

# Políticas estatales para sujetos rurales subalternos

## Un análisis de los cambios y las continuidades en las instituciones a partir de la formulación tres programas (sic) entre los años 1987 y 2013

Autor:

Marcos, María Florencia

Tutor:

Berger, Matías

2018

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título Magister de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Políticas Ambientales y Territoriales

Posgrado

Universidad de Buenos Aires- Facultad de Filosofía y Letras.

“Políticas estatales para sujetos rurales  
subalternos: un análisis de los cambios y las  
continuidades en las instituciones a partir de la  
formulación tres programas entre los años 1987 y  
2013”

Autora: María Florencia Marcos.

Director: Dr. Matías Berger.

Tesis presentada para obtener el título de: Máster de la  
Universidad de Buenos Aires en Políticas Ambientales y  
Territoriales.

Diciembre de 2018.

Agradecimientos.....	3
Introducción.....	5
Preguntas, objetivos y estrategia metodológica.....	10
El abordaje de las políticas estatales.....	14
Capítulo 1. Desarrollo, financiamiento y agencias internacionales en la producción de Unidad de Minifundios, el Programa Social Agropecuario y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios.....	20
1.1. El <i>desarrollo</i> como discurso en las políticas para sujetos rurales subalternos.....	23
1.2.1 Los nuevos discursos sobre el desarrollo rural.....	26
1.3 La vinculación de las <i>visiones del desarrollo</i> con los programas.....	30
1.3.3 El <i>desarrollo territorial rural</i> en la producción de los programas estatales.....	33
1.4. Los organismos internacionales de crédito y de cooperación en los primeros años de programas de financiamiento nacional: Minifundios y PSA.....	35
1.4.1 Los organismos internacionales en el financiamiento de programas de <i>desarrollo rural</i> : El PROINDER.....	38
1.5. Entonces... el desarrollo, las agencias, el financiamiento y los programas.....	43
Capítulo 2- Producción, cambios y continuidades en las unidades burocráticas de gestión de Unidad de Minifundios, PSA y PROINDER.....	46
2.1. Unidad de Minifundios.....	46
2.2. Programa Social Agropecuario.....	50
2.2.1 El PSA en el contexto de la implementación del PROINDER.....	54
2.2.2 El PSA en el contexto de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.....	57
2.3.PROINDER.....	59
2.3.1 El PROINDER en la Unidad para el Cambio Rural.....	64
2.4. La producción de las unidades burocráticas en relación.....	67
Capítulo 3. Producir sujetos: <i>minifundistas, pequeños productores y agricultores familiar</i> como <i>beneficiarios</i> de las políticas estatales de desarrollo rural.....	71
3.1. Primera parte: Minifundistas y pequeños productores ¿Cómo construyeron los beneficiarios?.....	72
3.1.2 Los trabajadores rurales.....	76
3.2. De ciertas formas estatales de clasificación.....	77
3.2.1 Los <i>tipos</i> que produjo el Foro de la Agricultura Familiar.....	82
3.3. Segunda parte: De minifundistas a Agricultores Familiares.....	85
3.3.1 Agricultura Familiar. Discusiones teóricas en torno a la instalación de la categoría en la política estatal.....	87
3.4. La producción de los sujetos.....	91
Capítulo 4. La producción de la Unidad de Minifundios, PSA y PROINDER en relación a sus acciones y objetivos.....	96

4.1 Minifundios: Los objetivos y las acciones.....	97
4.2.1 Los objetivos, las acciones, las estrategias a partir de la producción de su primer manual operativo.....	101
4.2.2 Los proyectos socioterritoriales.....	104
4.2.3 La continuidad del desarrollo socioterritorial dentro del PSA.....	108
4.3. El PROINDER: los objetivos, las acciones.....	111
4.3.1 El adicional del PROINDER y los cambios en los objetivos y las acciones.....	114
4.4. De los grupos a las organizaciones.....	115
4.4.1 Los <i>grupos</i> de Minifundios, PSA, PROINDER.....	119
4.4.2 Las organizaciones.....	122
4.5. El Foro Nacional de la Agricultura Familiar.....	124
4.6 La producción de los objetivos mutuamente vinculados: Minifundios, PSA y PROINDER.....	127
Consideraciones finales.....	130
Bibliografía.....	140
Anexo 1- Documentos institucionales.....	151
Anexo 2- Glosario de siglas.....	153

## **Agradecimientos.**

Cuando empecé a pensar el tema de esta tesis, ni siquiera las preguntas que guían este trabajo, todavía trabajaba en la Secretaría de Agricultura Familiar, institución que ya no existe como tal y fue profundamente afectada con quita de presupuesto y despidos. En ese ámbito y gracias a las reflexiones en torno a la política estatal, conversada, compartida y debatida con mis compañeras/os, están los orígenes de algunas cuestiones que acá trabajo por eso, quiero agradecerles profundamente a ellas/os, especialmente a las que compartieron conmigo el trabajo en la Dirección de Pueblos Originarios y en la Dirección de Asistencia Técnica y Capacitación; Ayelen, Claudia, Fernanda, Lucia, Lucas, Nehuen, Sol, Susana, Tamara y Vilma.

A pesar de que la escritura requiere muchos momentos de soledad considero que este es un trabajo compartido. Las reflexiones que acá aparecen son el resultado de muchas lecturas, de teoría, de documentos y de muchas charlas, especialmente con mi director, Matías Berger, que con mucha paciencia, dedicación y atención leyó borradores, borradores de borradores y cientos de comentarios que escribía en los márgenes de los documentos. Quiero resaltar su buen humor y predisposición en todo este proceso. También, quiero agradecerle a Carlos Cowan Ros, que no solo me brindó muchos de los documentos que analizo sino también sus orientaciones en cuanto a la lectura, la escritura, la metodología y sus charlas que, de algún modo, también me impulsaron a escribir.

Parte de la escritura de esta tesis y de sus correcciones las realicé en el mi lugar de trabajo, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET). Espacio que me permitió conocer gente que valoro mucho no solo intelectualmente sino afectivamente. Los lazos creados con mis compañeras/os de este lugar son un gran aliento para mi trabajo y, para comprender, que la solidaridad es la clave de la investigación científica.

Por otra parte, no existiría esta tesis si no hubiese cursado la Maestría en Políticas Ambientales y Territoriales entre los años 2015 y 2017. En la cursada de la maestría no solo aprendí cosas nuevas y me sumergí en una temática que me era ajena, también dimensioné la riqueza de cursar con personas de disciplinas diversas. Una docente de esta maestría me dijo que lo mejor de esta etapa era la gente que conocíamos, comparto completamente su apreciación por eso quiero agradecerles a mis compañeras/os de la cohorte 2015 y, en especial, a Eugenia, Patricio y Romina.

Mi familia también cumplió un rol fundamental para que esta investigación se lleve a cabo por eso, quiero agradecer primero a mi hermana Marisú que, cuando estaba en el secundario me alentó con vehemencia a estudiar en la Universidad de Buenos Aires y, de forma capilar a estudiar en Puan. Tengo que reconocer que ella que fue la más influyente en las mejores decisiones de mi vida. Mi mamá, Mirta, cumple otro rol clave, creo que su adicción a la lectura impactó fuertemente en mi formación general y su cariño me animó muchas veces. En este recorrido de mi formación

profesional fue imprescindible la compañía y el amor de mis amigas. Otro de los personajes claves para la realización de esta tesis y no solo en lo afectivo, sino también en algunas cuestiones académicas y de organización fue mi compañero Andrés.

Mis últimos agradecimientos son para la Universidad de Buenos Aires, especialmente para la Facultad de Filosofía y Letras, yo tuve la posibilidad de estudiar una carrera de grado y posgrado porque la universidad es pública y gratuita. En estos momentos adversos para la educación en todos sus niveles considero que es elemental salir en su defensa.

Y, finalmente, le quiero agradecerle a mi papá que, cuando me acompañaba a tomar el colectivo para ir al CBC y, mientras le contaba que quería estudiar antropología me dijo “hacé lo que quieras”, tomé casi al pie de la letra su recomendación. Me gustaría poder haberle dicho que seguí su consejo.

## Introducción.

La producción de políticas estatales es la cuestión que estructura esta tesis. Nuestro interés en la elección de este tema está relacionado con la propuesta de Abrams (2015) a partir de su lectura de Milliband, Poulantzas y Radcliffe Brown. La propuesta del autor (Abrams 2015) está centrada en poder comprender la *idea* de Estado<sup>1</sup> a partir del *sistema* Estado, o sea, de sus instituciones. Las instituciones políticas y de gobierno son, para Abrams (2015) las que componen el *sistema* Estado y es allí donde se constituye la propia *idea* de Estado.

Interesa indagar acerca del *sistema* Estado, complementado esta visión con la idea de Vilas (2013), entendiendo a este último como estructura de poder, como sistema de gestión y como productor de identidades.

Algunas de nuestras preguntas en relación con esta cuestión son ¿Cómo se construyó la estatalidad para el desarrollo rural en Argentina? ¿A partir de qué acciones se producen las cristalizaciones institucionales del desarrollo rural? ¿Cuáles son las visiones acerca del desarrollo que movilizan las políticas estatales analizadas?

El recorrido temporal que seleccionamos para nuestro análisis está atravesado por cambios en la conducción de los gobiernos, en las concepciones del desarrollo y por otros quiebres y fisuras que nos alientan a pensar ciertas continuidades y discontinuidades en la formulación de algunos aspectos de determinados programas estatales. El recorrido temporal de estos programas que se ejecutaron, en momentos, de forma superpuesta, se fundamenta en función de poder describir y analizar las continuidades y los cambios que se dieron en la formulación de los *beneficiarios*, los *objetivos* y las *acciones* en estas políticas estatales.

Específicamente, esta tesis intenta comprender la producción de políticas estatales para sujetos rurales subalternos<sup>2</sup>. Nos centraremos en tres programas que se desarrollan entre el año 1987 y 2013, el programa Unidad de Minifundios, el Programa Social Agropecuario (PSA) y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). El criterio que se utiliza para la elección de estos programas, pensados como políticas estatales es, en principio, que todas tienen alcance nacional y permiten analizar la producción de categorías de sujetos de políticas, de espacios de implementación y de formas de trabajo territorial, a lo largo de casi tres décadas.

---

<sup>1</sup> La Idea Estado en Abrams refiere a la cosificación del sistema Estado. El Estado-idea es entendida como una cosificación del sistema que se separa de la realidad presentando una ilusión. En un sentido similar, Mitchell (2015) afirma que “El fenómeno que llamamos el estado surge de técnicas que permiten que prácticas materiales terrenales adquieran la apariencia de una forma abstracta, inmaterial. Cualquier intento de distinguir la apariencia abstracta o ideal del estado de su realidad material al dar por sentada tal distinción, no podrá comprenderlo” (2015:146).

<sup>2</sup> Denominamos a los sujetos de intervención de estas políticas de este modo entendiéndolos como aquellos que, por su baja dotación de recursos y por ocupar históricamente posiciones sociales subordinadas, ven restringidas su posibilidad de reproducción social. (Cowan Ros y Berger. 2018).

Los aportes de la antropología política para pensar la cuestión estatal van a ser fundamentales para el análisis, particularmente porque nos permiten repensar algunas cuestiones en torno a la producción de la política estatal además de dimensionar la complejidad de ciertas cuestiones relacionadas con la identidad, la identificación y los problemas de gobierno.

Por la temática y el recorte temporal planteado hay dos cuestiones sobre las que se va a reflexionar a partir de pensar, también, regularidades e irregularidades. Una es el desarrollo ya que en esta tesis se trabajan políticas estatales de desarrollo rural y nos resulta necesario poder dar cuenta de la polisemia de esta categoría que es nodal en este tipo de políticas. La palabra desarrollo supone algo teleológico, un fin, conjetura condiciones previas de carencia, indica en sí alguna falta a la vez que habilita imaginarios “desarrollados” a los que se llega sin conflicto. En este sentido un aspecto que nos interesa analizar es la ausencia de menciones al conflicto en los documentos de los distintos programas de desarrollo.

La otra cuestión que merece atención es la caracterización en torno al neoliberalismo<sup>3</sup>/neodesarrollismo<sup>4</sup> en la producción de los programas. Ambas categorías funcionan de forma excluyente, una política neoliberal encarna una *idea* de Estado donde se privilegian cuestiones que son descartadas por las posiciones neodesarrollistas. Los programas seleccionados atraviesan estos dos contextos políticos diferentes y surge la necesidad de identificar, dentro de estas dos ideas que se producen como diferentes, qué regularidades presentan estas políticas estatales.

Una de las primeras preguntas que nos hacemos en esta tesis está relacionada con algunas indicaciones que hacen Oszlak y O’Donnell (1981) y Muller (2000) para el estudio de las políticas estatales, y se relaciona con reconstruir la historia previa al surgimiento de la cuestión que se problematiza para poder producirse una política de Estado ¿Qué sucedió, en Argentina, en los momentos anteriores a la producción de los programas Minifundios, PSA y PROINDER? ¿Cómo se produjo el problema que determinó la existencia de una política específica para este segmento de población?

---

<sup>3</sup> El periodo neoliberal lo identificamos con una serie de acciones en materia política económica que se inaugura en la última dictadura argentina y se profundiza en las décadas siguientes. Los eventos más significativos están relacionados con la primera y segunda reforma del Estado. Las transformaciones en el aparato estatal no culminan con la reforma que se inicia a finales de la década de 1980. La “segunda reforma del Estado” es negociada con el Fondo Monetario internacional (FMI) en 1995 cuando “el agotamiento de las privatizaciones y el fin de la reactivación económica de la primera etapa de la Convertibilidad, a causa de la saturación de la demanda, tienen un efecto muy fuerte en las cuentas públicas, ya que la fuente principal de recaudación está en los impuestos al consumo. Esto obliga a impulsar nuevos ajustes de gastos en el sector público, nuevamente animados no por un proyecto racional de tornar eficiente las estructuras estatales sino por la lógica inmediateista de cerrar las cuentas fiscales”(Thwaites Rey. 1999:7)

<sup>4</sup> El neodesarrollismo lo pensamos a partir de una serie de medidas en política económica que se dan pos crisis del 2001 siguiendo a Pinazo et. al. (2017) “ efectivamente el período que transcurre entre los años 2003 y 2014 en la Argentina se caracteriza por una serie de novedosas dinámicas macroeconómicas, que tienen como puntos destacados las elevadas tasas de crecimiento del nivel PBI agregado, de la actividad manufacturera y del empleo.” (2017:171) Los autores reponen un contexto internacional que además favorece a esta coyuntura que permitió una “novedosa política macroeconómica llevada adelante por el Estado” (Pinazo et. al. 2017:171).



Tomando esa recomendación, Piñeiro (2008) plantea que en las décadas de 1950 y 1960, el debate sobre la problemática del campo argentino estaba centrado en la producción agropecuaria pampeana con una suerte de añoranza por los buenos años para esta región que se habían dado a principios del siglo XX. Esto opacaba cualquier discusión sobre la situación de las que se denominaron *economías regionales*<sup>5</sup>. Para este autor, las dos décadas siguientes están marcadas por un cambio de paradigma en la formulación del problema del desarrollo rural. Este cambio coincide con el fin del modelo de sustitución de importaciones y sus efectos sobre las economías que dependían de las materias primas para las industrias del algodón, la yerba mate, el tabaco y la caña de azúcar. En este contexto se observan los primeros resultados de la revolución verde<sup>6</sup>, fundamentalmente en la región pampeana. Y también se identifica otro fenómeno que es el de la escalada de conflictos de trabajadores y agricultores cañeros junto con otros episodios que dan origen a Las Ligas Agrarias.

Otros de los antecedentes que sirven para reflexionar sobre los momentos previos al surgimiento de las políticas analizadas es el trabajo de Carballo (2007), sobre el INTA y la agricultura familiar, el autor marca un momento clave de este vínculo dentro de la institución que fue el dictado de un seminario, en el año 1974, sobre explotaciones agrícolas familiares en Argentina. En este seminario, para Carballo (2007) hubo un esfuerzo para comprender y hacer visible la problemática de los pequeños productores acompañando, a nivel nacional, la movilización social y el sector agrario en las demandas que expresaban tanto Las Ligas como las distintas organizaciones de trabajadores rurales.

La extensión rural es otra de las claves que marca Carballo (2007) para dar cuenta del vínculo entre el INTA y los agricultores familiares. Para él, la extensión rural y la transferencia de tecnología fueron los temas con los que se vincularon con el sector por sobre otros relacionados con la investigación.

