a partir de 2012 buscan crear nuevas categorías de subjetividad (entre los burócratas y las organizaciones rurales subalternas) que son cuestionadas por algunos técnicos de terreno.

El segundo apartado se enfoca en el vínculo entre los técnicos y los referentes de organizaciones desde la perspectiva de los técnicos, es decir, sus narrativas retóricas. Interesa el trabajo político que llevan a cabo los técnicos como mediadores.

El artículo parte de una estrategia metodológica cualitativa y está basado en el trabajo de campo realizado para mi tesis doctoral durante el periodo 2012 – 2016. Las técnicas de recolección de datos incluyeron: i) una decena de entrevistas en profundidad a funcionarios (a nivel nacional y subnacional) y técnicos de terreno de diferentes gestiones (PSA/ SAF); ii) observación participante en las reuniones de los técnicos a nivel provincial y en su trabajo de terreno con dirigentes de organizaciones; y en menor medida, ii) el análisis de documentos oficiales del PSA y de la SAF⁵.

La institucionalización de la agricultura familiar

La institucionalización de las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural fue un gran hito que varios funcionarios y técnicos de terreno a nivel nacional y subnacional entrevistados señalaron sobre la gestión que comenzó Emilio Pérsico en 2012.

Hoy con el gobierno de Kirchner ha habido una reivindicación de la AF, la creación del Ministerio, de la Subsecretaría de AF, la creación de la Federación de Agricultura Familiar, donde hay una representación genuina gremial. El pequeño productor familiar deja de ser considerado como un pobre rural que necesita tratamiento especial, asistencialista, para inaugurar una nueva etapa que tenga que ver, fundamentalmente, con el desarrollo productivo, que ellos puedan ser sujetos protagónicos en un proceso, fundamentalmente, de producción agroalimentaria. (Entrevista realizada a Rodolfo Lagos, subsecretario de Desarrollo Rural en Chaco, 2013).

Es importante señalar que en la narrativa retórica de estos funcionarios siempre se destacaba el antes y el después del inicio de la gestión de Pérsico. Es decir, nótese como, sin mencionarlo de modo explícito, Rodolfo Lagos está contrastando la diferencia en la orientación política que tuvo el PSA con la SAF. Por orientación política, me refiero a la mirada hacia los destinatarios de las políticas y la manera en que las diferentes gestiones han definido las problemáticas del sector agrario subalterno.

La articulación entre la SsAF (posteriormente convertida en SAF⁶) y sus delegaciones en las diferentes provincias del país se instrumentalizó a través de la Direc-

5 Para distinguir las categorías teóricas de las categorías nativas se utiliza letra cursiva y entrecorrido para estas últimas. Además, se utilizan pseudónimos para garantizar la confidencialidad de los informantes.

6 En 2014, la Subsecretaría de Agricultura Familiar pasó a ser Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) a través del decreto 1030/2014 creado por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.



Universidad Nacional de Molinos

ción de Ejecución Territorial. Esta tenía a su cargo: asistir en tareas relacionadas a la ejecución y la gestión administrativa de todas las coordinaciones provinciales; desarrollar acciones de coordinación técnica a nivel territorial; y organizar las auditorías administrativas según las normas de la Administración Pública Nacional (SAF, documento interno, 2015).

Sin embargo, esta articulación no estuvo exenta de problemáticas, en algunas provincias del país hubo tomas de las delegaciones de la SsAF por parte de los empleados agremiados en la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y reclamos por parte de los referentes de organizaciones del sector. En el caso de Chaco, hubo una manifestación de dirigentes de diversas organizaciones en Resistencia porque Pésico había relevado de su cargo al entonces delegado de la SsAF, Jaime de la Torre, para colocar a uno de sus allegados del Movimiento Evita (ME), Edgardo Sánchez.

La articulación territorial entre nación y las provincias no solo se observaba a partir de las estructuras de la gestión sino también a través de los vínculos que existían entre funcionarios como “compañeros del Movimiento Evita⁷.” Tal era el caso de Pésico, Edgardo Sánchez y Rodolfo Lagos, que provenían del “tronco del peronismo revolucionario” desde la década del 70. Además, en los últimos años, Edgardo y Rodolfo habían trabajado juntos en agencias estatales de la provincia ligadas al tema del desarrollo rural y la tierra.

La provincia de Chaco fue la primera provincia del país donde el ME lanzó un Frente Agrario con el objetivo de “brindarle poder económico al sector para que pueda tener poder político y social” (entrevista realizada al delegado provincial de Chaco, 2013). En opinión de Sanchez y Lagos, el algodón (al igual que otros cultivos industriales) dejó de ser un cultivo rentable para la agricultura familiar. Por ende, este sector necesitaba contar con herramientas para planificar y producir alimentos.

Con base en este diagnóstico y reivindicando la experiencia de las Ligas Agrarias (LA) en los 70, se impulsaron desde diferentes agencias estatales en Chaco (la Delegación de la SsAF y la Subsecretaría de Desarrollo Rural, perteneciente al Ministerio de la Producción) el Programa de Consorcios Productivos de Servicios Rurales y la Ley de Agricultura Familiar de la provincia de Chaco.

En 2010, el gobernador Milton Capitanich impulsó la Ley 6547/10 de Consorcios Productivos de Servicios Rurales con el objetivo de brindar asistencia al pequeño productor por medio de la conformación de consorcios (integrados por no menos de 15 productores). Estos tienen como objetivo efectuar tareas y brindar servicios entre sus asociados que tienen que ver con labranza, producción lechera, construcción de represas y perforaciones para el acopio de agua. En promedio, cada consorcio está formado por 80 productores y hasta ahora se han empadronado cerca de 14.500 pequeños y medianos productores. Las actividades de cada consorcio dependen de las características de la región de la provincia. Por ejemplo, todo lo que es la parte central este de la provincia está dedicada a la producción hortícola, la parte norte y noreste son productores ganaderos y forestales y también hay muchos productores de ganadería caprina.

Sin embargo, la implementación de los consorcios atravesó varios desafíos ligados a la definición de los sujetos que serían beneficiados por esta política, a la adminis-

7 El Movimiento Evita fue fundado por Pésico con el objetivo de “dar poder y organización a los humildes y a los trabajadores del Estado”, reivindicando lo que hizo Perón (Fontevicchia, 2011).

tración de recursos estatales por parte de las organizaciones y a distintas visiones de los técnicos de terreno sobre cómo debían trabajar con estas nuevas estructuras organizacionales.