En esta trayectoria histórica, entendemos que la primera iniciativa de acciones hacia el sector rural subalterno en el marco de las instituciones estatales es la formación del grupo de trabajo de sociología rural en Argentina que se produce en la Secretaría de Agricultura en los años previos al

---

<sup>5</sup> Siguiendo a Rofman (1993) al identificar las economías regionales nos referimos “a aquellos sub-espacios del territorio argentino que se ubican por afuera de la Pampa Húmeda y que, por razones históricas, se integraron tardíamente al proceso de desarrollo capitalista durante la segunda mitad del siglo pasado. Precisamente la demora en tal proceso de incorporación de relaciones plenamente capitalistas y la heterogeneidad con que dichas relaciones se presentan todavía implican un relativamente bajo nivel de desarrollo de los procesos productivos, tanto a nivel urbano como rural, que las distancia y separa de las modalidades de desarrollo dominantes en la Región Pampeana o Centro-Litoral” (1993:161)

<sup>6</sup> Gras y Hernández (2016) refieren que se denomina “Revolución verde” al proceso de cambio tecnológico que promovió un incremento de la productividad agrícola entre los años 1940 y 1960. Los cambios se dieron fundamentalmente en la incorporación de variedades genéticas mejoradas de cultivos como trigo, maíz, y otros acompañados con un creciente uso de fertilizantes químicos y plaguicidas, combinación permite un uso más intensivo del suelo.

golpe de Estado de 1976, específicamente en la Dirección de Economía y Sociología Rural. Este grupo, conformado mayormente por profesionales de las ciencias sociales, instala un tema invisibilizado en la estatalidad agropecuaria como es la pobreza rural.

Si bien este grupo instala el tema en la institucionalidad agropecuaria, no se producen políticas estatales en el sentido de acciones dirigidas a resolver (o intentar resolver) un problema. Este grupo se dedicó más a visibilizar el tema y dimensionar el campo argentino más allá de la estructura agraria pampeana.

En el contexto de la dictadura que se inicia con el golpe de Estado de 1976 hasta el retorno democrático de 1983, las acciones de este grupo, como las acciones que llevaban adelante muchas organizaciones no gubernamentales hacia el sector, quedan marginadas por el contexto político represivo.

En 1988, Manzanal afirmaba que “*el apoyo al sector minifundista ha estado más del lado de las organizaciones no gubernamentales que del lado del Estado*” (1988:4). Las iniciativas desde el Estado, según lo que argumenta la autora, fueron por parte de “*funcionarios concientizados*” que supieron movilizar algunas cuestiones dentro del aparato burocrático.

Resulta necesario señalar el trabajo de algunas ONG en el campo del desarrollo rural en Argentina, porque estas producen un sentido que es recogido por las políticas estatales a producirse hacia finales de la década de 1980 y principios de 1990. Manzanal (1988) anuncia que estas organizaciones, en comparación con otros países, tienen una actividad reciente que frecuentemente se han ocupado de acciones donde el Estado es deficiente. En la propuesta de ella “*una política para el sector debería partir de la acción mancomunada de diferentes instituciones, por un lado el Estado con sus diferentes organismos que se vinculan o pueden vincularse con la cuestión de la pobreza rural, por otro las ONG para el desarrollo, complementadas con otras no gubernamentales, las ligadas a la asistencia y a la investigación para la acción*” (Manzanal. 1988:17).

Las primeras políticas estatales hacia el sector rural subalterno pos dictadura son, de acuerdo con Lattuada et. al. (2012), el Programa de crédito y apoyo técnico para pequeños productores agropecuarios del noreste y del noroeste argentino, generados mediante acuerdos con el Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA) e iniciados en el año 1984. Otro de los programas pioneros es el proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM) que registran en su trabajo Biaggi et. al (2007). Este proyecto, que se denominó “Proyecto Mujer Rural”, alentaba la formación de grupos de mujeres y empezó con acciones en las provincias del norte argentino.

Sobre la base de los vínculos entre acciones estatales vinculadas con organizaciones no gubernamentales y con agencias internacionales, es la que, finalmente, se produce en las unidades

burocráticas de gestión<sup>7</sup> tanto de la Unidad de Minifundios como del Programa Social Agropecuario, que en sus respectivos consejos asesores cuentan con representantes de diversas ONGs. En este sentido, es importante señalar que muchos de los técnicos y funcionarios que ocupan cargos en las gestiones de los programas vienen de una experiencia previa de trabajo con este tipo de organizaciones, como es el caso de Gastón Bordelois, coordinador del Programa Social Agropecuario por más de diez años. La trayectoria profesional y política de Bordelois permite observar su paso por el INTA como en distintas organizaciones civiles tales como “Por un Campo Argentino Mejor” (PUCAM) creada en la década de 1960 y su participación en la década de 1970 en la creación de la “Fundación para el Desarrollo con justicia y paz” (Fundapaz).

Otros funcionarios y técnicos provenían de otras organizaciones no gubernamentales con experiencia de trabajo en el sector como el Instituto de Cultura Popular (INCUPO) y el Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES). Muchas de las ONGs que han trabajado vinculadas con el sector rural subalterno tienen orígenes vinculados con la iglesia católica que no podemos ignorar en este apartado. Algunos investigadores como Murtagh (2013) se dedicaron profundamente a este tema.

Dimensionar este vínculo de las ONG con la iglesia católica y con las acciones estatales nos permite comprender cómo los programas se producen en un campo de disputas y sentidos que inciden en los modos de hacer vinculados con una concepción particular de cómo producir el sujeto de las políticas estatales.

En la década de 1990, se producen los otros dos programas analizados, el PSA en 1993 y el PROINDER en 1998. Fernández (2018) va a indicar que la institucionalidad estatal se reestructura incluyendo cuestiones como “(i) *eliminación de las Juntas Nacionales de Granos y de Carnes en 1991, mediante los decretos 2.284 y 2.486, suprimiendo los principales organismos de fiscalización, regulación y fomento de dichas actividades; (ii) modificación del sistema portuario nacional, mediante la ley 24.093, permitiendo la transferencia en 1992 de la potestad de los puertos a las provincias, posibilitando su privatización; (iii) privatización de caminos y líneas férreas; (iv) adhesión a las actas UPOV2 en 1994, que reconoce derechos de propiedad sobre la venta de semillas patentadas y (v) la liberación en 1996 de la venta comercial de la soja genéticamente modificada*” (2018:223).

Coincidiendo con otros autores (Craviotti 2010, Neiman 2010, Manzanal 2002 y 2009) en la década signada por el neoliberalismo con la degradación de algunas instituciones estatales que incidían sobre algunos temas nodales de la economía nacional, se producen una gran cantidad de programas de desarrollo rural que apuntaban a la contención de este sector social que fue

---

<sup>7</sup> El término unidad burocrática de gestión será usado de manera frecuente en esta tesis. Refiere a la diferenciación estructural interna al Estado que puede estar institucionalizada o no en organizaciones legalmente identificables (Oszlak y O'Donnell. 1981)

profundamente golpeado por la crisis de fines de la década. Por ello es que muchos autores caracterizaron a estas acciones como fragmentarias y de contención y algunos no las caracterizaron como políticas estatales (Manzanal 2009).

Cómo se convirtió el desarrollo rural en tema de agenda pública y, luego, en política estatal, está relacionado con este conjunto de acciones tanto estatales (lo que se produjo tanto en INTA como en la Secretaría en la década de 1970), como no estatales (el trabajo de las ONG) y sectoriales (las organizaciones de sujetos rurales subalternos). Las agencias estatales que se configuran y las políticas producidas no se constituyen de una vez, llevan en su interior un proceso que es dinámico y nos permite comprender ciertos cambios en la concepción de los sujetos, en los objetivos de las acciones y en la idea de desarrollo que estas motorizan. También, permiten indagar como los cambios institucionales del sistema- Estado encarnan determinadas ideas de Estado.

### **Preguntas, objetivos y estrategia metodológica.**

De acuerdo al objeto de análisis propuesto, la siguiente investigación tiene como objetivo contribuir a los análisis sobre producción de políticas estatales para sujetos rurales subalternos en Argentina en un periodo de 26 años ,desde 1987 al 2013, atendiendo los cambios y continuidades en algunas instituciones del *sistema* Estado particularmente, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (actual Ministerio de Agroindustria), la Unidad Para el Cambio Rural (UCAR) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) (ambos dependientes del actual Ministerio de Agroindustria). Hacer una periodización de estas políticas, dar cuenta de cómo van cambiando las instituciones e identificar distintas disputas por los sentidos que tienen estas acciones estatales, va a ser de interés en este trabajo. Entendiendo la cantidad de programas y proyectos que fueron producidos por los diferentes organismos, esta investigación tiene el objetivo de trabajar a partir de tres programas específicos, para poder ver los cambios/continuidades al interior de estas acciones como entre las acciones.

En diferentes momentos históricos, los sujetos rurales subalternos en Argentina fueron “cuestión” de políticas estatales pero, es desde hace aproximadamente 30 años, que las acciones para estos sujetos se las enmarca en políticas de “desarrollo rural”.

Es necesario tener en cuenta, como afirma Oszlak, (1978) que “*el análisis de la evolución histórica de las instituciones estatales es inseparable del análisis de cuestiones sociales que exigen su intervención mediante políticas o tomas de posición*” (1978:124). La cuestión socialmente problematizada que una política estatal evidencia como necesaria para existir como tal, se instaló de forma tardía si la comparamos con otros países de la región, que habían pasado por procesos de reforma agraria, ya sea motorizados por el Estado o, por movimientos sociales.

Los interrogantes que guían esta investigación y aportan a la construcción de nuestro objeto de estudio al pensar la cuestión del desarrollo, el modo en que se financian las iniciativas y el modo que se escriben las políticas estatales analizadas son: En el momento de producirse y cristalizarse determinadas políticas como acciones de gobierno, nuestra inquietud es ¿Cómo se configura la producción de políticas estatales para los sujetos rurales subalternos en Argentina? ¿Cómo fueron formulándose y transformándose las políticas estatales para estos sujetos en Argentina entre el año 1987 y el 2013? ¿Qué vínculo hay entre las agencias de cooperación internacional, los organismos de financiamiento y las políticas estatales estudiadas? Al indagar en las narrativas de los programas emergen otras preguntas de investigación, ¿Qué cambios y continuidades hay en la producción de los “beneficiarios” de las políticas de desarrollo rural seleccionadas? ¿De qué forma se transforman los objetivos y las acciones de los programas de los programas? Preguntas que se relacionan directamente con un aspecto central de las políticas estatales que es la producción de sujetos específicos.

El **objetivo general** de esta tesis, en función de las preguntas planteadas, es analizar la producción de políticas estatales para sujetos rurales subalternos entre los años 1987 y 2013, en el Instituto Nacional de Tecnología agropecuaria, la Unidad para el Cambio Rural y el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, atendiendo a los cambios institucionales en las unidades burocráticas a partir de tres programas específicos para el sector (Unidad de Minifundios, PSA y PROINDER).

Los **objetivos específicos** que se plantean para el alcance del objetivo general planteado son analizar el contexto y el proceso de formulación de Minifundios, PSA y PROINDER como programas propuestos para sujetos rurales subalternos; luego, resulta necesario analizar cada uno de los programas dando cuenta de las disputas por el sentido de la política estatal que se da entre los organismos internacionales y las unidades burocráticas nacionales. Los dos últimos que nos proponemos son describir y analizar los cambios que se dieron en las diferentes unidades burocráticas donde se ejecutaban y formulaban estas políticas estatales en relación a los programas seleccionados e indagar sobre cómo cada uno de los programas analizados produjo a los sujetos y los objetivos de intervención.

En función de la investigación propuesta, hemos empleado un **enfoque metodológico** de tipo cualitativo combinando entrevistas semi estructuradas y análisis de los documentos oficiales con el uso de fuentes secundarias.

El análisis de los manuales operativos, los digestos administrativos que crean los programas que analizamos, más los documentos institucionales que se realizaron en cada una de las unidades burocráticas vinculadas al tema han sido indispensables para la realización de los objetivos propuestos. Parte de nuestro trabajo es, entonces, un análisis de fuentes. Siguiendo a Escolar (2010)

*“las fuentes no están en el campo esperando al investigador, es el investigador el que, en el momento en que toma un objeto como elemento útil para su investigación y se dispone a interrogarlo, le asigna el carácter de fuente” (2010:5).*

Hay una advertencia metodológica de Moro (2000) que resulta crucial para el abordaje de las políticas estatales y es que *“la forma en cómo se definen los problemas se vuelve una instancia clave que marca el posterior desarrollo del proceso político y el cambio o no cambio de las instituciones y de las representaciones sociales” (2000:125).* Esto despierta nuestro interés para el abordaje del problema porque, al pretender observar procesos de producción de políticas estatales tenemos que estar atentos a la definición como problemático de un tema y la búsqueda y los mecanismos de resolución de ese planteo como problemático.

Pretendemos etnografiar aquellas categorías que fueron denominando a los sujetos de las políticas como así también ver las transformaciones en los objetivos, las estrategias para alcanzar estos y la cuestión del desarrollo rural. La antropóloga Rosana Guber (2001) argumenta que, la etnografía, como enfoque es una *“concepción y práctica de conocimiento que busca comprender los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros (entendidos como actores, agentes o sujetos sociales). La especificidad de este enfoque corresponde, según Walter Runciman (1983) al elemento distintivo de las ciencias sociales: La descripción” (2001:5).* Nuestra pretensión, en esta tesis, no es hacer un trabajo etnográfico pero sí indagar etnográficamente ciertas categorías dentro de los documentos que se producen en las unidades burocráticas de gestión que analizamos y ver los cambios en las categorías nativas que utiliza la narrativa de la política estatal.

Las entrevistas, tanto a funcionarios, ex funcionarios y técnicos involucrados con cada uno de estos programas serán fundamentales para poder entender la producción de la política estatal más allá de lo que quedó cristalizado en las narrativas de los programas.

El análisis que realizaremos será sincrónico y diacrónico. Pretendemos analizar los cambios y las continuidades al interior de cada programa como entre los programas para poder realizar una comparación de las distintas estrategias estatales que definieron el desarrollo rural como una cuestión y cómo se produjeron estas políticas.

El trabajo, a partir del planteo del objetivo general, los específicos y la estrategia metodológica, se **estructura** de la siguiente manera en función de capítulos que se producen a partir de las preguntas planteadas.

En los capítulos de análisis (1, 2, 3 y 4) se propone el tema específico, junto con el cruce teórico, las fuentes analizadas y las entrevistas realizadas. Cada uno de los capítulos aborda de manera diacrónica y sincrónica el análisis de los tres programas seleccionados: Unidad de Minifundios, PSA y PROINDER.

En el primer capítulo de análisis se reconstruyen los discursos acerca del desarrollo que se dan en niveles de gobierno supranacionales y cómo esto produce, en las fuentes analizadas, diferentes concepciones en las políticas de Desarrollo Rural. También se analiza la cuestión de los organismos internacionales de financiamiento y cooperación que estuvieron presentes, con diferentes roles, en la producción de cada uno de los programas.

Las transformaciones en las estructuras burocráticas al interior de las instituciones donde se producen los programas junto con las transformaciones y la producción de unidades burocráticas que se hicieron dentro de cada uno de los programas se trabaja en el capítulo número dos. En este capítulo se recorren dichos cambios y transformaciones a nivel de las instituciones para reponer la producción de distintas instituciones y cambios de jerarquía de las mismas vinculados con la instalación del tema como un problema de agenda pública.

En el capítulo tres, se indaga acerca de cómo cada uno de los programas, a lo largo del recorte temporal planteado, produjo su *población beneficiaria*. Cómo fueron cambiando las categorías de referencia para denominar a la población a la cual estaba dirigido. Las distintas clasificaciones que se hicieron al interior de cada uno de esos programas y cómo, algunas cuestiones que se produjeron en espacios no estatales, pasaron a formar parte del discurso estatal del desarrollo rural. Se recorre, particularmente, desde la categoría de *minifundista* hasta *Agricultor Familiar* dentro de las narrativas producidas en cada uno de los programas. Una de las preocupaciones centrales del capítulo es cómo el Estado nombra a los sujetos, como produce identidad.

La producción de objetivos, acciones, y el trabajo de cada uno de los programas con grupos u organizaciones se analiza en el cuarto capítulo. En esta sección el análisis se centra en cómo cada uno de los programas fue cambiando los objetivos y las acciones de trabajo con el sector rural subalterno. Se indaga dónde se produce la idea de trabajar de este modo con la población planteada junto con el interés de producir grupos de productores. También como se dan, en cada uno de los tres programas, los cambios en la modalidad de trabajo con grupos y luego, con organizaciones del sector. Cómo estos cambios en las acciones y la metodología de trabajo, fue modificándose a lo largo de 26 años, cómo también, los sujetos organizados del sector fueron incorporándose a la política estatal no solo como “destinatarios” sino también con cargos en la gestión. Estos cambios generaron modificaciones en el modo de producir la política estatal del desarrollo rural.

En las consideraciones finales, que forman la conclusión de esta tesis, se retoma la pregunta acerca de los cambios y las continuidades, y se abren nuevas preguntas para futuros trabajos en la temática.

## **El abordaje de las políticas estatales.**

Como se ha hecho en otros estudios acerca de las políticas estatales de desarrollo rural en Argentina (Manzanal 2002, 2010, Feito 2005, Lattuada, Nogueira, Urcolla 2013, 2015, Fernández 2018), partimos de la idea que acuñaron Oszlak y O'Donnell (1995) de comprender que, una política estatal *“es una toma de posición que intenta -o, más precisamente, dice intentar – alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente.”* (1995:112). Son, *“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”* (1995:pp112-113).

El surgimiento de una cuestión tiene que ser analizado; por eso resulta necesario indagar acerca del periodo previo preguntándose quién lo evidenció como problemático, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión (Oszlak y O'Donnell 1995:111). *“Cada práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, por lo general, del volumen de recursos y apoyos que el sector pueda movilizar y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión. El conjunto de políticas privadas y estatales se entrelaza en un complejo proceso social que, como veremos, hace difícil establecer con precisión qué proporción del cambio social observado puede ser atribuido a cada una”* (1995:115)

Estas tomas de posición y de acción de diferentes sujetos para poder instalar un problema como una cuestión de política estatal, además de permitirnos pensar el complejo proceso de producción de una política de Estado, nos permiten reflexionar acerca de cuándo un tema es susceptible de convertirse en un programa o acción. Para comprender esto es central la noción de agenda sobre la que trabaja Muller (2002). El autor sostiene que esta idea es *“fundamental para analizar los procesos mediante los cuales las autoridades políticas se apropian de una cuestión para construir un programa de acción.”* (2002:66). Hay un trabajo específico que se realiza, por parte de diferentes grupos, para transformar un problema en objeto de una política.

Otra consideración a tener en cuenta para abordar el estudio de los programas analizados en esta tesis refiere a los procesos internos que las políticas estatales generan en la institucionalidad estatal creando unidades burocráticas en su interior. Para Oszlak y O'Donnell *“Las cristalizaciones institucionales a nivel estatal no solo expresan una creciente diferenciación interna del estado al compás del surgimiento de cuestiones, sino también la cambiante naturaleza de las unidades involucradas en el proceso de resolución de las mismas”* (1995:118). Tanto en Muller (2002) como



en los trabajos de Oszlak y O'Donnell (1977,1981,1984,1995) hay una inquietud sobre cómo abordar metodológicamente el estudio de las políticas estatales (o públicas en el caso de Muller) porque nos permite entender la acción del Estado.

A lo largo de este trabajo, utilizaremos la categoría política estatal para el abordaje de los programas porque permite dimensionar la cuestión estatal por sobre la categoría política pública. Esta decisión está inspirada en la propuesta de Oszlak y O'Donnell (1981) que afirman que, abordar las políticas de este modo, contribuye al conocimiento del Estado Latinoamericano. En consonancia,

sostenemos que los programas analizados son políticas estatales por el hecho de que se presentan como acciones gubernamentales hacia un sector de la sociedad (Muller. 2000).

La pregunta acerca de cómo abordar el estudio de las políticas estatales es una inquietud que han tenido, dentro de los estudios de las ciencias sociales, muchos investigadores. Los primeros antecedentes sobre la temática los encontramos en Estados Unidos en los aportes de Woodrow Wilson. Este autor centra sus preocupaciones en la formación para la administración pública de este país y sus indagaciones dan lugar a los estudios sobre la burocracia que son retomados por Harold Lasswell, quién va a poner el foco en el *imput* de la política y en la necesidad de crear una disciplina que se enfoque en la resolución de los problemas públicos.

Otros trabajos, centrados en los burócratas, la burocracia y la implementación que se producen en ese país son los que realizan Lipzky (1969) Lindblom (1992), Dror (1992), Etzioni (1992) entre otros. Ellos se preguntan, a partir de diferentes modelos, quiénes ocupan los aparatos del Estado, y si los burócratas tienen (o no) autonomía. También *¿cómo se implementa una política pública?* Es necesario traer a cuenta estos trabajos aunque no formen parte de nuestro enfoque teórico, porque reponen, a partir de una preocupación que es el estudio de la política pública, cómo esta se lleva adelante, quiénes y cómo toman las decisiones en las políticas estatales.

Una inspiración teórica para el abordaje de la política estatal está relacionada con los estudios antropológicos en este ámbito. La antropología se ha dedicado, desde los inicios de la disciplina, a la cuestión política. Ciertamente, los primeros estudios vinculados a la antropología política abordaron el tema en relación a las “sociedades no estatales”, de allí contamos con etnografías clásicas donde abordan el tema político relacionado al parentesco, lo simbólico, etc. Federic y Soprano (2008), analizan la producción de la antropología política y, específicamente, los estudios de la antropología de las políticas públicas, afirman que “*los intercambios entre actores hacedores de esas políticas y sus poblaciones destinatarias, muestran que tanto el diseño como la ejecución de las mismas es un resultado negociado entre actores sociales con desigual poder, pero igualmente implicados*” (2008:136).

En el abordaje teórico de las políticas de Estado estudiadas en esta tesis es fundamental, como advertimos en la sección metodológica, un abordaje en clave etnográfica (en nuestro caso, en clave de practicar el método a través de la lectura de documentos) porque permite comprender los sentidos y usos de los sistemas de clasificación nativos. Lo nativo en nuestro trabajo son aquellos documentos que se producen en las unidades burocráticas de gestión estatal. Esta perspectiva nos permite salir de “*certezas e ideas priori sobre lo que la política es o debería ser en la modernidad republicana y democrática y, por el otro, asumiendo el desafío de comprenderla tal como es concebida y actuada por los propios actores*” (Federic y Soprano.2008:148). Esta advertencia también nos permite corrernos de perspectivas que indican lo que el Estado, a través de sus instituciones, debería hacer, o, lo que efectivamente las políticas estatales deberían hacer.

Shore y Wright (1997) afirman que las perspectivas burocrático normativas conciben a las políticas públicas como “entidades objetivas” que son resultado de decisiones que se toman de modo racional y son adoptadas por alguna autoridad competente como ser técnicos, expertos e instituciones que organizan sus acciones sobre la base de un conocimiento que también se presenta como racional y experto para resolver determinados problemas o algunas situaciones que “existen” con el objetivo de implementar o corregir acciones. Lo que ocultan estas visiones es la propia producción del problema, el surgimiento de la cuestión que necesita una política estatal para existir como tal.

Para nosotros, el análisis de los programas también va a requerir un tratamiento interpretativo inspirado por los estudios antropológicos sobre políticas estatales. Dvora Yanow (2015) se pregunta si la política puede incluir otras intencionalidades que no están declaradas, a partir de este planteo indaga acerca de la necesidad de tomar criterios para el estudio de las políticas más allá de las sugerencias de la ciencia política, introduciendo la importancia de la sociología y la antropología en los análisis. Tomando un enfoque discursivo y dialógico se contrarresta, para la autora, la negación de la agencia de aquellos sujetos que reciben la política. Hay una centralidad en la búsqueda del significado, del conocimiento local, tanto de quienes reciben la política como de aquellos que formulan e interpretan estas acciones.

Yanow (2015) sostiene que los componentes que se producen dentro de las políticas públicas pueden dar cuenta de los cambios en la agenda, la toma de decisión y otras fuentes de poder que suelen ser silenciadas. Este aporte de observar los componentes que se producen en las políticas nos permite pensar cómo la arena dónde se dirime la política estatal produce ciertas cristalizaciones y no otras, cuestión fundamental para el análisis de la institucionalidad del desarrollo rural. Cómo y por qué ciertos temas salieron de la agenda pública y se incorporaron otros.

Para esta misma autora, un análisis interpretativo implicaría una lectura de los documentos que se producen, la realización de entrevistas y la aplicación de la etnografía como método. Nosotros

seguiremos su sugerencia de manera parcial, tal como lo hemos explicado en el apartado metodológico. Nuestro material empírico para el análisis se compone de una multiplicidad de documentos que se escriben en los tres programas en diferentes momentos históricos. Estos escritos oficiales son el material que se analiza y se complementa con la realización de entrevistas a técnicos, técnicas y ex funcionarios pero, debido al recorte temporal, no vamos a tomar la recomendación de hacer una etnografía en las instituciones donde se producen estos programas.

Otra de las consideraciones de Yanow, sobre la que trabaja Cris Shore (2010), es como *“el análisis de las políticas públicas implica dar sentido al conocimiento tácito, a las múltiples interpretaciones, y a menudo a las definiciones en conflicto que las políticas tienen para los actores situados en lugares diferentes (Yanow 1993)”* (2010:24).

Esto nos permite abordar la política estatal, tal como afirma Shore (2010), en tanto efectos que produce, relaciones que crea y sistemas de pensamiento más amplio en los que está inmersa. Por eso, en el capítulo inicial de esta tesis, vamos a reponer cómo estas políticas, analizadas a partir de los documentos que produjeron, dan cuenta de sentidos que se producen en múltiples niveles de gobierno, porque consideramos también que *“las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. Contienen modelos implícitos (y algunas veces explícitos) de una sociedad y de visiones de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros. De tal manera que las políticas algunas veces crean nuevos conjuntos de relaciones entre individuos, grupos o naciones”* (2010: 31)

En este trabajo, se tomarán como fuente para el análisis muchos documentos que se producen en las unidades burocráticas de gestión que analizamos. Los documentos establecen un quehacer, una serie de consideraciones a tener en cuenta para llevar adelante determinadas acciones que hacen a la existencia de esa política estatal, se fijan objetivos, se produce una población específica, se crean nuevas categorías de individuos y se establece la forma en que estos deberían actuar para poder ser partícipes de estas acciones.

Como afirma Shore (2010), las políticas definen sus problemas y las soluciones de forma en que se descartan alternativas, *“las políticas funcionan mejor cuando son percibidas como técnicas racionales y como soluciones naturales para los problemas que enfrentamos, es decir, cuando logran desplazar el discurso a un registro que posiciona el debate fuera de la política y, por lo tanto, en una esfera donde el desacuerdo es visto como inapropiado o imposible”* (2010: 34). En la lectura de los documentos de las políticas estatales con los que trabajamos, hay una coherencia y un argumento investido de coherencia entre los problemas planteados y la solución propuesta para ellos a través de determinadas acciones que producen a los programas como soluciones racionales a los problemas de la población rural subalterna.

Las cuestiones relativas a la identidad, a la identificación y a la producción de sujetos son centrales en esta tesis. Parte de las preguntas acerca de la identidad que se producen desde las políticas estatales nacen, justamente, de etnografiar de manera detallada cómo cada uno de los programas, en diferentes momentos, nombró a los sujetos de su intervención. La población *beneficiaria* de los programas estudiados se produce y re produce a lo largo de la trayectoria temporal que analizamos. En estas *vidas sociales* de las políticas son las que posibilitan analizar la labor de su formulación (Shore. 2010:36).

Siguiendo este mismo sentido, comprendemos que hay un rol dominante que tienen estas políticas estatales para constituir nuevos tipos de sujetos, en otro pasaje esclarecedor del texto de Shore (2010) sostiene que *“desde la cuna hasta la tumba las personas son categorizadas, clasificadas y reguladas por procesos de política pública sobre los cuales tienen poco control o de los cuales son poco conscientes. Las políticas no simplemente asignan identidades particulares a individuos o a grupos específicos; construyen activamente estas identidades”* (2010:36). Evidencia cómo las instituciones del sistema Estado, a través de determinadas prácticas, rituales y procesos, encarnan procesos de identificación y categorización de las poblaciones.

Esta consideración de Shore nos permite tender un puente con la idea de “efectos de Estado” planteado por Trouillot (2011). Allí el autor va a centrar una de sus preocupaciones sobre el poder del Estado nacional, admite que este *“algunas veces aparece más visible e invasivo y otras veces menos efectivo y menos relevante”* (2011:151). Para poder dar sentido a esta tensión sugiere reconocer tres posiciones relacionadas, la primera comprender que el Estado no tiene fijeza institucional en términos históricos y teóricos, la segunda que los efectos del Estado se logran más allá de las instituciones nacionales o en sitios gubernamentales y, por último que ambas características, inherentes al Estado capitalista, fueron resaltadas por la globalización.

De esta construcción de Trouillot nos interesa particularmente como él describe los efectos de Estado en relación a un primer efecto de aislamiento, donde se producen sujetos individuales y atomizados para ser gobernados como un público específico. La idea está inspirada en lo que Poulantzas llamó “efecto de aislamiento” como una característica fundamental del arte de gobernar *“a través del aislamiento de los conflictos socioeconómicos, sobre todo de las divisiones de clase, el Estado no solo garantiza su autonomía relativa frente a las clases dominantes sino que, también, produce ciudadanos atomizados e individualizados que parecen iguales en una esfera pública supuestamente indiferenciada. Los estados modernos producen sujetos cuya conciencia y agencia canaliza a través de formas individuales restrictivas”* (Trouillot 2011:164). Y, es interesante como, seguido de esto complementa que el efecto de aislamiento lo que hace es separar a los individuos de la misma historia social que los produjo como individuos distintos en primer lugar.

Esa separación de la historia social es uno de los puntos que llama nuestra atención porque, a partir de identificar cómo algunos documentos producen una población particular, regulada, medible y esperable como *beneficiarios*. Supone también quiénes tienen que ser, cómo tienen que ser estos sujetos que en distintos contextos fueron denominados bajo categorías diversas como, *agricultores familiares, pequeños productores o minifundistas*.

El segundo efecto es de identificación dónde se tiene como finalidad que los individuos se reconozcan como iguales, el tercero es el efecto de legibilidad, donde se produce un lenguaje y una reconocimiento para la gobernanza y el último, el menos explorado por nosotros, es un efecto de espacialización, la producción de fronteras tanto internas como externas de los territorios y las jurisdicciones.

Otra cuestión que se actualiza en el abordaje de las políticas estatales son algunas consideraciones que analiza Foucault (2006) a partir de la identificación de problemas de gobierno. El autor sostiene que esta temática se sustenta con preguntas acerca de cómo ser gobernado, por quién, hasta qué punto, con qué fines y mediante qué métodos.

Para Foucault (2006) son las tácticas de gobierno las que permiten definir en momentos determinados lo que debe y lo que no debe estar en la órbita del Estado, lo que es público y lo que es privado, lo que es estatal y lo que no lo es. Es por ello que el Estado en su supervivencia y el Estado en sus límites deben comprenderse sobre la base de la táctica general de la gubernamentalidad. A partir de esa estrategia se puede, para el autor, abordar el problema del Estado-Población.

Como advertimos en el inicio de la introducción, lo que vertebra esta tesis es el aporte de Abrams (2015) sobre el estudio del sistema-Estado que entendemos que puede dialogar con la idea de las tácticas de la gubernamentalidad, ya que lo que hace Foucault (2006) es dimensionar cómo gubernamentaliza el Estado y desde ahí parte su interés en las instituciones.

Apartir del análisis de las políticas estatales seleccionadas en esta tesis, pretendemos realizar un aporte para el estudio de la temática a partir de la reflexión de los problemas que fueron producidos como problemas de Estado. Este apartado resulta necesario para poder posicionar nuestras inquietudes acerca de cómo trabajar determinados problemas de gobierno para un segmento particular de población. Sostenemos que los análisis sobre políticas tienen que abordar centralmente el tópico Estado, con la complejidad que reviste; por eso nuestra elección es reflexionar a partir del sistema-Estado cómo determinados programas se producen para sujetos rurales subalternos en Argentina.

## Capítulo 1. Desarrollo, financiamiento y agencias internacionales en la producción de Unidad de Minifundios, el Programa Social Agropecuario y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios.