En opinión del delegado provincial, uno de los principales desafíos de la gestión de Pérsico era “organizar al sector para que dé la pelea” (entrevista realizada en 2013 a Sánchez). Su opinión era compartida por Rodolfo Lagos, dirigente histórico de las Ligas Agrarias:

El sector atraviesa por un desafío político organizativo que se debe al proceso de atomización de las políticas neoliberales en el que emergieron una gran cantidad de pequeñas organizaciones que no tienen capacidad política para llevar adelante nada, ni siquiera procedimientos productivos. Esta atomización, digamos, no les permite a ellos ser verdaderos protagonistas. (Entrevista realizada a Rodolfo Lagos, 2013).

Actualmente, en la provincia de Chaco hay entre 10.000 y 12.000 pequeños y medianos productores que se caracterizan por la limitación de recursos productivos y la escasez de tierra. Además de tener una inserción laboral precaria y el aislamiento geográfico con limitada disponibilidad de acceso a infraestructura y servicios básicos (Neiman, 2000).

La primera gran expulsión de los pequeños productores de sus tierras fue a partir de 1976, cuando el Instituto de Colonización, con el aval del gobierno durante la dictadura militar, concretó una venta masiva de tierras públicas. Esto incrementó la presión de la tierra tanto por parte del agronegocio como por parte de los pequeños productores sin tierra. Es por ello que, a partir de los 80, la demanda por la tierra será una de las principales reivindicaciones de las organizaciones campesinas e indígenas en la provincia de Chaco (Gómez, 2012).

Los cambios sucedidos en la historia del agro chaqueño y sus transformaciones en las últimas décadas son sumamente importantes pues evidencian cómo a través del tiempo funcionarios y militantes han interactuado con diferentes tipos de productores (medianos y pequeños productores capitalizados integrados en cooperativas durante los 70 que luego desaparecen). Estas intervenciones tienen fuertes determinantes en sus estrategias productivas y en sus acciones reivindicativas, incluso constituyen situaciones identitarias (Roze, 2007).

En el caso de la nueva gestión de la SAF en Chaco, los funcionarios depositaban parte del problema productivo del sector de la agricultura familiar en la debilidad y la escasa injerencia de las organizaciones del sector en las políticas. En su opinión, el modelo a seguir era el cooperativismo de los 70. No obstante, este discurso fue cuestionado por Jaime de la Torre, delegado del PSA en Chaco durante los 90, quien expresó que los programas de la SAF estaban hechos para un tipo de productor que ya no existe.

Jaime conocía bien las críticas que se hacían del PSA por parte de la gestión de 2012, y argumentó que si uno analiza el inicio del programa con base en el contexto en el cual fue gestado (década del 90) puede advertir que el tipo de productor no era el mismo que el de los 70.

Estos núcleos tenían que ver con un financiamiento anterior, con los primeros gérmenes de una organización. Pero que no necesariamente eran con la misma lógica de las Ligas Agra-



rias tampoco con el mismo sujeto. El sujeto de las LA era un mediano productor, mientras que estos productores son los más pobres del campo, digamos. Y el PSA trabajó sobre ese sector y el PROINDER después vino a fortalecer esto, digamos. Yo tenía que trabajar con productores con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), cosa que a lo mejor un mediano productor no la tenía. (Entrevista realizada a Jaime de la Torres, delegado del PSA)

Volviendo a las críticas sobre el PSA, Jaime sostenía que *“el PSA era un Programa de la época de los 90 que era clientelista, que era... un montón de esos términos. Es cierto, posiblemente, pero quienes lo desarrollamos le dimos otra impronta”*. Esta impronta es muy relevante porque tiene que ver con dos elementos importantes que señala Shore (2010) sobre las políticas. El primero es que son instrumentales, es decir, contienen una “voluntad de poder.” El segundo, con la manera en que las políticas generan zonas de alianzas y espacios de interacción. Nótese que, tanto en este fragmento de las entrevistas como en otros, cuando los funcionarios hablan de las políticas que impulsaron, utilizan el plural.

En efecto, el PSA fue gestado en un contexto de cambios a nivel económico (como el aumento de la pobreza, la apertura de mercados) y productivos (crisis de productos regionales, reconversión productiva, abandono de la actividad por parte de productores) (Benencia y Flood, 2002). En este marco, los organismos internacionales y el Estado vieron a las ONG como potenciales aliadas para contener los efectos negativos del modelo económico. La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación diseñó programas de alivio a la pobreza y desarrollo rural que contemplaban la tercerización de algunas de sus acciones a las ONG (Cowan Ros, 2002). Además, es importante mencionar que varios de los funcionarios que conformaron la estructura del PSA a nivel nacional y en las delegaciones provinciales provenían del ámbito de trabajo de las ONG durante la década del 80 y previamente habían militado en el Movimiento Rural Cristiano (Murtagh, 2013).

Los técnicos que ingresaron a la Delegación del PSA en Chaco durante la gestión de Jaime (1993 – 2012) eran en su mayoría de la carrera de Trabajo Social, aunque también había otros de las ciencias exactas, como agrónomos y veterinarios. Podemos decir que fueron los fundadores de la Delegación del PSA y los que comenzaron a trabajar con referentes y organizaciones con las que varios de ellos ya trabajaban como fruto de su experiencia laboral previa en las ONG como el Instituto de Cultura Popular (INCUPRO) y el Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social (CIPES). Como Jaime lo expresó, fue una etapa en que el gran reto que tuvieron como equipo fue visibilizar la cuestión rural y las problemáticas de los pequeños productores como una cuestión pública. Por ello, además de trabajar la cuestión productiva por medio de la conformación de grupos de productores para recibir créditos sin intermediación bancaria, le dieron mucha importancia a la cuestión organizativa (PSA, documento interno, 2001). Esto se materializó a partir de diferentes acciones, primero, en la incorporación de las organizaciones de base históricas de Chaco (gestadas durante la década del 80 en el marco del trabajo de las ONG) en la estructura asociativa del PSA a nivel provincial y regional. Aquí participaban la Unión de Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH), la Asociación de Pequeños Productores del Chaco (APPCH) y Campesinos Poriajhu. En segundo lugar, con la creación de una Mesa Coordinadora de Organizaciones de Pequeños Productores del Chaco a partir de 1998 con el financiamiento del PSA – PROINDER. Más tarde, en el contexto de la REAF



Mercosur, esta mesa obtendrá la personería jurídica y se convertirá en la Federación de Pequeños Productores del Chaco (FPPCH). Esta mesa sirvió como paraguas para que varias pequeñas organizaciones lograran obtener personería jurídica, recibir y administrar fondos de diversos proyectos, así como gestionar fondos y ayudas frente a problemáticas graves como inundaciones, cambios en la normativa provincial con respecto a la compra/venta de tierras públicas y cuestiones indígenas ante el gobierno de la provincia.