Uno de los temas que se problematizan en esta tesis está relacionado, como advertimos en la introducción, con el *sistema* Estado. Nuestro estudio de caso alrededor de tres programas, sigue la recomendación de Oszlak y O'Donnell, no pretende presentarse como general para comprender las transformaciones del Estado, pero si contribuir a la temática, donde también aparecen “*nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil*” (1981:109). En un sentido similar, Muller (2002) se pregunta por el “*origen intelectual del análisis de políticas públicas como método para estudiar y entender la acción del estado*” (2002:29). Para este autor, esta reconstrucción de la génesis permite entender “*cómo se elaboran de forma progresiva nuevas representaciones de la acción pública que permiten pensar esta nueva relación con el mundo*” (Muller 2002:30).

Oszlak (2011) entiende que el rol del Estado es “*el papel atribuido a una o más de sus instituciones en la producción de bienes, regulaciones o servicios destinados a resolver ciertas cuestiones problematizadas que plantea la organización o el funcionamiento de una sociedad, así como los impactos y consecuencias que se derivan de esas formas de intervención sobre la correlación de poder y la distribución del producto en esa sociedad*” (2011:1) y agrega “*Este rol es la expresión resumida de las cuestiones de las que se hacen cargo sus instituciones, lo cual permite observar de paso que el estado es, en última instancia, lo que hace. En la medida en que asume como competencia propia atender una determinada proporción de los problemas sociales, “expropia” esa responsabilidad a uno o más de los otros actores que participan en la división social del trabajo y, a la vez, convierte a esos asuntos planteados en la esfera civil en cuestiones públicas de interés general*” (2011:5). Estas consideraciones nos permiten observar cómo la emergencia de instituciones estatales ligadas al desarrollo rural se van produciendo y reconfigurando a medida que va cambiando la “atención” a este sector de la sociedad, cómo en momentos determinados de la historia de esta cuestión proliferan múltiples instituciones en procesos diferentes de fusión y fisión<sup>8</sup>.

Resulta necesario comprender los programas como políticas estatales que se producen en un contexto particular dónde no solo estas encarnan y se producen con una idea de Estado sino también en un marco dónde ciertas directrices, que rebasan los límites de la nación, se proponen como

---

<sup>8</sup> Evans Pritchard usa fisión y fusión para hablar de los grupos políticos en la sociedad Nuer. Como, en momentos determinados se necesita de la unidad, pero también, para la identificación de cada grupo se necesita de la diferencia. La segmentaridad, Abéles y Badaró (2015) la comprenden en un doble movimiento permanente de fisión y fusión en la modalidad de organización y división del grupo de la sociedad africana que estudia Evans Pritchard.

estrategias para resolver problemas. Lo analizado en este capítulo aborda estas relaciones entre lo que se propone dentro de las unidades burocráticas de gestión como solución, pero también, cómo estas soluciones fueron ensayadas y producidas en otros niveles de gobierno.

Resulta necesario entender que estos procesos de producción de las políticas estatales están marcados también por aquellos que las formulan, que no circulan de forma exclusiva por el ámbito estatal, sino también por organismos multilaterales de crédito, por organismos de cooperación internacional que tienen propuestas pedagógicas más allá de actuar como ente financiero. Pero también circulan por la producción de la política, en momentos determinados, aquellos sujetos a los que está dirigida, en forma de organizaciones sociales, de sindicatos o de organizaciones de la sociedad civil.

Este mecanismo de las instituciones estatales de “resolver” o “intentar resolver” una cuestión socialmente problematizada, tal como plantearon Oszlak y O’Donnell (1995) nos permite indagar en los estudios sobre el Estado que fueron producidos por los clásicos de la teoría social.

Durkheim (2000) comprendía al Estado como “*el órgano propio del pensamiento social*” y también de la disciplina moral. En algún sentido, se parece al Estado que describe Hegel, como la expresión del espíritu de la sociedad general. Contraponiéndose a esta idea, Marx va a plantear la distancia con la concepción hegeliana del Estado y va a advertir sobre cuál es la voluntad que realmente encarna, que es funcionar como instrumento de las clases dominantes para sus propios intereses.

Si bien las premisas de Oszlak y O’Donnell para el estudio de este tipo de políticas brindan una herramienta metodológica, al analizar los documentos oficiales de los programas, hay una pregunta acerca del Estado que requiere la revisión de otras fuentes.

El Estado, recreado por los documentos de las políticas estatales, es siempre coherente, ordenado, funciona como un aparato en una relación de medios- fines y aparece reificado. Comprendemos que la producción de los documentos en estas instituciones no tiene otra forma de producirse, no pueden hacerse *contra* el Estado en el sentido de, como diría Abrams (2015), desenmascarar la dominación de este que hace legítimo lo ilegítimo. Tampoco se producen los discursos de estas agencias estatales con la intención de subvertir el sistema de producción en el que se encuentra inserto porque no puede volverse contra sí mismo.

Abrams (2015), produce sus reflexiones partiendo del debate que encarnan Milliband y Poulantzas, en la década de 1960, entre instrumentalismo y estructuralismo. Este debate está centrado en las características que había adoptado la dominación capitalista modelada por la intervención estatal del Estado benefactor (Thwaites Rey 2007). Lo interesante de Abrams, que abona nuestro análisis, se centra en la idea del autor sobre las instituciones presentes en el sistema Estado que constituyen la principal tarea de legitimar lo ilegítimo. Esta idea, a su vez, reconoce su

origen en un pasaje clásico de la antropología política, el prólogo que escribe Radcliffe Brown en “Sistemas políticos africanos”, donde Meyer Fortes y Evans- Pritchard compilan una serie de etnografías sobre diferentes pueblos.

La inquietud de Radcliffe Brown en ese pasaje que inspira a Abrams es que la idea de Estado tiene que ser eliminada del análisis social porque para comprender lo político era suficiente con los conceptos de gobierno y política. Como esto le resulta a Abrams muy radical, su propuesta indica que el Estado debe abandonarse como objeto material de estudio. Afirma entonces que “*las relaciones internas y externas de las instituciones políticas y gubernamentales (el sistema-estado) se pueden estudiar de manera eficaz sin postular la realidad del estado*” (Abrams 2015:51).

El autor afirma que “*el estado no es la realidad que está detrás de la máscara política. Es, en sí mismo, la máscara que nos impide ver la práctica política tal como es*” (2015:63). El enmascaramiento del Estado está relacionado a que es un proyecto ideológico, lo que él afirma como “objeto de tercer orden”. Comprendemos a partir de allí que se desprende de los estudios que cosifican al Estado, el Estado para él no se puede estudiar materialmente, se puede analizar como una idea, como un proyecto ideológico. Esta postura es la que permite y habilita pensar el *sistema* Estado de la forma que vamos a reflexionar a lo largo de esta tesis.

La propuesta de Abrams, inspirada en los estudios de la antropología política y la antropología del Estado, revela una cuestión necesaria para nuestro análisis acerca de las instituciones donde se produce la política estatal porque “*las instituciones políticas, el “sistema de estado”, son las verdaderas agencias a partir de las cuales se construye la idea de estado*” (2015:52) y es, justamente por eso, que en la producción de programas específicos producidos en agencias gubernamentales está nuestro interés.

La forma elegida para pensar el problema fue a partir de los documentos institucionales. Estos corresponden, a tres programas que entendemos como políticas estatales de desarrollo rural. Para una mejor comprensión de la producción de las narrativas en estos documentos resulta necesario reponer el contexto de producción de los mismos, no solo a escala nacional sino también a escala internacional.

Una de las preguntas centrales de este capítulo se relaciona con los sentidos que son atribuidos al desarrollo rural en los diferentes documentos. Otras preguntas que emergen a partir de allí, son ¿Los sentidos acerca del desarrollo rural son unívocos en relación a las diferentes organizaciones o presentan diversidad? ¿En qué medida las agencias de financiamiento internacional para el desarrollo rural, como el Banco Mundial y el FIDA, inciden en la producción de política estatal en Argentina? ¿De qué forma son permeados y se negocian los sentidos acerca del desarrollo en las unidades burocráticas de gestión de los programas?



### 1.1. El *desarrollo* como discurso en las políticas para sujetos rurales subalternos.

Al analizar los discursos del desarrollo rural y sus transformaciones Ellis y Biggs. (2001) caracterizaron a la década de 1960 como la de modernización, la década de 1970 como de intervención del Estado, la siguiente relacionada a la liberalización de los mercados y, a la década de 1990 como la de participación y empoderamiento. A nosotros esta descripción que los autores asumen como superficial nos permite indagar cómo estas premisas subyacen en las narrativas de los programas que analizamos.

Examinando particularmente aquellos discursos que se producen en el contexto del *Desarrollo rural*, para Lattuada (2013) es en la década de 1960 cuando los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comienzan a involucrarse de manera creciente en los programas de desarrollo que tenían como destino paliar la pobreza rural. Una década más tarde se suma a estas instituciones Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) como otro organismo de crédito con los mismos propósitos.

El modo de operar de estos organismos estaba dado por priorizar los objetivos de la banca internacional con líneas de acción que constituían sentidos unidireccionales desde organismos de planificación y crédito hacia la población rural pobre. Lattuada (2013) indica que estas acciones establecen lazos de asistencialismo, paternalismo y asimetría al interior de las comunidades. Este primer modelo que identifica al autor es el denominado “Desarrollo Rural Integral” (DRI) que fue cuestionado en décadas posteriores y coincide con la llegada de estos organismos de crédito para las políticas estatales orientadas a sujetos rurales subalternos en Argentina que se analiza en esta tesis.

Los discursos y las acciones acerca del “desarrollo” han sido una cuestión ampliamente debatida en las ciencias sociales (Castoriadis 1980, Escobar 2005, Escobar 2007, Roig 2008), y específicamente en aquellos estudios en los cuales se analizan las políticas específicas de *desarrollo rural* (Feito 2005, Lattuada 2013, Manzanal 2014). Pretendemos, en este apartado, reponer algunas discusiones para poder contextualizar las propuestas de los programas analizados en el marco de la producción de discursos sobre el *desarrollo* que atraviesan sus narrativas y las acciones propuestas.

Escobar (2007) afirma que el desarrollo debe ser entendido como un discurso que se produce históricamente, esto implica “*examinar las razones que tuvieron tantos países para comenzar a considerarse subdesarrollados a comienzos de la segunda posguerra, cómo “desarrollarse” se convirtió para ellos en problema fundamental y cómo, por último, se embarcaron en la tarea de “des-subdesarrollarse” sometiendo sus sociedades a intervenciones cada vez más sistemáticas, detalladas y extensas.*” (2007:23).

Esta consideración de Escobar plantea la necesidad de poder revisar el origen de este discurso, entendido por el autor como un aparato que resultó muy eficiente para poder producir conocimiento acerca de *ejercer el poder* sobre el tercer mundo<sup>9</sup> (2007:29). El surgimiento, de acuerdo con lo que plantean también otros autores (Castoriadis 1980, Roig 2008, Manzanal 2014, Lattuada 2013), se da entre 1945 y 1955 cuando, luego de la segunda guerra mundial, se producen nuevas modalidades de conocimiento y poder junto con nuevas prácticas, teorías y estrategias. El hecho que marca el comienzo de esta etapa reposa sobre un discurso del presidente de Estados Unidos, Harry Truman, en el año 1949, donde realiza una proclama para resolver los problemas de las áreas “subdesarrolladas del mundo”.

Este evento pasó a denominarse “doctrina Truman” y tenía como propósito que aquellos países *menos avanzados* tomen las recetas de aquellos que tenían ventajas económicas para poder reproducirlas en sus territorios. Los principales problemas de esos países pobres residían en la falta de tecnologías, escaso capital y poco desarrollo científico. Lo que aparece bajo la superficie, es un discurso etnocéntrico donde los valores del *primer mundo occidental* se revelan como universales.

Es necesario indicar que, en este contexto de primera producción de los discursos sobre el desarrollo en los que la tecnología, la ciencia y el capital invitarían a la salida de la condición subdesarrollada, se produce en Argentina el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), unidad burocrática que contiene al programa Unidad de Minifundios analizado por nosotros. La producción del INTA<sup>10</sup> se da en este contexto de emergencia de políticas *desarrollistas* en sintonía con los planes de la dictadura que derroca a Juan Domingo Perón en 1955.

La producción de unidades burocráticas puede ser analizada siguiendo esta trayectoria de discursos dominantes sobre cómo serían posibles las mejoras de las condiciones de vida, en los países subdesarrollados o del tercer mundo, a la vez que se puede dar cuenta de ciertos efectos locales en la producción de estatalidades. Esta combinación resulta necesaria en este trabajo porque nos permite ver, a lo largo de la historia de los programas analizados, ciertas temáticas relacionadas con las demandas que se producen desde el nivel local y también aquellas que se producen desde lo global.

Resulta interesante la reflexión de Castoriadis (1980) sobre el vínculo del tercer mundo con los organismos internacionales. Para estos, afirma el autor, el desarrollo se presentaba sin obstáculos. Pero el logro del objetivo necesitaba un cambio de mentalidades, de actitudes, de las estructuras sociales, de los valores y de la organización física de los seres humanos. Resultó que el desarrollo

---

<sup>9</sup> Para Escobar el *tercer mundo* se crea a partir de los discursos y prácticas del *Desarrollo*, que se convierte, a partir de finalizada la segunda guerra mundial en “una certeza en el imaginario social” (2007:22).

<sup>10</sup> El INTA es creado por un decreto ley en la dictadura militar de 1955-1958 autodenominada “Revolución libertadora”. En el próximo capítulo se reconstruye con mejor precisión el surgimiento de esta institución.

económico no era algo que pudiera añadirse a este grupo de países, ni era algo que se podía superponer a sus características. Lo que debía suceder era una transformación global.

Al preguntarse ¿Qué es el desarrollo?, Castoriadis responde “*un proceso de realización de lo vital*”, implica la definición de una madurez y luego el de una norma natural. “*El desarrollo se define por el hecho de esperar este fin como norma natural de ser considerada*” (Castoriadis 1980:191).

Para el desarrollo no puede haber un punto fijo de referencia, el movimiento se dirige hacia lo que muy claramente denomina “más y más”, más mercancías, más años de vida, aquellos que no llegan a esa meta, restan, y esa “resta” es considerada como algo negativo.

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

Entendiendo que es un debate que no pierde vigencia, Roig (2008) aborda la confusión conceptual que hay acerca del concepto de desarrollo a partir de adjetivos que lo califican como “sustentable”, “duradero”, “humano”, etc. Para el autor, estas tomas de posición se convierten en perspectivas más morales que analíticas si bien pueden tener valor dentro de un programa de gobierno no se les puede otorgar el estatus científico que estas pretenden.

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

Para Roig “*Defender un único modelo de desarrollo es querer imponer un solo tipo de regulación posible de los conflictos estructurales, cuya característica central y paradójica es la de no asumir el carácter inmanente de la conflictividad*” (2008:84).

El modelo de desarrollo es entendido como un programa de acción en devenir, es el “desarrollo en su dimensión transitiva” (Roig 2008:88).

Como acuerdan, tanto Lattuada (2013) como Manzanal (2014), las políticas para estos sujetos se producen en Argentina de manera tardía si los comparáramos con el resto de la región. Esto determinó, de algún modo, que se reproduzcan en los primeros documentos de las políticas estatales para el desarrollo rural discursos ligados a la idea de modernización que eran lo que habían sido motorizados por las agencias internacionales desde la década de 1960 hasta principios de la década de 1990.

El cambio sustancial en los discursos, de acuerdo con Lattuada (2013), se produce a comienzos de la década de 1990 al cambiar hacia un enfoque centrado en la demanda de las poblaciones a atender y no tanto en la oferta que tienen para aquellos beneficiarios.

Analizando la producción del *desarrollo rural integral* (DRI), Escobar (2007) lo contextualiza también como la salida a través de la modernización. Para él fue concebido como una forma de llevar la revolución verde a los pequeños agricultores (2007:269). Este plan de DRI fue presentado por Mc Namara en Nairobi, Kenia, en septiembre de 1973 en el consejo de gobernadores del Banco Mundial.