Para Jaime y su equipo, el PSA *“generó una identidad en el territorio”*. A modo de ejemplo, en mi trabajo de campo fue común ver referentes campesinos y técnicos en Chaco con bolsas o artículos del PSA o de la FPPCH. Una vez, al cuestionar a un técnico de la SAF por qué seguía teniendo una gorra del PSA me dijo: *“es como el primer amor, nunca se olvida”*. Estas anécdotas sirven para ilustrar cómo las políticas construyen identidades (Shore, 2010). En mi opinión, estas identidades se exacerban o se revalorizan cuando se ven amenazadas por las identidades o subjetividades que buscan promoverse desde nuevos programas o políticas de gobierno, como lo que pasó con la gestión de 2012 en la provincia de Chaco.

Las zonas de alianza e interacción que construyen las políticas tienen que ver con las trayectorias biográficas de los funcionarios y técnicos de terrenos, así como los vínculos existentes entre ellos. Estos vínculos no solo están permeados por los lugares donde trabajaron previamente, sino también por convicciones, ideas y militancias. En este sentido, Murtagh (2013) sostiene que varios de los que trabajaron en el PSA transitaron por tramas organizativas vinculadas al humanismo cristiano y el peronismo, como la Agrupación Humanista en Agronomía y los Seminarios de Empresarios Rurales (SER)⁸. El objetivo de estos espacios era estudiar la doctrina social cristiana y su aplicación práctica en las empresas agropecuarias. De aquí se generaron diversos emprendimientos productivos como los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA), así como diversas experiencias y organizaciones para combatir la pobreza rural en el NEA.

Esta apretada síntesis de las trayectorias biográficas de los fundadores del PSA sirve para ilustrar por qué son vistos por los nuevos funcionarios de la gestión 2012⁹ como funcionarios y técnicos que tienen una *“mirada local y desde las ONG”*, u *“onegeista”*. Durante mi trabajo de campo encontré referencias específicas a las ONG donde trabajaron estos técnicos o funcionarios, por ejemplo, *“los de INCUPO”* o la *“mirada de INCUPO”*. A su vez, estas clasificaciones asociaban a estos técnicos de manera implícita con una ideología *“neoliberal”*, *“de derecha”* y *“católica”*. Cabe aclarar que estas clasificaciones sirven como narrativa retórica para marcar la diferencia entre el *“ellos y el nosotros”* (Shore, 2010). Estas diferencias no solo buscan reducir y simplificar la trayectoria y las experiencias de los funcionarios y técnicos del PSA, colocando a todos ellos dentro de una misma categoría, sino que asocian su

8 Organizados por monseñor Quarrancino en el monasterio benedictino de Los Toldos. De estos seminarios participaron los fundadores de FUNDPAZ, INCUPO e INDES. También transitaron Bordelois, Pereda, Stengel y monseñor Iriarte, los cuales serán designados como consejeros cuando Bordelois asumió la coordinación nacional del PSA.

9 Estrictamente estas visiones y confrontaciones empiezan a aparecer con el cambio de miradas y enfoques que tuvo el PSA a partir de la gestión de Scheibengraf en 2006, cuando se introduce el Enfoque Socio Territorial y se pide a los técnicos de terreno pasar de tener una mirada menos local y más integral del territorio (ver Bencivengo, 2016). También salieron a relucir con la entrada de Guillermo Martini en 2008 (ver Ramos, 2017).



recorrido biográfico a una forma de trabajo en la gestión pública. Es decir, a menudo se clasifica el trabajo de estos funcionarios y técnicos como “*puramente técnico y racional*” y “*falto de una visión política*”. Así, estos técnicos eran clasificados como “*los cabeza PSA*”.

Es relevante mencionar que la construcción activa de identidades en las políticas puede materializarse a través de prácticas organizativas; definidas como tecnologías de gobierno para organizarse y organizar a otros con múltiples fines, en el caso que nos compete, para pensar e instrumentalizar las políticas (Rose y Miller, 1992; Ramos Berrondo, 2019). En efecto, el caso de estudio concreto muestra cómo los altos funcionarios construyen espacios (o hacen uso de espacios organizativos existentes) para pensar los problemas del agro, discutirlos, generar estudios y diagnósticos y, a su vez, planes y estrategias de acción. Tal fue el caso de la Corriente Agraria Nacional y Popular (CANPO) promovida por el subsecretario de Agricultura Familiar Guillermo Martini (2008 – 2012) con el apoyo del entonces ministro de Agricultura Julián Domínguez, el cual provocó adhesiones entre técnicos, funcionarios y referentes de organizaciones en Chaco (Ramos Berrondo, 2017). Otro ejemplo de práctica organizativa es el Frente Agrario Evita (discutido previamente).

En Chaco, hubo varios técnicos de terreno y funcionarios que se vincularon a la CANPO y al FA del ME. Si bien discursivamente estos espacios pueden ser vistos como antagonicos por parte de algunos técnicos o funcionarios, no lo son. La complejidad estriba en que diversos actores transitan y participan por estos espacios según sus convicciones e intereses.

En opinión de Jaime, el cambio de autoridades en la SsAF a nivel nacional y provincial generó un retroceso en la institucionalización de las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural. Esto se debía a que no se valoraba el trabajo y la experiencia del PSA

Me parece que lo que es más complicado es que no hay una política clara con respecto a lo agrario, digamos, esta Subsecretaría no cumple con su rol que debía haber cumplido, digamos... Entonces, yo creo que se ha retrocedido en esta institucionalización desde el Estado. No es un problema de gestión, sino un problema de que no pertenece a la línea que hoy conduce la Subsecretaría. Y eso no le hace bien al Estado. Eso creo que es la parte más negativa, porque hay gente que no pertenece a la línea que hoy está en el Estado, pero que tiene una formación y una capacidad de gestión que le ha costado años al Estado hacerla. Eso es lo más grave. (Entrevista realizada a Jaime, delegado del PSA en Chaco)

De la misma manera, esta institucionalización quedó limitada ante la falta de criterios para la contratación del personal y para el proceso de planificación y evaluación de proyectos.