Se anunciaba como una estrategia para mejorar la vida social y económica de los pobres del campo (Escobar 2007:275). Para el BM, en su informe de 1975, la estrategia debía reconocer tres puntos fundamentales que eran: la lentitud que presentaba el cambio de actividades agrícolas de baja productividad hacia otras más rentables; segundo, que hay diversos grados de pobreza en las áreas rurales de los países subdesarrollados que tienden a empeorar con el crecimiento de la población combinado con las limitaciones de recursos, tecnología, instituciones y organizaciones; y tercero, las áreas rurales tienen mano de obra, tierra y algo de capital que combinados podrían reducir la pobreza.

Todas estas consideraciones son señaladas por Escobar como economicistas, reduccionistas y malthusianas ya que en ellas el desarrollo rural solo estaría centrado en la modernización y monetización de la sociedad rural “*Lo que logra el discurso del desarrollo rural integrado es la integración de los enunciados que reproducen, como si fuera cierto, el mundo que conocemos: un mundo de producción y de mercados, del bien y el mal, de los desarrollados y los subdesarrollados, de la ayuda para el desarrollo, de inversión por parte de las compañías multinacionales, de ciencia y tecnología, de progreso y felicidad, de individualismo y economía*” (2007:276).

### **1.2.1 Los nuevos discursos sobre el desarrollo rural.**

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

El concepto de territorio como elemento novedoso permite recorrer otras continuidades y rupturas que se le atribuyen a esta categoría en diferentes contextos. En cada uno de los documentos esa idea de territorio presenta desplazamientos y corrimientos de las ideas que los anteceden. Nuestra postura es tomarlo como una categoría nativa de la producción de política estatal que, en diferentes contextos, va adquiriendo distintas significaciones.

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

Como afirma Lattuada (2013), en Argentina se producen las primeras políticas de desarrollo rural coincidiendo con la última etapa de los discursos del desarrollo rural integrado. Esa visión, sostenía indicaciones sobre cómo deberían ser las acciones para salir de las condiciones de marginalidad inicial y es el contexto dónde se producen dos de las políticas estatales analizadas. El paradigma que, de algún modo, reemplaza al DRI es aquel que privilegia la demanda del sector rural subalterno antes que las propuestas de las agencias. O al menos así es como enuncia sus acciones.

El marco donde se produce este cambio de paradigma está atravesado por una serie de eventos como la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) realizado en la década de 1970, el informe de Brundtland de 1987 dónde se produce el concepto de desarrollo sostenible y la *cumbre de la tierra* celebrada en Río de Janeiro en 1992 (con un antecedente, veinte años antes, en Estocolmo) (Lattuada 2013).

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

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

Estas “nuevas” concepciones se denominaron en la literatura académica como pos consenso de Washington. Entendemos que estas visiones que se pretenden renovadas siguen sostenidas por visiones sobre el *subdesarrollo* como un territorio donde la convivencia de lo tradicional, asociado a un modo de vida común de la ruralidad, esencializado, convive con lo moderno representado por la tecnología y lo urbano. Lo que permite ver esto es una continuidad en la propia categoría del desarrollo, si bien hay parte del sentido que se transforma, la cuestión que lo constituye parece no modificarse. Necesita para tener eficacia el *subdesarrollo* como imaginario de atraso.

Los que se conocieron como “Programas de apoyos integrados basados en la demanda” (Lattuada et. al 2012) se producen como superadores a los DRI, saliendo de la oferta de un “menú” donde se pre establecían aquellas necesidades a satisfacer. Este paradigma ponía acento en la organización y fortalecimiento de las capacidades locales para poder consolidar redes institucionales que puedan dar respuestas a los nuevos desafíos que se presenten luego de la intervención de los programas (Lattuada et.al 2012:16). Este enfoque es el que predominó en los

primeros años de la década de 1990 hasta casi su finalización donde se produce otro enfoque, denominado Desarrollo Territorial Rural (DTR).

Manzanal (2014) identifica este nuevo enfoque como otro producto de la ortodoxia neoliberal. El DTR permea los discursos acerca del desarrollo en áreas rurales a mediados de la década de 1990 y pasa a formar parte de las narrativas de los organismos de cooperación internacional y de las ONG.

El DTR “*tiene como meta lograr que los territorios sean competitivos, subrayando para ello la importancia de: (i) la proximidad entre actores para coordinar acciones y generar innovación colectiva y de carácter sistémico, (ii) la articulación con los mercados globales y (iii) el desarrollo institucional como forma de alcanzar la cohesión social entre la mayoría de los actores que definen el territorio en cuestión*” (Manzanal 2014:28). Manzanal afirma que estas prácticas y visiones corresponden a elaboraciones provenientes de los países centrales y son promovidas por el financiamiento internacional.

La autora, desde una postura crítica, analizando los discursos que movilizan las agencias internacionales a partir de una lectura Foucaultiana, triangula cómo estos discursos sobre el desarrollo se relacionan con las políticas estatales y qué sucede en los territorios cuando se implementan estas prácticas mediante programas y proyectos.

El desarrollo territorial rural es una propuesta que encontramos sistematizada en una publicación de Schejtman y Berdegué (2004) del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

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

Schejtman y Berdegué (2004) definieron entonces “*el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.*” (2004:31). Como vemos, la finalidad en todos los paradigmas de desarrollo rural es la misma, la reducción de la pobreza. Ellos entienden que esto se relaciona con dos pilares: la transformación productiva, basada en generar una competencia “sustentable” entre la economía del territorio con

mercados más dinámicos, y el desarrollo institucional, para estimular el vínculo de los actores locales entre si y entre ellos con agentes externos (2004:31).

La propuesta de la caracterización de los territorios que hacen en el documento del RIMISP los detalla en distintos *tipos*. Estos *tipos* están contruidos a partir de una serie de variables como: el desarrollo de las instituciones, el crecimiento económico, la identidad cultural, entre otros. Son cuatro territorios distintos donde advierten que no se encuentran como tipos puros en la realidad, pero este instrumento les sirve para hacer una caracterización de las diferentes situaciones en distintos países de América Latina. En ningún momento de la propuesta del desarrollo territorial rural se presenta el conflicto como una posibilidad. Es una propuesta que se produce sin considerar las relaciones de dominación que atraviesan los espacios que buscan intervenir.

Para Lattuada et. al. (2012) este paradigma en Argentina “*se introduce y consolida en el marco de una visión de retracción del Estado nacional respecto de su intervención en el mercado y en la sociedad, y la importancia de los actores locales en el desarrollo del territorio*” (2012:16). Interesa como el autor remarca esto porque esta nueva visión del desarrollo permea la producción de los programas en un contexto de cambio de gobierno y salida de crisis económica. Lo que esta adopción permite ver es, justamente, como las visiones acerca del desarrollo también son disputadas en diferentes contextos políticos.

Un punto de interés que resulta necesario evidenciar de la propuesta del DTR es la narrativa que se moviliza sobre la importancia del capital social, esta categoría aparece frecuentemente en la propuesta de Schejtman y Berdegué del año 2004 pero también, como veremos en el próximo apartado, en algunos documentos que se realizan en las unidades burocráticas de gestión de las políticas analizadas.

Autores como Tapella y Rodríguez Bilella (2008) enmarcan esta perspectiva del DTR en los enfoques que denominan *modos de vida*. Según su propuesta, una de las cuestiones que este enfoque considera es el capital social entendido como “*activos que se obtienen como una consecuencia de las relaciones con otros actores y la pertenencia a, o la participación en, diferentes organizaciones. Estas relaciones de confianza, reciprocidad, cooperación e intercambio muchas veces facilitan el acceso a determinados recursos o bienes*” (2008:17).

Una cuestión común que aparece en estos autores es el intento de comprender como una categoría ya clásica en las ciencias sociales como el capital social se vuelve central en las propuestas de desarrollo territorial rural, como este paradigma acerca del desarrollo en los espacios rurales dimensiona una nueva cuestión que indica relaciones complejas en torno a los vínculos de los que habitan el territorio, pero también, la propia idea de territorio.

Para poder comprender algunas cuestiones, Gorenstein y otros (2005), afirman que esta noción de capital social ocupa un lugar destacado en los mandatos del Banco Mundial para las políticas de

desarrollo rural. Justamente, la etapa que estudian las autoras, hacia el final de la primera década del 2000, está caracterizada por un discurso público uniforme en torno al desarrollo territorial rural. Las recomendaciones que dan en otros países latinoamericanos remiten a lineamientos como: estimular la conexión de los pequeños productores agropecuarios a los sectores dinámicos de la agricultura en el sentido de su integración competitiva en mercados globalizados, pero también impulsar el empleo en actividades no vinculadas a lo agrario.

La pregunta que alienta nuestra reflexión en relación a esta nueva visión del Desarrollo Rural y la cuestión del capital social como estrategia nodal en su propuesta, está vinculada con poder comprender algunas cuestiones que reflexionamos a partir de Abrams (2015): En la propuesta del DTR, ¿cuál es el lugar que ocupa el sistema Estado? ¿En qué medida el mandato del DTR se recoge en los documentos que se producen en las unidades burocráticas analizadas? También nos alienta a pensar en qué forma esta propuesta producida e indicada por muchos autores como “neoliberal” tiene sentido en la producción de diversas instituciones estatales de desarrollo rural en un momento donde el Estado es concebido por algunos autores como neodesarrollista. A partir de esto también se actualiza otro tema que atraviesa los capítulos de esta tesis, en dónde está la continuidad y la discontinuidad en los procesos de producción de política estatal.

### **1.3 La vinculación de las *visiones del desarrollo* con los programas.**

El modo de poder dar respuestas a las preguntas del apartado anterior las podemos buscar en el análisis de los documentos de las distintas unidades burocráticas que componen nuestro empírico.

Al poder reconstruir un panorama sobre los discursos dominantes acerca del desarrollo en los apartados anteriores surge la necesidad de comprender los efectos de estos en la producción de las narrativas locales de los programas analizados. Esto nos permite dimensionar cómo se resuelven (o no) determinadas disputas por el sentido del desarrollo en la producción de estatalidad del desarrollo rural. Los discursos sobre el desarrollo se re elaboran localmente, y en algunos momentos, de manera crítica. Por ello comprendemos que estos lineamientos no se toman de manera uniforme, ni lineal, esto desconocería la propia producción del sentido local del desarrollo rural pero no dar cuenta de la producción de estos discursos en escalas más amplias obtura nuestro análisis. Por esa razón revisamos, en primer lugar los discursos acerca del desarrollo rural en la escala internacional para poder analizar luego, las narrativas locales que retoman estas visiones.

En el programa Unidad de Minifundios, una de las preocupaciones centrales que formó parte de sus líneas de acción es lo que en el programa se denominó “mensaje tecnológico”. La necesidad de llegar a los grupos de minifundistas con tecnología apropiada para su escala se produce en el programa como “*un medio para mejorar la productividad de los recursos a disposición del*



*productor (...) tecnología de sencilla implementación y bajo costo, para aumentar el ingreso, mejorar la seguridad alimentaria y la producción para el mercado” (Cartilla Minifundios).*

En los diagnósticos del programa, la situación de este tipo de productores estaba atravesada por una serie de características como la falta de tecnología y el asesoramiento adecuado, dos problemas que la asistencia técnica de la Unidad de Minifundios buscaba resolver. Estos obstáculos, que consideraban propios del Minifundio, omiten las referencias al mercado y el acceso en forma desventajosa de los productores a este.

Estas consideraciones que se inscriben en la cartilla del programa corresponden a los primeros años de esta política estatal, a principios de la década de 1990, donde todavía la visión del DRI se encontraba vigente. La caracterización que hace esta visión del desarrollo rural integrado de aquellas áreas a intervenir tiene que ver con la falta de capital y la ausencia de organización comunitaria. Si bien la cuestión de inversión en bienes de capital no está contemplada en los documentos de este primer programa de desarrollo rural, la cuestión de la organización sí cobra centralidad. No solo en la Unidad de Minifundios sino en las fuentes de los tres programas que analizamos a lo largo de esta tesis.

Entendemos que este mandato a trabajar con grupos se resignifica en la escena local a medida que se acumula experiencia en este tipo de políticas estatales orientadas a sujetos rurales subalternos. La producción de agencias e instituciones estatales permite comprender la incidencia de los procesos globales sobre los endógenos.

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

Otro de los puntos y, retomando la relación entre los discursos hegemónicos acerca del desarrollo rural y sus relaciones con las instituciones locales, observamos como una de las premisas de DRI apuntaba a la descentralización de las acciones estatales para el desarrollo. Esta práctica fue accionada por los tres programas, argumentando la efectividad de este tipo de descentralización para programas territoriales. Como afirman en uno de los primeros documentos del Programa Social Agropecuario *“el éxito requiere la descentralización en la toma de decisiones y la coordinación de las distintas acciones dirigidas al sector”* (Dos años de PSA).

La ruptura, separación o superación del DRI se hace a partir de la producción de una nueva idea acerca del desarrollo rural que se conoció como “programas de apoyos integrados basados en la demanda” y un nuevo acento en la necesidad de producir institucionalidad para los programas. Lo que lo distinguió del paradigma anterior fue, justamente, la idea de que los proyectos estén enmarcados en demandas directas de los grupos de productores y no que se articulen propuestas

cerradas “desde arriba”. Acá se produce entonces una nueva premisa en la forma de comprender el desarrollo y sobre todo, de configurar quiénes eran aquellos sujetos del desarrollo. Demandar propuestas concretas contra implementar propuestas gestadas desde oficinas técnicas presentaría nuevos desafíos que tensionan la propia formulación e implementación de las políticas estatales.

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

Retomando la escena de los programas locales, en este contexto es donde se produce el PROINDER que acciona una de las cuestiones claves del nuevo paradigma que era la institucionalidad.

También algunas cuestiones de este nuevo enfoque están presentes al revisar el manual operativo del Programa Social Agropecuario de 1999, aunque permanece en las narrativas la idea del incremento de los ingresos del productor minifundista y la promoción de la organización. Las estrategias que se despliegan para estas acciones están divididas entre aquellos productores que tienen “capacidad de reconversión”, para los que la propuesta es re orientar la producción que realizan hacia otras con *mejor inserción en el mercado*, y aquellos productores *más* pobres, para quienes la propuesta es fortalecer el autoconsumo y generar nuevos emprendimientos productivos asociativos.

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

Otra cuestión que está presente en este manual es la necesidad de capitalización del sector que impactaría en el arraigo rural. Esta es otra de las preocupaciones presentes en los diferentes paradigmas del desarrollo rural, se produce como la necesidad de intervenir como una cuestión de seguridad.

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

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

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

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

En las primeras producciones del PROINDER, este discurso sobre la sostenibilidad ambiental está muy presente y es un norte de sus acciones. Si bien la formulación de este programa se hizo localmente, muchas de las directrices están dadas por los organismos que financian el programa que presentan una serie de exigencias para poder desarrollar las acciones en este territorio. El componente ambiental que está presente es un tema que se encuentra en muchos programas financiados por el Banco Mundial, donde cualquier proyecto que tenga financiamiento de esta entidad tienen que contemplar que “no produzcan impacto ambiental negativo”.

### **1.3.3 El *desarrollo territorial rural* en la producción de los programas estatales.**

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

Según nuestro análisis de los documentos que se producen entre 1993 y el 2001, los discursos estaban centrados en la demanda de los proyectos, la necesidad de capitalización y la organización de los productores en grupos, puntos que se sostienen en el paradigma identificado como

“Programas de apoyos integrados basados en la demanda”. Hacia el final de la década de 1990 e inicios del 2000 se recuperan algunas adjetivaciones del desarrollo como la idea de “sustentable” o “sostenible” que motoriza el PROINDER a través de sus documentos.

consideramos que La ruptura con el paradigma anterior se plasma en la inclusión del territorio entendido como una construcción social donde se asientan la complejidad de las relaciones sociales, donde la identidad adquiere centralidad y pasa a formar parte de los discursos sobre el desarrollo.

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

Este territorio incorporado al lenguaje de las políticas estatales no es el mismo para todos los programas. Una cuestión se produce alrededor de aquellos que toman de forma más lineal la idea inscrita en el paradigma del DTR y, otra forma de comprender el territorio está dada por la influencia de algunos geógrafos brasileros que inspiran a los equipos coordinadores de algunas de las unidades burocráticas de desarrollo rural.

Luego de la creación del PROFEDER y la incorporación en este programa de la idea de complejidad del territorio, se produce la addenda del manual operativo del PSA del año 2007 donde se describen los proyectos de desarrollo socioterritorial. Es necesario advertir que la idea de territorio no era la misma en las dos políticas en tanto que en el manual operativo del PSA hay una caracterización de este que dimensiona la conflictividad social, la situación de desventaja de los productores en relación al mercado además de cuestiones relacionadas con la seguridad y soberanía alimentaria.