En consonancia con lo que dijo Jaime sobre la línea política, Amelia, una técnica de terreno afiliada a la CANPO dijo que no existía un trabajo conjunto entre la CANPO y el ME y que Pésico nunca los había convocado, ni a la hora de asumir, ni posteriormente (Registro del diario de campo, 2014).

Para Nora, otra técnica que trabajó desde inicios del PSA con Jaime “*no existe un vínculo entre el trabajo realizado con Jaime y el trabajo que se realiza con Sánchez. No veo el puente entre lo que hicimos y lo que proponemos ahora. Ahora es borrón*



y cuenta nueva. Yo siento que habría que construir un puente” (Registro del diario de campo, 2014).

Esto se contrapone al hecho de que ahora en la delegación “no hay trabajo en equipo y cada quien tiene su kiosko”, como expresó Jaime.

Los funcionarios y técnicos del PSA solían apelar a la racionalidad técnico-administrativa para describir su gestión y su trabajo, en este sentido calificaban la gestión de Jaime de “eficiente” y varios compartían la visión de que Pérsico y los técnicos de terreno del ME “no estaban preparados para el cargo”.

Así como los del ME utilizaban la narrativa retórica para clasificar a los funcionarios y técnicos del PSA, estos últimos también lo hacían para descalificar a los funcionarios y técnicos de la nueva gestión afiliados al ME. En su opinión, muchos de ellos carecían de “formación técnica” y eran “punteros políticos”. Además, destacaban que provenían de los movimientos urbanos y que no tenían experiencia en el ámbito rural.

Sin embargo, los técnicos que se oponían a la gestión del ME en la SAF, y que defendían la racionalidad técnico administrativa y legal para llevar adelante una gestión exitosa, también llevaban a cabo acciones políticas, tales como, “boicotear al delegado provincial” y “convertir las delegaciones en estructuras paralelas” (Conversación con un técnico de la SAF, registro del diario de campo). Con esta opinión concordaba una funcionaria de alto nivel de la Delegación para quien el problema estribaba en que varios técnicos de terreno no se comprometían a fondo con la gestión y los proyectos por no estar de acuerdo con las convicciones políticas de Sánchez y su pertenencia al ME.

Algo interesante durante el trabajo de campo realizado fue que, en general, los diferentes agentes burocráticos (tanto de la gestión del PSA o de las gestiones posteriores) que se circunscribían a diferentes espacios políticos o que respondían a diferentes lealtades al interior de la gestión coincidían en la manera en que clasificaban a sí mismos (racionalidad técnica vs racionalidad militante). De la misma forma, coincidían en las estrategias que ponían en marcha para promover la agricultura familiar y el desarrollo rural (programas y proyectos que tendieran al fortalecimiento organizativo y productivo). Esto lo observé tanto en las reuniones de los técnicos en la SAF como en las reuniones de los movimientos sociales donde militaban. Entonces, uno puede preguntarse a qué se debían las desavenencias entre los agentes estatales al interior de la Delegación y por qué no cooperaban o sumaban esfuerzos en pos de los objetivos territoriales y los de sus organizaciones militantes.

Estas diferencias tienen que ver, como lo observan Crozier (1969) y Oszlak (2006), con las relaciones de poder al interior de las organizaciones y las estructuras burocráticas, es decir, no solo con el lugar que cada uno de estos agentes ocupa en el escalafón sino con los capitales (simbólicos y financieros) que dispone.

De hecho, es importante subrayar que algunos técnicos que datan de la gestión del PSA aplaudieron la entrada de Pérsico como nuevo subsecretario y apoyaron los nuevos lineamientos de conducción política nacional, así como su visión amplia sobre la resolución de problemáticas en el territorio y el trabajo con organizaciones. Efraín, un técnico de la Delegación relató:

(...) la diferencia de la gestión de Sánchez a la de Jaime es que con el primero hemos podido trabajar sobre problemáticas más amplias, como la Mesa de Tierras que hicimos en el



Chaco para estudiar estas problemáticas y el acompañamiento que venimos dando a las organizaciones que sufren los desalojos de tierras (Registro del diario de campo, 2016).

Las diferencias entre las agentes estatales encontradas durante el trabajo de campo no se deben a la organización política y militante a la cual adscriban, ni a sus convicciones políticas, sino a los cambios en la estructura burocrática de poder que implica la asunción de nuevas autoridades o regímenes políticos que buscan desarrollar diferentes programas de gobierno (Oszlak, 2006). En este sentido, Oszlak (2006) explica que las agencias estatales redefinen su fronteras y dominios funcionales en función de los recursos de poder (coerción, información, legitimidad, bienes económicos, mecanismos ideológicos) con los que cuentan.

La gestión entrante implementa su programa gubernamental y controla las opciones de políticas y los recursos disponibles para conseguir sus objetivos. No obstante, existe también una pugna entre las diferentes unidades que componen una misma agencia estatal por la construcción y el mantenimiento de ámbitos funcionales o territorios (Oszlak, 2006).

Para llevar a cabo sus políticas Pérsico y Sánchez buscaron incrementar la congruencia entre su proyecto político y el aparato burocrático existente a través de diversas tecnologías de gestión, culturales y clientelísticas (referidas a sus vínculos con la población destinataria de sus programas). En este sentido, Oszlak (2006) explica que existe un lazo entre la orientación política de los funcionarios y su inclinación a reformar unidades de apoyo y actividades de la burocracia. Esto se vio reflejado claramente en el caso de la Delegación de la SAF donde hubo cambios en las estructuras de autoridad, redefinición de fronteras de dominio funcionales (referidas a las responsabilidades de los técnicos al interior de la SAF y en su vínculo con las organizaciones del sector), reasignación de recursos (se priorizaron nuevos programas y proyectos), cambios en el organigrama y reglas procedimentales. Estas medidas diseñadas buscaron, en el caso de estudio que nos compete, transformar políticas fuertemente enraizadas (provenientes del PSA) y controlar a su burocracia (Oszlak, 2006). Esto implicó que muchos agentes estatales del PSA (que llevaban décadas en puestos clave al interior de la Delegación) fueran relegados a roles menores o trasladados a otras agencias dependientes o a sus apéndices. Lo que conllevó a que varios técnicos de terreno expresaran que, si bien estaban de acuerdo con las políticas que buscaba priorizar la gestión de Pérsico y de Sánchez, no acordaban con la “*metodología de trabajo*”. Con ello, se referían, como me lo explicó una funcionaria de la Delegación, a que no les había parecido que Sánchez no les hubiera consultado nada sobre la nueva distribución de roles y responsabilidades al interior de la Delegación. Al mismo tiempo, tildaban la forma de trabajo del delegado como verticalista, contraponiéndola a la horizontalidad del delegado anterior.

El trabajo político de los técnicos como mediadores y los dilemas que enfrentan en su accionar

Durante mi trabajo de campo en la Delegación de la SAF en Chaco pude darme cuenta de las diferentes visiones existentes entre los técnicos con respecto de sus



pares y superiores. Por un lado, estaban los técnicos que expresaban su deber y militancia al delegado provincial en turno sin cuestionamiento alguno; por lo general, eran militantes del ME.

Desde la visión de Sanchez, las políticas que ellos implementaban se pensaban en el movimiento y se ejecutaban en la gestión.

Nosotros no tenemos la intención de tomar por asalto al gobierno y de llevar una política del ME sobre el gobierno, sino que las políticas de la SAF surgen de la estructura de pensamiento nuestro”. Acá (en referencia a la Secretaría de Agricultura Familiar) desarrollamos una gestión del gobierno (...) a partir de la convicción que tiene el Movimiento Evita, eso sí seguro, es imposible separarlo, digamos. (Entrevista realizada a Edgardo Sánchez, funcionario de la SAF, 2014)

Weber (2014) escribió que uno de los componentes más importantes de la burocracia es su conocimiento especializado. En este caso, otro funcionario a nivel nacional perteneciente al MNCI relató que a él no lo habían convocado por ser experto en derecho agrario sino por su trayectoria de trabajo en defensa de la tierra con organizaciones en la provincia de Córdoba durante la década del 90. “(...) Emilio Pérsico, que cuando asumió en el 2012 dijo: ‘yo quiero incorporar a mi gestión a dirigentes y a compañeros que conozcan la problemática desde adentro’” (Entrevista realizada a Eduardo, militante del MNCI y funcionario de la SAF a nivel nacional)

Para los técnicos de terreno en Chaco que formaban parte del ME, el movimiento era un espacio que se complementaba con sus tareas de gestión, ello justificaba que los recursos de la SAF pudieran ser puestos a su servicio (por ejemplo, usar las camionetas para acudir a mítines o reuniones y usar los proyectores y las impresoras de la SAF para talleres del movimiento).

En estos roles que el técnico asume de manera simultánea busca capitalizar recursos provenientes de diferentes espacios. Por ejemplo, aprovechar su papel de técnico de la SAF para que sus compañeros de trabajo lo ayuden con la organización de la producción de alimentos en un territorio mientras él se dedica a hacer un “trabajo político”; convocar a referentes del sector para que integren la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) o para que apoyen a candidatos a cargos de elección popular comprometidos con las temáticas del ME como la economía popular.

Un técnico de la SAF, llamado Joaquín, expresó que ‘la militancia es pensar en el otro antes que uno mismo, trabajar para el sector y para la organización’. Relató su experiencia como militante durante las inundaciones ocurridas en La Plata en 2012, donde fue a limpiar zanjones y movilizaron un contingente de cerca de 5000 personas para ayudar a los inundados.

Expresó que el militante, a diferencia de otros técnicos, tiene una ‘mirada política del territorio.’ Esto significa que se ocupa de cuestiones como la construcción de poder entre grupos vulnerables y en unificar esfuerzos. ‘La idea del trabajo del militante es darle poder a un colectivo para que resuelva sus problemáticas.’ No obstante, este trabajo conlleva diversos desafíos pues, en su opinión, los dirigentes y la gente de las organizaciones piensan ‘primero en ellos mismos y en su orga y no en el sector ni en alternativas para avanzar. Este individualismo que tienen las personas es producto del neoliberalismo.’



‘¿Vos te fijaste hoy como los productores de Las Tunas están preocupados por que el Estado venga y les vacune a las vacas?, no se plantean que ellos pueden vender una vaca y de ahí sacar dinero entre todos para comprar las vacunas. Tampoco se plantean alternativas productivas o cómo mejorar la producción, tienen 300 vacas en 2000 has.’ Para Joaquín el compromiso del militante de su organización estriba en ‘ayudar al otro, trabajar por el sector, predicar con el ejemplo.’ El compromiso muchas veces implica hacer lo que no te gusta tanto’. Me dijo que a él le gustaría más trabajar el tema tierras que el tema de pescadores, pero bueno, ‘el delegado provincial nos puso ahí, y es lo que tenemos que hacer,’ exclamó con resignación. (Conversaciones informales con Joaquín después de una reunión del ME, registro del diario de campo, 2015)

Las acciones militantes de Joaquín eran criticadas por aquellos técnicos que no pertenecían al ME, para quienes los recursos de la SAF solo debían ser utilizados para las actividades de la gestión estatal. Sin embargo, una funcionaria de la delegación decía que estos eran detalles menores y que lo importante es que ellos tenían un veedor de ATE que vigilaba que no se politizara el uso de los recursos al interior de la SAF.

En lo que sigue, me interesa reflexionar cómo los nuevos programas promovidos por la gestión de 2012 en Chaco (Consortios de Servicios Rurales y Cadenas Productivas) incentivaron nuevas prácticas organizativas y formas de trabajo territorial de los técnicos con el sector agrario subalterno. En este sentido, nos interesa indagar cómo las políticas de *“fortalecimiento de las organizaciones”* de la SAF construyeron nuevos formatos organizativos y categorías de subjetividad entre la población destinataria de los programas.