En la addenda del programa, el territorio se entiende como construcción social a la vez que el programa argumenta su posición desde las ideas del “desarrollo rural integral y sustentable”. La experiencia socioterritorial, supone entender el territorio como resultado de relaciones entre actores sociales con diferentes intencionalidades. Este es el argumento de este documento para fundamentar las propuestas y la acción del programa en esta nueva etapa. Es necesario recordar que es en este documento donde las organizaciones del sector se producen con esta categoría desplazando la de grupos, que tradicionalmente movilizó el programa.

El manual operativo de la segunda parte del PROINDER acentúa la preocupación por la institucionalidad igual que en su primera versión. A diferencia de lo que sucedió con la incorporación del territorio en las narrativas de los otros programas, en este primer manual de la ampliación del PROINDER no se focaliza sobre esto.

En las dos partes del último manual operativo del PSA, producido en el año 2010, se postulan “políticas sociales en una concepción de abordaje integral y territorial”. La idea del desarrollo socioterritorial presentado en la Addenda del 2007 sigue teniendo un lugar destacado en la narrativa

de este manual sin que ello signifique necesariamente lo mismo. Consideramos necesario recordar que este documento se produce al interior de la subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

#### **1.4. Los organismos internacionales de crédito y de cooperación en los primeros años de programas de financiamiento nacional: Minifundios y PSA.**

De los tres programas que se analizan en esta tesis dos fueron financiados por el tesoro nacional. En este apartado vamos a enfocarnos justamente en esos dos que aún sin tener una dependencia económica con organismos de crédito crean vínculos diversos que llevan a preguntarnos acerca de las relaciones de estos organismos con las unidades burocráticas de gestión.

La unidad de Minifundios se orientó a la capacitación y a la asistencia técnica. En sus documentos, el vínculo con las agencias internacionales es construido como una relación virtuosa que permite financiar tanto proyectos como trabajo técnico. Unidad de Minifundios no fue un programa de financiamiento para productores como sí fueron el PSA y el PROINDER. Por ello, para el logro de financiamiento de los proyectos que se asesoraban desde Minifundios era necesario acudir a algún organismo que cumpla esta función.

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

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura se autodefine (página web) como un “organismo especializado en agricultura del sistema interamericano que apoya los esfuerzos de los estados miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural”. Trabaja articuladamente con treinta y cuatro Estados con la finalidad de “*lograr una agricultura cada vez más inclusiva, competitiva y sustentable*” y entienden que su desafío mayor es lograr la seguridad alimentaria. Los orígenes de este organismo se dan en el contexto de la segunda guerra mundial cuando el Secretario de Agricultura de Estados Unidos (Henry Wallace) y el Director general de Agricultura de Ecuador (Ernesto Molestina) planearon la creación del IICA, cuya sede sería en Costa Rica por considerarla una zona estratégica entre el sur y el norte de América.

La posguerra y la producción de diversos organismos internacionales dejaron establecido otro contexto en el cual este organismo se erige dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA) como el especialista en la agricultura del “sistema interamericano”.

En sus actividades, enumeran el fortalecimiento institucional, el desarrollo de capacidades y formación de talento humano, desarrollo y fortalecimiento de las políticas públicas, gestión y uso del conocimiento, gestión de proyectos, concentración y articulación de actores, cooperación horizontal, gestión corporativa (Pagina Web). La cooperación está concebida hacia resultados verificables y medibles, para ello se presentan objetivos estratégicos además de detallar la responsabilidad de los actores del sector en cada uno de los países.

El IICA aparece en la escena de los programas de desarrollo rural en la década de 1980 en Argentina. Siguiendo a Lattuada et. al (2015), es a partir de 1984 cuando se empieza a vincular la cooperación de este organismo junto al INTA y algunas organizaciones no gubernamentales, en la creación de un programa para sujetos rurales subalternos en las provincias del noroeste de Argentina. En este contexto están, para los autores, los orígenes de la Unidad de Minifundios.

También es esta institución de cooperación la que participa en uno de los primeros programas orientado a “*las mujeres rurales en situación de pobreza*” (Lattuada et.al.2015:42) en el departamento de Cachi en la provincia de Salta a partir de brindar la asistencia técnica en un proyecto financiado por UNIFEM (Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer).

Los vínculos de la Unidad de Minifundio con el IICA resultan de nuestro interés porque este organismo de cooperación internacional, como veremos en el capítulo dos, es parte del consejo asesor del programa analizado y forma parte de esta unidad burocrática desde sus inicios.

También en los documentos institucionales de los primeros años del Programa Social Agropecuario se evidencia la presencia del IICA como parte de las instituciones que cooperan con esta política. A su vez, en la comisión coordinadora nacional aparecen otros organismos ligados al financiamiento como FIDA y BID. Estos tienen lugar en la comisión porque, como explicaremos en el próximo capítulo, la comisión coordinadora nacional de este programa contaba con la presencia de distintos programas de desarrollo rural y esto incluía aquellos que eran financiados por crédito externo.

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

Las vinculaciones mutuas que se dan entre los programas con financiamiento nacional y los programas financiados con deuda externa contraída son múltiples ya que, en la escala local, operan muchas veces de manera conjunta y las propuestas llegan a los *beneficiarios* mediadas por los mismos técnicos, entre otras cuestiones. Además, es necesario indicar que, en el caso de la Unidad de Minifundios, que no presta asistencia financiera, a partir de la asistencia técnica de sus

trabajadores con los grupos de productores, podía vincularlos con otros programas que sí funcionen financiando y este recurso podía ser de alguno de los múltiples programas de financiamiento que operaron desde mediados de la década de 1980.

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

Para Gorenstein et.al (2009), las políticas que se aplican en el medio rural en Argentina están inscriptas en las recomendaciones de los organismos financieros y de cooperación internacional para paliar la pobreza rural (2009:200). Una de las primeras de estas políticas fue el Programa de Crédito y Apoyo Técnico Para Pequeños Productores Agropecuarios del Noroeste Argentino (PPNEA), que se empieza a gestar en 1984 y es aprobado en 1988. Este fue financiado por FIDA, por el BID y también por aquellas provincias donde se ejecutó.

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

En un trabajo realizado por Nogueira y Urcolla (2015) donde analizan los programas de desarrollo rural financiados por FIDA en el norte de Argentina, afirman que la presencia de este organismo, al atravesar diferentes momentos históricos, es una buena plataforma para reponer los cambios que se fueron dando en las políticas de desarrollo rural. Consideran que FIDA fue destacado por los gobiernos porque pudo orientar sus acciones ante las crisis económicas y los funcionarios que consultan en su trabajo consideran que tiene “*un status diferencial entre los organismos internacionales en el que se destaca su rol de agente de desarrollo por sobre el de agente financiero*” (2015:23).

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) es un organismo que depende la Organización de Naciones Unidas (ONU) y fue creado en el año 1977 en un contexto marcado, como vimos anteriormente, por el protagonismo que ganaban en las agencias internacionales las cuestiones sobre la degradación del medio ambiente y la preocupación por la población rural pobre. Según lo que indica uno de sus documentos institucionales producidos en 2016 la meta es “*dar a los hombres y mujeres pobres de las zonas rurales la oportunidad de mejorar su seguridad alimentaria y nutricional, aumentar sus ingresos y reforzar su capacidad de resistencia*” (FIDA. 2016). El trabajo de esta agencia se despliega en varios países de África, parte de Asia, parte de Oceanía, América Latina y el Caribe.

Una de las cuestiones que llama nuestra atención en relación a este organismo es haber financiado muchos programas de desarrollo rural al mismo tiempo que se iban produciendo y

reproduciendo en los tres programas que se analizan en esta tesis. El FIDA es una de las entidades de crédito mundiales más importante en tanto financiador de programas y proyectos de desarrollo rural. Y es necesario volver a indicar que, en los inicios del Programa Social Agropecuario, los representantes del programa de apoyo a los pequeños productores del NEA (financiado, en parte, por FIDA y el BID) conformaban la comisión coordinadora nacional del PSA. Y luego, cuando se producen los otros programas financiados por esta misma agencia siguieron participando de esta comisión del PSA.

Otro de los organismos de financiamiento que formó parte de la comisión coordinadora del PSA fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo financiero creado en 1959. En la presentación de su página web se afirma que trabaja para “*mejorar la calidad de vida*” en América Latina y el Caribe ayudando a mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través de apoyo financiero y técnico a países que “*trabajan por reducir la pobreza y la desigualdad*” (<https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general>). Sostienen que son la principal fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe dando préstamos, donaciones y asistencia técnica.

Lattuada et. Al (2015) marca los inicios de la acción del BID en la formulación, junto a FIDA, del Programa para pequeños productores del NEA, indicando algunos conflictos en tanto la conjunción de ambas agencias, cada una con sus especificidades, ralentizaron el proceso de implementación del programa. Estas experiencias confusas fueron orientando el financiamiento del BID a otros espacios no estatales como brindar créditos directamente a algunas organizaciones, como ocurrió con Federación Agraria Argentina (Lattuada et. al. 2015: 187).

Más adelante, en otro periodo de estas políticas estatales, el BID vuelve a otorgar créditos para programas y también para la realización de estudios y consultorías, como la que realizan en el año 2004 técnicos del RIMISP, financiados por un aporte de BID y FIDA.

#### **1.4.1 Los organismos internacionales en el financiamiento de programas de *desarrollo rural*: El PROINDER.**

El PROINDER se produce a partir de un préstamo del Banco Mundial<sup>11</sup> con el objetivo de diagnosticar y ampliar el Programa Social Agropecuario. Dado el origen de la mayor parte del financiamiento del programa decidimos analizarlo de forma apartada de Minifundios y PSA en este capítulo.

---

<sup>11</sup> En la mayoría de los documentos del PROINDER indican que se produce con un crédito del BIRF, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento es creado por el Banco Mundial por lo que decidimos tomarlos de manera alternativa, el financiamiento proviene, en definitiva, del BM.



Los primeros trabajos diagnósticos que pidió el Banco Mundial eran sobre la operatoria del Programa Social Agropecuario y otros programas que implementaban políticas para el sector rural subalterno.

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

Desde la teoría crítica, Videla et. al (2010), analizan a esta organización junto con el BID, como políticas territoriales de alcance mundial que inciden en las prácticas de planificación territorial y la construcción de territorio subcontinental y de otras sociedades periféricas (2010:2).

La hipótesis de trabajo de estos autores está centrada en que tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo han actuado desde la década de 1990 a favor de la acumulación de capital a partir de políticas y planificaciones que facilitan este proceso hacia las sociedades centrales. Los autores indagan cómo se incorporan las burguesías nacionales en este esquema. Resulta interesante como contextualizan a escala mundial el rol de estas agencias como “arquitectos de mundo”, como productores de un discurso hegemónico sobre el desarrollo.

Mientras Videla et. al. Hacen una caracterización acerca de los sentidos a escala global que produce el BM, Mastrangelo (2006) indaga sobre el rol del BM en relación con la política minera en una ciudad del noroeste argentino. La autora analiza cómo las intervenciones del Banco sobre el desarrollo y la relación con los gobiernos locales “*produce un repertorio de géneros discursivos que se transforman y enriquecen como producto de su adecuación a contextos sociales e históricos cambiantes*” (2006:8). Estos cambios en los discursos que se producen en el Banco revisten un interés para nosotros en el sentido que permiten ver cómo van cambiando las concepciones acerca del desarrollo.

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

Este programa, por pedido de sus instituciones financieras, cuenta con estudios previos para su organización. El diagnóstico, pedido por el Banco Mundial para el armado de esta política estatal, se desarrolla por casi cinco años. Cuando se empieza a ejecutar, lo hace sobre la estructura institucional que ya existía del Programa Social Agropecuario y, salvo el componente de fortalecimiento institucional, el resto de sus acciones se emplaza sobre el PSA.

Sili (2014) sostiene que los proyectos de cooperación pudieron superar las soluciones tradicionales a los problemas agrícolas y rurales y pasar a generar condiciones institucionales que son necesarias para el sostenimiento de los procesos de desarrollo. Esta consideración que menciona el autor es parte de los cambios en los discursos acerca del Desarrollo rural y, en este caso específico, es parte de una de las cuestiones que son centrales en la formulación y producción del PROINDER que es el fortalecimiento institucional.

El fortalecimiento de las instituciones del desarrollo rural es una de las directrices que los organismos de cooperación indican porque evidencian las debilidades de este sector en tanto política de Estado. Si bien a principios de la década de 1990 el BM indicaba que el Estado era el obstáculo para la promoción de desarrollo (Fernández et. al 2006:40), estas instrucciones cambian hacia el final del periodo.

Las “nuevas” indicaciones se corresponden con un cambio de paradigma dentro del BM que algunos autores (Orlansky 2005, Fernández et.al. 2006) identifican hacia finales de la década de 1990. Este cambio de enfoque en las directrices está relacionado con lo que empezaron a producir en torno al papel que debía ocupar el Estado en las acciones para el desarrollo. Orlansky indica que con la introducción de la expresión *governance* en las propuestas del Banco se re definen las indicaciones. Una buena *governance* se volvía lo deseable y esto implicaba “1) que las políticas públicas sean el resultado de procesos transparentes, es decir, abiertos, predictibles y con fundamento racional; 2) que la burocracia esté imbuida de un ethos profesional; 3) que el brazo ejecutivo del gobierno sea considerado imputable por sus acciones(accountable); 4) que la sociedad civil participe activamente en la cosa pública; y, en general, 5) que rija el imperio de la ley.” (2005:51-52).

Estas consideraciones presentan una novedad en el discurso del BM, ya que ahora se le atribuye otro papel a su idea de Estado, cuestión que nos permite entender la fuerte directriz acerca de la producción de instituciones estatales para el desarrollo rural y la necesidad de la participación de la sociedad civil en estas políticas, como también la insistencia en la descentralización de las acciones de los programas.

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

Los mandatos del Banco Mundial, en la producción del programa, también se evidencian en otras acciones como la producción de múltiples documentos como los manuales operativos, que eran exigidos por el Banco y era desde donde se producían, de forma escrita, los objetivos, las acciones y la operatoria general del programa. Por otra parte, otros lineamientos están relacionados

con qué es lo susceptible de ser financiado y también tuvieron que ser adoptados por esta política nacional.

Una cuestión a tener en cuenta de este programa frente a las acciones del PSA es el financiamiento. El PROINDER otorga, para los diferentes proyectos, aportes no reintegrables. Los productores al solicitar un proyecto a este programa no están obligados a devolverlos porque no constituye una deuda (en un sentido netamente económico) sino que es un subsidio al proyecto aprobado. Para Manzanal (2000), este programa se produjo “*más asistencial y menos autosostenible*” que el Programa Social Agropecuario, sobre todo a partir de incorporar al segmento más empobrecido del ámbito rural. Para la autora se focaliza en los más pobres y eso se evidencia a partir de la incorporación de trabajadores transitorios y la operatoria de los subsidios.

El Banco Mundial, como productor de programas de *desarrollo*, tiene una larga historia. Financió procesos de reforma agraria en muchos países de América Latina (Ramos Filho 2007) para luego pasar a ser una fuente de crédito para las acciones del desarrollo rural. En un trabajo de Ferguson citado en Escobar (2007), se analiza cómo los programas de desarrollo rural que se implementaron en Lesotho y fueron auspiciados y financiados por el Banco Mundial, tuvieron como efecto la reestructuración de relaciones sociales rurales, la profundización de las influencias modernizadoras occidentales y la despolitización de los problemas.

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

En estos diagnósticos, como sucedió con el del PROINDER, hay una cuestión central en la necesidad de producir y trabajar con datos que sean confiables y comparativos. Esto presentaba un obstáculo en Argentina ya que no había estadísticas oficiales sobre la pobreza rural. Como un efecto de esta necesidad de producir información sobre el sector, se arma una encuesta de hogares rurales para tener datos que luego se complementan con otros que se producen en relación con el NBI y algunos indicadores del Censo Nacional Agropecuario.

Como parte de los objetivos de este trabajo es poder reponer los cambios y las continuidades en estas políticas estatales, resultan de nuestro interés aquellos que acontecen en la dinámica del PROINDER, que se vio alterado tanto por el contexto político económico de fin de siglo XX como por los impactos en la producción de nuevas instituciones en el ámbito del desarrollo rural estatal.