Como lo vimos anteriormente, la gestión de Pérsico y Sánchez llegó con la impronta de darle poder económico y político a las organizaciones para que pudieran lograr independizarse. En este sentido, buscaban que la FoNAF a nivel nacional se consolidara como organización representativa de los intereses del sector de la agricultura familiar y que tuviera la potestad de gestionar recursos (brindados por la SAF) para el sector. Para los técnicos de la SAF en la Delegación, esto implicó un cambio en el rol que tenían como mediadores entre las organizaciones y la SAF. *“La forma de laburo de Sánchez y Lagos no convoca a las organizaciones para trabajar. Ellos apuestan fuertemente a la Federación Nacional y al apoyo a las organizaciones a través del FoNAF”*. (Entrevista realizada a Amelia, técnica de la SAF)

Las organizaciones a las que se refiere la entrevistada son aquellas formadas durante la década del 80 a través del trabajo de las ONG y posteriormente el PSA con las cuales los técnicos formaron vínculos cercanos y de amistad. En efecto, en las entrevistas realizadas a altos funcionarios chaqueños, pude percibir cómo existe una categorización de estas organizaciones y de sus referentes. Para algunos funcionarios estas organizaciones son *“parte de la herencia de las ONG que trabajaron con pequeños productores en el marco del modelo neoliberal”* (Conversación con Rolando, técnico de la SAF, registro del diario de campo).

La visión anterior fue manifestada por parte de una técnica durante una reunión con pequeños productores que tienen conflictos de tierras

Yo veo que hubo un trabajo de convencimiento muy malo desde ONG y PSA que solo los formaron en la gestión y se olvidó por completo de la parte de la lucha!, –exclamó la técnica



Agustina en tono serio y solemne. Le enseñaron al dirigente a presentar notas y estamos cansados de presentar notas. (Registro del diario de campo, 2015, reunión con productores)

Esto muestra cómo los técnicos poseen una cuota de decisión, impugnación o sanción sobre lo que debe hacerse en el territorio y sobre cómo deben actuar los dirigentes y sus organizaciones para resolver las problemáticas (Berger, 2009). Es por ello que, accionado su discurso de militantes del ME, en esta misma reunión, los técnicos les decían a los productores que debían *“visibilizar la causa a nivel nacional”, “levantar la voz” y “hacer una lucha conjunta con todos los compañeros”*.

En este discurso del militante se observa también una contradicción pues si bien, en un primer momento, la técnica de terreno buscaba distanciarse de las acciones anteriores y les decía *“no esperen que lo hagamos Joaquín y yo, ustedes planteen”*, luego, volvía a hablar en plural y decía: *“convoquemos”, “reclamemos”, “hay que llenar galpones de discusiones”*; es decir, se incluía como partícipe de estas acciones que tenían que ver con el trabajo de *“hacer militancia en el territorio”* (Registro del diario de campo, reunión con productores, 2015). Esta contradicción que se observa en el trabajo de los técnicos militantes dialoga con el trabajo de Cowan Ros (2013) sobre técnicos militantes de una ONG que trabajan con indígenas y campesinos de Jujuy, en el cual explica que, por un lado, los primeros buscan que los segundos tengan una posición de mayor autonomía mientras que el vínculo que crean y la posición de poder que ocupan genera cierta dependencia con la institución que ellos representan.

En una reunión de técnicos de la SAF que presencié en una localidad de la provincia de Chaco (donde en su mayoría había técnicos críticos de la gestión de 2012 y muchos con trayectoria desde el PSA), los técnicos se mostraban frustrados por su rol marginal en el diseño de las políticas nacionales: *“las políticas se piensan allá (en referencia a Buenos Aires), no es que estamos nosotros para construir las políticas juntos”*.

Además, se mostraron desconcertados y preocupados ante la tarea de organizar un encuentro de referentes de organizaciones del sector que les había encargado el delegado provincial. Esto que, a simple vista, parecía ser una tarea burocrática y administrativa, develaba su naturaleza política en la medida en que los técnicos planteaban una serie de dilemas: ¿Cómo hacer para que los dirigentes que representaban o se adherían a diferentes organizaciones de segundo nivel (FONAF, Asamblea Campesina Indígena del Norte Argentino (ACINA)¹⁰, FPPCH, FA Evita) aceptaran participar de esta reunión? ¿En qué dirigentes se podían apoyar para que los ayudaran a convocar al sector? ¿En qué lugar deberían hacer el encuentro para que pudieran asistir la mayor parte de los referentes de las organizaciones? A ello, se sumaba la escasez de recursos de la SAF, no tenían suficientes vehículos para recorrer el territorio; y el contexto venidero de las elecciones presidenciales de 2015. Los técnicos sabían que estaban trabajando contra reloj para convocar a esta reunión (Registro del diario de campo, 2015).

En la reunión también se hacía evidente la fragmentación y la heterogeneidad estatal, sobre todo cuando los técnicos presentes en la reunión se quejaron de que ciertos colegas (que tenían un capital simbólico importante por estar vinculados a diferentes referentes de organizaciones) no pensaban ayudarlos por estar enfrentados con el delegado provincial. Así, los técnicos hablaron de Susana (quien además

10 Fue conformada en 2008 por diversos dirigentes del NEA con el apoyo de INCUPO y diferentes áreas del Ministerio de Agricultura.



de ser técnica de la SAF era dirigente de la FONAF a nivel provincial) y dijeron que “cuando Susana se pone la camiseta de la FONAF ella no es trabajadora del Estado”. Con esto querían decir que Susana también era empleada de la SAF y, por ende, debía ayudar a planificar el encuentro de las organizaciones.

Otro aspecto interesante de la reunión es cómo los técnicos (en su mayoría críticos del ME) clasificaban a los dirigentes cercanos a la SAF y al delegado provincial. En este caso, hablaron de Miguel, dirigente afiliado a la FPPCH que pertenecía al mismo espacio organizativo (ACINA) del director de la Dirección de Fortalecimiento a las Organizaciones de la SAF a nivel nacional. Hace poco, Miguel había sido invitado a una reunión que Pérsico había convocado en Chaco con el fin de explicar los lineamientos políticos de la SAF que debían implementarse en las provincias.

Los técnicos veían a Miguel como un dirigente “individualista” e “interesado” y discutían la posibilidad de pedirle ayuda para convocar a otros referentes del sector. A continuación, reproduzco parte de la conversación registrada:

Técnico 1 - ¡No queremos socavar a Miguel, pero tampoco ponerle toda la plata! - exclamó indignado.

Técnico 2 - Miguel nos va a decir que acá es blanco y afuera nos va a decir que es negro, ¡es Miguel, ya lo conocemos! Miguel todo el tiempo va a traer agua para su molino. Él busca recursos para él y posicionarse políticamente a nivel provincial.

Técnica 3 - El tema es si los recursos se reparten o se quedan en una sola organización.

Técnico 4 - A Miguel le interesa ACINA y la FPPCH para tener plata. A él le conviene que ACINA sean pocas organizaciones. Miguel se está yendo para arriba muy rápido, de un tiempo para acá va y viene a Buenos Aires. Él se maneja directamente con los políticos.

Técnica 5- La FPPCH y la FoNAF han restringido la participación de otras organizaciones y ¡no podemos permitirlo y deberíamos abrir la jugada!

Técnica 6 -Esas organizaciones no quieren abrir el juego porque quieren los recursos para ellos. La cuestión es ¿cómo contrarrestar la acción en territorio?”, preguntó.

Técnica 7 – No sé si nos conviene hacer este encuentro ni para qué sirve

Técnico 8 - El propósito del encuentro sería discutir lo productivo y lo organizativo.

Técnico 9 - El objetivo del encuentro es hacer más democrático el sector. A nosotros nos tocó bailar con el más difícil que es Miguel. Ni los dirigentes de la FPPCH ni los de la APPCH tienen la idea tan aceptada como Miguel. Miguel tiene la cuestión clarísima. Nosotros tenemos la intención de que participen más y que sea más democrático el espacio. (Registro del diario de campo, 2015)

Aquí vemos que, aunque los técnicos recibieron las mismas directivas institucionales desde sus superiores de la SAF, cada uno de ellos tiene concepciones distintas sobre cómo fortalecer al sector, ya sea organizando un encuentro para “unir o conciliar” a los referentes de las organizaciones, “hacerlas más democráticas” o “abrir la jugada”. En algunos momentos de la reunión, también observé cómo los técnicos son capaces de objetivar las contradicciones implícitas en su rol como mediadores. En un momento, una técnica expresó que ellos (en referencia a la Delegación) son responsables de las divisiones del sector porque hay funcionarios que apoyan a distintas organizaciones. De la misma manera, la contradicción en el trabajo de los técnicos que piden “más democracia” fue observada por otra técnica cuando les dijo “les estamos pidiendo ser democráticos, pero no queremos que firmen el acuerdo con sus bases”.



Conclusiones

Muchas de las teorías sobre la burocracia se hicieron pensando en contextos democráticos estables, generalmente los países europeos o los Estados Unidos de América. Por ende, Oszlak (2006) propone que falta una teoría para los contextos que caracterizan a los países latinoamericanos donde los regímenes políticos son cambiantes, así como los planes a nivel estatal y gubernamental.

El presente estudio de caso sobre la SAF en Chaco busca cuestionar los supuestos teóricos de las teorías desarrollistas e institucionalistas que ponen el foco en las instituciones y las normativas jurídicas como las repuestas hacia las problemáticas rural agrarias. De la misma manera, plantea el desafío que tiene toda gestión para llevar adelante “nuevos” planes, programas y proyectos que se gestan e implementan al interior de maquinarias burocráticas fragmentadas y relacionadas a diversos entramados organizacionales.

Los cambios de gestión en la SAF muestran las rupturas y las continuidades de diferentes políticas, así como el uso de recursos simbólicos por parte de técnicos y funcionarios para legitimar su gestión por medio de su vinculación y alianzas con referentes del sector. Estos recursos también incluyen el poder que tienen para clasificar otras gestiones anteriores a las suyas, otras políticas y referentes de organizaciones. En este sentido, las categorías, estudios y problemas promovidos por el gobierno no deben ser vistos como problemas objetivos sino como estrategias políticas que imponen una visión particular del Estado (Bourdieu, 1993).

Es interesante notar que a pesar de que existan técnicos que se reivindican como parte de diferentes agrupaciones políticas o movimientos sociales, en su gran mayoría, coinciden en su diagnóstico sobre “la falta de movilización” de las organizaciones y sus referentes, así como su “individualismo” debido a las políticas neoliberales de los 90. En su opinión, los referentes solo están interesados en plata y proyectos, pero no en las discusiones profundas del sector.

El diagnóstico que tienen técnicos y funcionarios sobre la “debilidad de las organizaciones” y la manera en que clasifican a otros funcionarios y técnicos (por su mirada hacia el sector y su forma de trabajo) puede ser explicada como un recurso para explicar el fracaso de ciertas políticas. En este sentido, los agentes estatales tienen como tarea operativizar las políticas y hacerlas funcionar en territorios con características disímiles. Es por ello que en su esquema cognitivo la política debe tener cierto orden, coherencia y racionalidad.

Para finalizar, en su papel como mediadores, los técnicos de terreno y los funcionarios están insertos en una compleja red de relaciones que interconecta diversas comunidades con agencias estatales a nivel provincial y nacional (Wolf, 1956). Cada uno de estos actores tiene diferentes intereses en las políticas que circulan y lleva a cabo estrategias para promoverlas, traducirlas u obstaculizarlas. Es por ello que las políticas generan efectos inesperados que desbordan sus diseños institucionales (Shore, 2010; Ferguson, 2007).

Estos efectos no buscados de las políticas explican, de cierta forma, el porqué de las fricciones entre agentes estatales y la dificultad para llegar a acuerdos de cooperación o de consenso.



Referencias bibliográficas

ABRAMS, Philip (1988) "Notes on the difficulty of studying the state". *Journal of Historical Sociology*, 1(1), pp. 58-89.

BENCIVENGO, Mariana (2016) Las transformaciones de la política social: el PSA/ Proinder y la experiencia Socio Territorial en Tala/Nogoyá, Entre Ríos. En G. Quarenta (Comp.), *La sociología rural en la encrucijada: vigencia de la cuestión agraria, actores sociales y modelos de desarrollo en la región*. Libro de ponencias Pre ALAS-RU (pp. 1271 – 1287). Universidad Nacional de Santiago del Estero. Recuperado de <http://congreso.prealasru.unse.edu.ar/documentos/grupo7/G7T.pdf>

BENENCIA, Roberto y FLOOD, Carlos (2002) *ONGs y Estado: experiencias de organización rural en Argentina*. Buenos Aires: La Colmena.