Uno de los cambios a nivel institucional, sobre el que se profundizará en el capítulo dos, es la producción de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y, un año después, la

creación de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), donde esta unidad burocrática se instalaría.

Reiteramos que uno de los objetivos con el cual se produce el PROINDER era la necesidad de fortalecer las instituciones del desarrollo rural en el país. Sería obtuso pensar que esto sucede solo por el mandato de un programa, como también es parcelado pensar que las instituciones del desarrollo rural se jerarquizan mediante un conflicto con las organizaciones patronales agropecuarias. Es necesario, según nuestro criterio, pensar que la acumulación de diferentes experiencias que sí se relacionan con ese contexto, producen nuevas instituciones estatales, en un momento donde el Estado, como sistema de gestión<sup>12</sup> (Vilas 2013) se produce como una institución valorada desde el discurso de gobierno.

En la producción del adicional del programa, la idea del fortalecimiento a la institucionalidad del desarrollo rural seguía siendo contemplada así como otras cuestiones que formaron parte de la primera etapa. En los manuales operativos, el vínculo con el BM como institución se revela en muchos niveles, el rol del responsable del programa con las autoridades del banco y el *staff* técnico es recreado en varios de los capítulos que componen este documento.

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

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

El PROINDER produjo una cantidad cuantificada que fue su *población meta*<sup>13</sup>, además de ampliar, ya a finales de la década de 1990, el tipo de productor con el que iba a trabajar. En la segunda etapa del programa no había diferencias en relación a la población objetivo de estos y el PSA pero sí una forma diferente de trabajar, ya que al menos en la narrativa del programa persistió

---

<sup>12</sup> Siguiendo a Vilas, el Estado como sistema de gestión “define y ejecuta cursos de acción, y extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su politicidad. El modo en que un Estado lleva a cabo la administración de sus recursos y la gestión de sus políticas es analíticamente diferenciable de esos arreglos de poder pero guarda a su respecto una relación de adecuación básica. Antes o después, cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstos siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores —es decir, su estructura de poder” (2013:8)

<sup>13</sup> La población meta se produce como el total de la población a alcanzar por la política estatal. Es una categoría nativa de estos programas que se usa de manera frecuente.

el trabajo con grupos dejando a las organizaciones en un lugar marginal aunque se produce un subcomponente de apoyo al fortalecimiento de estas.

En una conversación con un funcionario de la SSDRyAF, esta mudanza de los proyectos con financiamiento externo a otra unidad burocrática fue vivenciado como un “alivio” ya que se desprendían de los mandatos del Banco Mundial. La UCAR aparece así, en el discurso del ex funcionario, como una institución donde aparecen lógicas que ya no eran propias del rumbo político económico que tomaba la Argentina.

### **1.5. Entonces... el desarrollo, las agencias, el financiamiento y los programas.**

Las preguntas que inician este primer capítulo buscan indagar algunas cuestiones que consideramos fundamentales para el análisis que hacemos de las políticas estatales de desarrollo rural. En esta tesis, donde se analizan documentos oficiales que se produjeron en el seno de los programas, resulta necesario iniciar problematizando la cuestión acerca del Estado pero también, de los discursos sobre el desarrollo, las agencias internacionales de cooperación y financiamiento y, luego, enfocar en los programas.

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

La producción de la Unidad de Minifundios, del PSA y el PROINDER se dan en contextos que podemos considerar diversos. Unidad de Minifundios a finales de la década de 1980, PSA en los inicios de la década de 1990 y PROINDER hacia el final de esta última. Algunas cuestiones de los cambios de paradigma señalados acerca del desarrollo nos permiten reflexionar cómo los mandatos que se producen en otras escalas de gobierno impactan en la producción de la política nacional.

En las acciones que el programa Unidad de Minifundios produce hay dos cuestiones relacionadas con estas directrices que son lo que el programa denominó “mensaje tecnológico” y la asistencia técnica. La idea de *mensaje tecnológico* se sostiene argumentando que es la escasez tecnológica, propia del minifundio, la que perpetúa su condición subalterna. La tecnología se produce como medio para el logro del desarrollo. La asistencia técnica viene acompañar a esta cuestión. La producción de la narrativa a partir de fundamentar que la tecnología es uno de los medios que permiten salir de las condiciones de precariedad de la pequeña producción también se describe en el

PSA y en el PROINDER. Consideramos que esta es una continuidad que se presenta en los paradigmas del desarrollo rural que orientaron los sentidos de estas políticas nacionales en general, como de las propias políticas que analizamos en este trabajo.

Otro punto es el de la producción de institucionalidad que ya está marcado explícitamente en el paradigma del desarrollo rural de los proyectos basados en las demandas. Si el DRI pensaba en una implementación más del tipo “*top down*”, el nuevo paradigma cambia esa lógica y vuelca el acento en cuestiones relativas a la organización como clave para poder ordenar la demanda y en la producción de institucionalidad que permitiría una implementación de la política más eficiente.

Como comentamos anteriormente, al leer los documentos producidos en los tres programas en la década de 1990 (donde este paradigma de los proyectos basados en la demanda está más vigente), las cuestiones acerca de la necesidad de institucionalizar la política del desarrollo rural así como también de incluir las cuestiones de la participación de los productores, es retomada en los manuales operativos y en los documentos institucionales, sobre todo en el PSA y en el PROINDER que también podemos comprenderlo como uno de los resultados de estos mandatos de producir institucionalidad.

En toda esta producción de política estatal hay, como advertimos en la primera parte de este capítulo, una idea de Estado, que se puede comprender a partir de ciertas instituciones y determinadas decisiones que toman alrededor de un tema, en este caso, del desarrollo rural y de ahí partió nuestra decisión de pensar en el sistema Estado.

En la producción de los tres programas se asume una idea del sistema Estado y también una idea de desarrollo. Pensando diacrónicamente, podemos reconstruir qué tanto hay de esos discursos del desarrollo en cada programa a partir de los sujetos que produjo, las unidades burocráticas de gestión que se crearon y la forma de intervención que propusieron.

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

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

Esto es bastante claro en PROINDER y en el PSA, ambos relacionan la cuestión territorial con relaciones sociales. Lo distintivo que hace el PSA es incorporar una variable relacionada con los conflictos que se asientan en los territorios donde actúa la política estatal (Addenda PSA 2007). La

variable incorporada del conflicto es clave para comprender cómo los discursos del desarrollo se resignifican localmente y también como no todo puede ser comprendido como una directriz acrítica de los mandatos de las agencias de cooperación hegemónicas. Sobre esta cuestión acerca de la conceptualización y la variable del territorio en el PSA volveremos en el capítulo 3.

Acerca de las categorías que tienen continuidad dentro de los programas y podemos asociarlas con determinados paradigmas del desarrollo, como el caso del territorio, despiertan otras preguntas acerca de si esos conceptos que se cristalizan en un momento determinado tienen los mismos significados en los distintos momentos, sobre cómo una misma categoría es resignificada movilizandando diferentes sentidos en el contexto de un programa y otro. Con la propia idea de desarrollo ocurre lo mismo y se hace evidente al reflexionar sobre cada uno de los casos en que este concepto presentó una continuidad en un sentido y fue agenciado a diferentes cuestiones.

Nuestro análisis, en este capítulo, se centró en poder comprender la complejidad de la producción de la política *vis a vis* la producción de una idea hegemónica sobre el desarrollo que, en la producción de los programas fue reproducida de forma diferente en función del tipo de unidad burocrática que se estaba recreando en momentos históricos determinados. Como advierte Thwaites Rey (2005) *“La evolución de las instituciones estatales a través del tiempo, entonces, es inseparable de las funciones de cada forma histórica estatal, que articula un modelo de acumulación y una estructura de clases determinados. Como estas funciones se manifiestan en cuestiones sociales que exigen intervención estatal, cristalizan en formas institucionales diversas, cambiantes y contradictorias.”* (2005:4).

Lo que resulta interesante, y nos permiten ver los documentos, es cómo esa arena donde se disputa la política estatal, es dinámica, está en un movimiento constante. Las directrices que se dan en las agencias internacionales, tanto de cooperación como de crédito, para las políticas estatales, tienen que ser analizadas a partir de entenderlas en un proceso de mediación que nos permita comprender cómo ciertos discursos y acciones se permiten en determinados programas.

## Capítulo 2- Producción, cambios y continuidades en las unidades burocráticas de gestión de Unidad de Minifundios, PSA y PROINDER.

En el siguiente capítulo serán abordados los tres programas que se toman como referencia empírica para el análisis de la producción de políticas estatales para sujetos rurales subalternos. La descripción de los programas se hará teniendo en cuenta la unidad burocrática<sup>14</sup> de dependencia y los cambios que fueron aconteciendo en el tiempo que duró el programa a nivel de estas estructuras. Esta descripción se relaciona con una inquietud alrededor de ¿Cómo se producen las instituciones del desarrollo rural? ¿Qué relación hay entre la trayectoria de la política estatal analizada y las unidades burocráticas que se producen a su interior? ¿Cuáles son las modificaciones que ocurren al interior de las unidades burocráticas de gestión analizadas en la transformación de las instituciones de las cuales dependen? La información que analizamos son los documentos que se elaboran en los programas, esto es, las narrativas que se producen en la formulación de aquellas acciones estatales, lo que la política estatal dice de si misma. La descripción de sus *objetivos* y las articulaciones con otras instituciones del Estado serán presentados en este capítulo solo cuando se considere que son necesarios para dar cuenta de los cambios a nivel de las instituciones, pero el análisis de ellos será profundizado en el capítulo 4. La producción de los *beneficiarios* será abordada en el capítulo siguiente.

Los programas no son entendidos como eventos aislados dentro las unidades de ejecución, como afirman Oszlak y O'Donnell (1981) "*Las cristalizaciones institucionales a nivel estatal no solo expresan una creciente diferenciación interna del Estado al compás del surgimiento de cuestiones, sino también la cambiante naturaleza de las unidades involucradas en el proceso de resolución de las mismas*" (1981:118).

La decisión de describirlos de forma separada en un primer tramo de este capítulo, estableciendo un orden cronológico desde el momento de su producción, es solo por un fin práctico para ordenar el análisis que no solo será al interior del programa sino entre los programas.

### 2.1. Unidad de Minifundios.

La primera acción estatal que se aborda es el programa Unidad de Minifundios que se produce en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en el año 1987 y aún no tiene fecha de finalización. En el consejo directivo de INTA se llamó a esta acción "*Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas*".

El programa Minifundios, al momento de su creación, tiene un consejo asesor, integrado por:

---

<sup>14</sup> Recordemos que, con esto nos referimos a la diferenciación estructural interna al Estado que puede o no institucionalizarse en organizaciones legalmente identificables. (Oszlak y O'Donnell. 1981). Particularmente, en esta tesis se accionará esa categoría cuando hablemos de Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, y diferentes jerarquías de las instituciones públicas, sin abandonar por ello, estas denominaciones



-Organizaciones No Gubernamentales (ONG): INCUPO (Instituto de Cultura Popular) , INDES (Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana) y FUNDAPAZ (Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz)

-Organizaciones gubernamentales e internacionales: Instituto Interamericano para la cooperación y la Agricultura (IICA), Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) y Ministerio de Salud y Acción Social (MSyAS).

-Representantes regionales del INTA.

El INTA se crea a finales de 1956, en el contexto de la dictadura de Aramburu, aunque hubo acciones anteriores que instalan en la agenda pública y estatal la necesidad de crear una institución de este tipo. Para reflexionar acerca de cómo en la producción de la institución se retoman algunos debates que se producen en la década anterior a su fundación es necesario reponer una discusión entre Asiain y Pautero y Alemany (2014)<sup>15</sup>.

La visión que la dictadura de Aramburu produce en el decreto de creación del INTA se hace, para Asiain y Pautero, para poner el acento en la modernización agropecuaria que deja de lado la política industrialista del peronismo sin reconocer los antecedentes de lo realizado durante el periodo democrático.

Los antecedentes en que coinciden los autores (Asiain y Pautero 2014 y Alemany 2014) refieren a la comisión nacional de investigaciones agropecuarias que funcionaba en la órbita del Ministerio de Agricultura creado en 1946, en el contexto del primer plan quinquenal. Para Alemany también hay otros acontecimientos que sirven para ver cómo esta cuestión, referida a la modernización agropecuaria, la investigación y la extensión rural se producen en el país. El autor trae a cuenta algunos hitos como la junta nacional del algodón de 1935 y las actividades de fortalecimiento e investigación agropecuaria de 1947 en el Ministerio de Agricultura.

La producción del INTA para Campi (2013) implicó un cambio en el rol del sector público en el proceso de desarrollo tecnológico agrario. La institución asume entonces, como una de sus tareas básicas, la elaboración y la difusión de recomendaciones sobre técnicas agronómicas y en tareas de fitomejoramiento (117:2013).

Una cuestión a destacar que indica Campi es que cuenta, desde sus inicios, con una estrecha relación con el sector privado, motivado principalmente por la divulgación de conocimiento tecnológico a través del asesoramiento a productores. También este vínculo se reproduce en el consejo directivo, máxima autoridad de la institución, que se compone por diez representantes, de

---

<sup>15</sup> El debate entre Asiain –Pautero y Alemany se produce en la sección económica “Cash” del diario página 12 entre el mes de marzo y abril de 2014. El centro del debate fue si el INTA fue un producto del armado burocrático por encima de un organismo creado por el gobierno democrático que la dictadura derroca (Asiain y Pautero) o, si fue el producto de una construcción institucional compleja, creativa, innovadora y original, que toma la mejor experiencia previa, nacional y democrática, que pudo unir la investigación y la extensión rural (Alemany).

los cuales la mitad pertenece al sector privado. Actualmente, las instituciones del sector privado son la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (CONINAGRO), Confederaciones Rurales Argentina (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA) y Sociedad Rural Argentina (SRA). Mientras que las del sector público son; dos representantes por Universidades Nacionales (actualmente por la Facultad de Agronomía de la UBA y la Facultad de Veterinaria de la UBA), uno por el Ministerio de Agroindustria y el vicepresidente y el presidente que son elegidos por el ejecutivo nacional.

INTA, a su vez, es un instituto descentralizado del actual Ministerio de Agroindustria (Minagro), pero los cambios en el actual Minagro con la creación y cierre de sus Secretarías y Subsecretarías no impactó en los cambios de las unidades burocráticas del Instituto.

De los tres referentes empíricos de esta investigación, Minifundios es el único que aún se encuentra en vigencia, al menos desde lo discursivo, en el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER). La producción de esta nueva estructura burocrática dentro de INTA resulta interesante porque permite comprender la forma en que determinados cambios institucionales no son procesos aislados sino que se corresponden con diferentes visiones y misiones que se le asignan a las unidades burocráticas de gestión estatal. También comprender como hay vinculaciones institucionales que atraviesan la propia reproducción de los programas.

Dentro de la Unidad de Minifundios, es interesante ver los efectos de esto. En el año 1992 se arma un plan trienal donde se establece un acuerdo entre la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y el INTA para *“un crecimiento cuanti y cualitativo de las acciones y población a atender que abarca el periodo 1995 inclusive”* (Informe Minifundios 1995). Los lazos entre las instituciones (INTA y el Ministerio de Salud y Acción Social) se enmarcan en un política más amplia para el trabajo con “sectores rurales carenciados” que iba más allá de las acciones de Minifundios como programa. Pero, para Minifundios, esta acción coordinada significó una asignación presupuestaria para nuevos emprendimientos, como es anunciado en la introducción de su informe de 1995.

Otro de estos cambios es el que mencionamos en un párrafo anterior, el PROFEDER. Esta es la unidad burocrática que, desde el año de su creación, en 2003, contiene al Proyecto de Investigación y Extensión para Pequeños Productores Minifundistas junto con otros programas<sup>16</sup> de desarrollo rural dentro del INTA. Según una consultoría del RIMISP (centro latinoamericano para el desarrollo rural), citada en Manzanal y Nardi (2008), la creación del programa, es el *“intento más amplio de reconversión de los programas para dar respuesta a la falta de coordinación y vislumbrar un nuevo modelo de desarrollo rural con énfasis en lo territorial (...) la estrategia se basa en el trabajo en*

---

<sup>16</sup> Los otros programas son: Cambio Rural, PROFAM y Prohuerta. Fuente: Manzanal y Nardi 2008. Y según la “Carpeta institucional” (2011) del programa se suman a esos: Proyectos integrados y proyectos de apoyo al desarrollo local.