BERGER, Matías (2009) *Formas de interacción y participación política en el proceso de organización del Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR)*. Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina

BERGER, Matías (2018b) En busca de reconocimiento. Las organizaciones de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena ante el conflicto por la resolución 125. En *Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: a 10 años de la Resolución 125*, compilado por M. Panero, pp. 125-154. Eduvim, Córdoba

BERGER, Matías y MARCOS, Florencia (2017) Organizar el Consejo Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena en Argentina. Ponencia presentada para la *XII Reunión de Antropología del Mercosur: experiencias etnográficas desafíos y acciones para el siglo XXI*. Misiones, Argentina.

BORGES, Antonadia (2009) "O empregona política e suas implicacoes teóricas para uma antropología da política." En M. Grimberg, M. Fernández Álvarez, M. Carvalho Rosa, (comp.), *Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil* (pp. 184-201). Buenos Aires: Antropofagia.

BOURDIEU, Pierre (1993) Génesis y estructura del campo burocrático. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 96 – 97, p. 49 – 62. Publicada en castellano por la Revista de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://sociologiageneral1.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/213/2014/03/genesis.pdf>

COWAN ROS, Carlos (2002) "ONGs de Desarrollo Rural: estructura, dimensión y estrategias ante el nuevo siglo." En R. Benencia & C. Flood. *ONGs y Estado: experiencias de organización rural en Argentina*. (pp. 41-62). Buenos Aires: La Colmena

COWAN ROS, Carlos (2013) "Laberintos de la emancipación. Reciprocidad y conflicto entre agentes de promoción social y dirigentes campesinos." *Revista de Antropología Social*, 22 287-312. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11336/26768> http://revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/view/4319_2



CROZIER, Michel (1969) *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu Editores

FERGUSON, James (2007) *The antipolitics machine. Development, depoliticization and bureaucratization in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press

FERGUSON, James y GUPTA, Akhil (2002) "Spatializing states: toward an ethnography of neoliberal governmentality". *American ethnologist*, 29(4), 981 – 1002.

FONTEVECCHIA, Jorge (2011, octubre 2). Entrevista a Emilio Pérsico. *Perfil*. Recuperado de http://www.perfil.com/ediciones/2011/10/edicion_614/contenidos/noticia_0049.html

FOX, Jonathan (2007) *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*. New York: Oxford University Press.

GARCÍA DELGADO, Daniel y RUIZ del FERRIER, Cristina. (2013) "El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal." *Revista Estado y Políticas Públicas* (1), pp. 64-81. Recuperado de <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/28248>

GISCLARD, Marie; ALLAIRE, Gilles y CITTADINI, Roberto (2015) "Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina." *Mundo Agrario*, 16(31). Recuperado a partir de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a03>

GÓMEZ, César (2012) "Cuestión agraria y emergencia campesina. Las disputas por el acceso a la tierra en la provincia del Chaco, Argentina." *Estudios Sociológicos*, 4(89). México, Colegio de México, 489-517

MARCOS, María Florencia (2022) "La cuestión alimentaria en la trama de la política estatal: soberanía alimentaria y agroecología como problemas de gobierno." Tesis de doctorado presentada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

MULLER, Pierre (1985) "Une schémad'analysedespolitiquessectorielles." *Revue française de sciencepolitique*. 50(2), pp. 189-208.

MURTAGH, Ricardo (2013) Experiencias y realizaciones de origen cristiano para afrontar la pobreza rural en el noreste argentino, 1960 - 1983 [en línea]. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/experienciasrealizaciones-origen.pdf>

PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (2001) *El PSA 1993 – 2001 8 años de promoción y apoyo a pequeños productores minifundistas*. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca



PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (2003) Encuentro nacional de pequeños productores vinculados al Programa Social Agropecuario. Buenos Aires 26 y 27 de noviembre. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca

LATTUADA, Mario; NOGUEIRA, María Elena y URCOLA, Marcos (2012) “Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2011).” *Avá*, 21, 11-41

LATTUADA, Mario; MÁRQUEZ, Susana y NEME, Julio (2012) *Desarrollo Rural y Política*. Buenos Aires: Ciccus.

NEIMAN, Guillermo (2000) “Empobrecimiento y exclusión. Nuevas y viejas formas de pobreza rural en la Argentina”, en *Pobres, pobreza y exclusión social*, CEIL-CONICET, Buenos Aires.

LEY PROVINCIAL 6547 (2010) Consorcios productivos de servicios rurales. Recuperado de <http://faolex.fao.org/docs/pdf/arg124931.pdf>

OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo (1995) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.” *Redes*, vol. 2, Núm. 4, pp. 99-128. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>

OSZLAK, Oscar (2006) “Burocracia estatal: Política y políticas públicas.” *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11),11-56.[Fecha de consulta 21 de septiembre de 2022]. ISSN: 1151-209X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52235599001>

RAMOS BERRONDO, Jimena (2017) *Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar: miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes*. *Revista de Estado y Políticas Públicas*, 9, 169-191.

Recuperado de <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2017/11/Haciendo-politica-y-politicas-en-la-Secretaria-de-Agricultura-Familiar.pdf>

RAMOS BERRONDO Jimena (2019) “El germen para recuperar lo organizativo: un análisis de los vínculos entre técnicos, funcionarios y dirigentes campesinos en el Chaco”. *Revista de Ciencias Sociales y Humanas*. San Juan: Universidad Nacional de San Juan. vol. n°. p -177-191.ISSN 2250-5555.

ROSE, Nikolas y MILLER, Peter (1992) Political power beyond the State: problematics government. *The britishjournal of sociology*. 43(2),173-205.

ROZE, Jorge Próspero. (2007) *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo*. Resistencia, Argentina: Ediciones Fundación Ideas.

SCHEJTMAN, Andrés y BERDEGUÉ, Julio (2004) *Desarrollo territorial rural*. Debates y temas Rurales. 1. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Social (RIMISP).



[Documento en línea]. <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/0239-000870-desarrolloterritorial.pdf> Acceso: 5 de julio de 2008

SHORE, Cris (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas” Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología, núm. 10, enero-junio, 2010, pp. 21-49 Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR (2015) Avances institucionales para el sector de la agricultura familiar campesina e indígena. Documento interno.

WEBER, Max (2014) Economía y Sociedad. México: FCE.

WOLF, Eric (1956) Aspects of Group relations in a complex society: Mexico. En T. Shanin, Peasants and peasant societies (pp. 50-69). Middlesex: Penguin Books.



Universidad Nacional de Misiones



www.larivada.com.ar