*forma conjunta de los distintos actores vinculados con el desarrollo local y regional, en un ámbito participativo para la equidad y la sustentabilidad social, económica y ambiental con énfasis en la integración de la cadena de valor. Para ello, suma a los instrumentos ya descritos, los proyectos integrados en los que interactúan distintos perfiles de productores a los fines de avanzar en alianzas que faciliten la integración y resolución del problema, tanto productivos como económicos y comunitarios y los proyectos de desarrollo local que son de articulación, de creación de redes locales de intercambio, que ponen el énfasis en la generación de capital social” (71:2008).*

El PROFEDER enuncia, a partir de sus documentos (2011), tener el eje puesto en las transformaciones del sector agropecuario, agroalimentario, agroindustrial, la inclusión social, la seguridad alimentaria y el manejo sustentable de los recursos naturales a través de diferentes estrategias según una tipología que abarca desde productores de subsistencia, población urbana bajo la línea de pobreza, instituciones y medianos productores.

El programa Minifundios, que está incluido en la propuesta de PROFEDER, está orientado al desarrollo de emprendimientos productivos comunitarios de los cuales participan familias que cuentan con recursos naturales escasos, parcelas pequeñas, tenencia precaria de la tierra, falta de tecnología y falta de asesoramiento adecuado (PROFEDER 2011).

En la propuesta de Minifundios, la búsqueda de la “equidad social” aparece como prioritario acompañando el objetivo de promover la competitividad productiva, la diversificación y la integración a procesos agroindustriales. Como muchos programas de desarrollo rural, el fortalecimiento de las organizaciones es parte de la política estatal como una vía para el acceso a los diferentes mercados.

Unidad de Minifundios es el punto de partida para analizar la producción de políticas estatales para sujetos rurales subalternos pues esta cristalización, a partir de un programa, de una política estatal de desarrollo rural a escala nacional permite reflexionar acerca de la instalación de una cuestión, de cómo un problema se vuelve parte de la agenda pública estatal, nos permite entender la génesis del problema.

Nuestro interés en este programa se basa en que introduce en la agenda de las políticas estatales una temática que, al momento, era considerada de forma marginal por el instituto del cual dependía y por otras instituciones estatales a nivel nacional<sup>17</sup>. Luego, las acciones que se implementaron

<sup>17</sup> Carballo (2007), al reconstruir el tema “agricultura familiar” dentro del INTA reconoce a este temática presente desde el momento de su creación. En la fase que el denomina “el paradigma educativo, desarrollista o del desarrollo” (2007:74), que abarca los primeros veinte años de la institución donde la filosofía del “desarrollo en comunidad” y los temas productivos fueron dominantes. En ese contexto se crean los grupos de productores medios, los club del hogar rural (producidos por la institución para amas de casa) y los jóvenes clubes 4A. Otro de los antecedentes que Carballo retoma son los estudios del análisis y la sociedad que se producen en 1974. Hay un seminario sobre “explotaciones agrícolas y familiares en Argentina” donde buscan “comprender y hacer visible la problemática de los pequeños productores familiares, minifundistas, campesinos, trabajadores rurales sin tierra, etc., acompañando, a nivel nacional, la movilización de la sociedad, y en el sector agrario, el crecimiento de demandas expresadas por Ligas y Movimientos del norte del país, así como el de diversas asociaciones de trabajadores rurales”(2007:70)

desde allí mediante proyectos permiten observar la articulación interinstitucional que supone una acción de este tipo en un contexto que suponemos adverso por la falta de antecedentes, desde el Estado, en relación a este tipo particular de sujetos agrarios y por la falta de capacidad técnica para el trabajo en territorios diversos como aquellos en los que se implementó el programa .

Como indicamos en la introducción de esta tesis, si bien hay antecedentes que vienen del trabajo con organizaciones no gubernamentales, en iniciativas de organismos del Estado previas a la última dictadura militar (1976) y en los organismos de financiamiento internacional, el programa Minifundios fue el primero que se hace desde una institución pública teniendo como referente territorial para su trabajo toda la Argentina.

## **2.2. Programa Social Agropecuario.**

Entre las políticas estatales que se desarrollan en la década de 1990 para sujetos rurales subalternos está el Programa Social Agropecuario (PSA). Este programa es parte de las acciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) para *productores minifundistas* y es creado a partir de un digesto administrativo donde se indica, brevemente, que esa es la población objetivo con la que va a trabajar este programa.

El PSA produjo una gran cantidad de documentos que serán analizados a lo largo de esta tesis. En este capítulo, se selecciona la información que nos permite ver los cambios en las unidades burocráticas donde se gestiona a lo largo de veinte años (desde 1993 al 2013).

El análisis de las características institucionales que se abordan en este capítulo son susceptibles de ser recorridas a partir de los cambios y continuidades que identificamos en las diferentes unidades burocráticas. El PSA se produce en el seno de la SAGyP, cuando esta Secretaría dependía del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, comandado por Domingo Cavallo y las acciones del Programa finalizan en un contexto político e institucional diferente en el que la Secretaría cambió de rango a Ministerio.

Las decisiones que se tomaron en materia política económica en el periodo menemista tienen como punto de partida la “reforma del Estado”. Thwaites Rey (1999) afirma que esta comprende las privatizaciones como parte sustantiva pero que no se resume a ello. La reorganización y el ajuste de las administraciones centrales y de las provincias, la reestructuración en las relaciones capital-trabajo (con la *flexibilización laboral* como central), la desregulación y la apertura al mercado mundial, los cambios en el sistema previsional y la estructura tributaria, y también la paridad del peso con el dólar. Para la autora la reforma del Estado significó “*el más audaz y radicalizado proceso de ajuste del aparato estatal jamás conocido en la Argentina: en pocos años se privatizaron la empresa de aeronavegación, los teléfonos, mil kilómetros de la red vial, la*

*generación y distribución de electricidad, la distribución y el transporte del gas, la red de distribución de agua y sistema cloacal, cuatro empresas petroquímicas, las principales líneas y ramales ferroviarios de pasajeros y de cargas, tres elevadores terminales de puertos, dos acerías, tres fábricas militares, una empresa carboquímica, el mercado de hacienda, dos canales de televisión, un hipódromo y un hotel; se concesionaron cincuenta y nueve áreas marginales de la Secretaría de Combustibles y se celebraron contratos de explotación en 8 áreas centrales, amén de la trascendente privatización parcial de la mayor petrolera estatal (YPF) (1999:2).*

En este contexto, la producción de programas para sectores subalternos rurales, fueron caracterizados por algunos autores (Craviotti 2010. Neiman 2010) como “paliativos” ante los ajustes del Estado en materia económica y financiera que profundizaban, aún más, las condiciones de pobreza de este sector de la población que se produce como sujeto de las políticas estatales analizadas.

Las transformaciones en el aparato estatal no culminan con la reforma que se inicia a finales de la década de 1980. La “segunda reforma del Estado” es negociada con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1995 cuando *“el agotamiento de las privatizaciones y el fin de la reactivación económica de la primera etapa de la Convertibilidad, a causa de la saturación de la demanda, tienen un efecto muy fuerte en las cuentas públicas, ya que la fuente principal de recaudación está en los impuestos al consumo. Esto obliga a impulsar nuevos ajustes de gastos en el sector público, nuevamente animados no por un proyecto racional de tornar eficiente las estructuras estatales sino por la lógica inmedatista de cerrar las cuentas fiscales”* (Thwaites Rey. 1999:7).

Saliendo del contexto de producción y, volviendo a los programas, si Minifundios nos alienta a entender cómo una cuestión se vuelve un tema de política estatal en el contexto de una democracia reciente, el Programa Social Agropecuario por su inserción burocrática dentro de una Secretaría en permanente cambio, permite reconstruir la dinámica en las estructuras administrativas de las políticas estatales para sujetos rurales subalternos.

A partir de las acciones del PSA podemos reflexionar sobre la incidencia de los cambios en la conducción del aparato del Estado en la producción de esta política sectorial.

Como anticipamos, el PSA se crea en la SAGyP en el año 1993. En ese momento, el Secretario a cargo de la cartera agropecuaria era Felipe Solá y la conducción del programa para productores minifundistas es asumida por otro agrónomo, Gastón Bordelois, ex director nacional de INTA y con fuertes lazos con Fundapaz, una de las ONG que formaba parte del consejo de la Unidad de Minifundios.

Podemos considerar que la experiencia en INTA, pero también su participación en organizaciones como PUCAM y FUNDAPAZ<sup>18</sup>, investían al funcionario a cargo del PSA con una experiencia para el trabajo con el sector que, en tanto discurso, reclamaba la atención tanto estatal como privada.

El PSA era un programa con alcance nacional cuya propuesta, por lo que se anuncia en sus documentos, es un modelo de gestión donde se articulan diferentes niveles de gobierno (considerado acá: Nación, Provincias y Municipios) y organizaciones de la sociedad civil (Organizaciones no gubernamentales, cooperativas, grupos de productores, ente otros). El logro exitoso de los objetivos del programa estaría asegurado por una “*descentralización en la toma de decisiones y la coordinación de distintas acciones dirigidas al sector*” (Dos años del Programa Social Agropecuario” 1995).

La estructura de funcionamiento del PSA, en sus inicios, era la siguiente: dependía directamente de la SAGyP y contaba con una “Unidad Técnica de Coordinación Nacional” (UTCN) que tenía un coordinador, cuatro técnicos y un administrativo. La unidad contaba con un consejo asesor de cuatro miembros y una comisión coordinadora nacional. Esta comisión estaba integrada por la Unidad de Minifundios del INTA, el proyecto ProHuerta de INTA, el programa de apoyo a pequeños productores del NEA (un programa en convenio de la SAGyP con FIDA/BID), el proyecto de reconversión de áreas tabacaleras, CONINAGRO, INDES, INCUPO y FUNDAPAZ.

De la UTCN también dependían veintiún unidades de coordinación provincial (UTCP) que a su vez contaban con: un coordinador de la SAGyP, un representante del gobierno provincial, un representante del INTA, un representante de ONG y dos representantes de pequeños productores.

A la vez, se indican en el documento instituciones que cooperan con el Programa Social Agropecuario: El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Fundación Argeninta.

Consideramos que a partir de la creación del PSA se produce la gubernamentalización de un problema de gobierno (Rose y Miller. 1992). Puede problematizarse a partir de prácticas a través de las cuales las autoridades ponen en acción la gubernamentalidad. Para Rose y Miller, cuando se analizan las interdependencias entre políticas, racionalidades y tecnologías gubernamentales, se pueden comprender “*las redes múltiples y delicadas que conectan las vidas de individuos, grupos y organizaciones con las aspiraciones de las autoridades en las avanzadas democracias liberales del presente*” (1992:176)

---

<sup>18</sup> PUCAM (Por un Campo Argentino Mejor) se crea en el año 1962, es una asociación civil que, como afirma Vázquez (2017) “La asociación tenía como objetivo “la preocupación integral de todos aquellos medios que en forma directa o indirecta hagan al progreso cultural, espiritual, técnico, económico, social, del poblador del campo”. FUNDAPAZ se crea en 1973, también es una asociación civil, según su página web (<http://www.fundapaz.org.ar/fundapaz/vision-mision-objetivos/>) “trabaja por el desarrollo rural sustentable, con comunidades indígenas y familias campesinas, en la región del Chaco argentino”.

En el año 1998 hay otro documento donde se presenta la “estructura institucional” del PSA. La novedad, en tanto organismo burocrático en esa estructura, es el cambio de nombre de la Secretaría y la dependencia a una Subsecretaría que no estaba presente antes. La SAGyP pasó a denominarse Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación – SAGPyA- y el PSA pasó a depender de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación. El programa siguió teniendo una estructura similar con la que se crea pero podemos identificar algunos cambios que nos parecen sustantivos.

La unidad técnica de coordinación nacional siguió teniendo un coordinador a cargo y suma a un responsable del área de programación y seguimiento, un responsable del área de operaciones, ocho técnicos y dos administrativos. Hay, en comparación con la primera etapa, una creación de áreas específicas: “programación y seguimiento” y “área de operaciones”.

El consejo asesor de cuatro miembros siguió dependiendo de la estructura de la UTCN, igual que las 21 unidades provinciales que contaban con un coordinador que era designado por la SAGPyA, un representante del gobierno provincial, un representante de INTA, un representante de ONG y dos representantes de pequeños productores.

La comisión coordinadora nacional cuenta con 6 representantes de la SAGPyA ( Dirección de Desarrollo Agropecuario, Dirección Forestal, PRODERNEA Proyecto de inversión de áreas tabacaleras, INTA Unidad de Minifundios, INTA Prohuerta), ONG ( FUNDAPAZ, INCUPO, INDES, Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación -CADIF), 4 representantes de pequeños productores.

Uno de los cambios a destacar acá es en quienes componen la comisión coordinadora nacional en el estamento de la ONG. CONINAGRO, quién si se encuentra en la comisión a inicios del programa, además de integrar también el directorio de INTA, sale de coordinación. Lo destacamos porque es interesante el lugar que ocupa esta organización en tanto propósito y población con la que trabaja. También se incorporan cuatro representantes de *pequeños productores* a la comisión coordinadora. La representación de los productores es por cada una de las regiones que produjo el PSA: NOA, NEA, Centro-Cuyo y Patagonia. Los representantes de productores en la comisión se eligen a partir de los representantes de los pequeños productores en cada una de las unidades provinciales. El mandato de estos representantes es de dos años y se elige un titular y un suplente. En cada región se desarrollan dos reuniones de representantes de pequeños productores, una antes de la reunión nacional y otra después de esta.

El cambio (y también la continuidad) de las organizaciones dentro de las estructuras burocráticas que estamos analizando, pueden indicarnos cómo el “sector privado” y el “sector público” no se encuentran en esferas separadas sino que forman parte de la misma arena estatal donde se definen y producen las políticas. En tal sentido, Oszlak y O’Donnell (1981) proponen repensar la idea de

separación público- privado en el contexto Latinoamericano; hay, para ellos, un “*contorno irregular*” que incluye áreas grises donde es “*difícil de precisar donde comienza una u otra esfera*” (1981:104)

### **2.2.1 El PSA en el contexto de la implementación del PROINDER.**

En el año 1998 se empieza a ejecutar, en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), que fue financiado, en gran parte, por un préstamo con el Banco Mundial y es el otro programa que se analizará en este trabajo.

Este programa se asienta en la estructura administrativa del PSA, aunque en el apartado siguiente de este capítulo desarrollaremos los cambios en la unidad burocrática en la que se desarrolla y cómo esta se va transformando, mencionamos el momento de su puesta en acción porque consideramos que impacta fuertemente en la producción y reproducción del Programa Social Agropecuario.

Uno de los documentos a destacar en el análisis de los cambios en las unidades burocráticas que contenían al PSA y del programa como unidad burocrática, es la producción del *Manual operativo* del año 1999. Como afirma Sanchíz (2015) las políticas públicas están hechas de palabras y hay un particular género de escritura “*un enfoque, una mirada selectiva que, mediante la movilización del significado y la producción y difusión de formas simbólicas, sostiene determinadas representaciones de la realidad y enfatiza en algunos aspectos a expensas de otros*” (2015:124).

Dentro de la información escrita al interior de las unidades burocráticas que analizamos, hasta ese momento no contaban con documentos en los que se explicitara un “modo de hacer” para la acción y el logro de los objetivos que se proponían, aunque si estaban establecidas medidas concretas que conforman la sustancia de esa política (Muller 2000). Por eso, en el análisis que hacemos de las instituciones se tomó como referencia aquellos documentos donde se empezó a sistematizar la información que era producida dentro del programa referida a la forma en que este operaba o, cómo proyectaban sus operaciones.

Las mutuas vinculaciones de los programas de desarrollo rural nos permiten entender cómo se produce un manual operativo dentro del PSA en este momento. Los manuales no eran una novedad en la gestión de la política estatal ya que habían sido formulados en otros programas, por ejemplo, en aquellos que funcionan a a partir de deuda externa contraída. Con el funcionamiento del PROINDER en la estructura del PSA, parece aún más claro que el programa financiado con presupuesto nacional incorpore algunas prácticas que eran necesarias para la producción del PROINDER.



Los *manuals operativos* producen un orden a lo *caótico* del accionar de las agencias estatales, como si la política estatal en algún punto dependiera de una sistematización de las tareas a realizar de forma pautada, a través de un escrito donde no hay fracturas que hagan fracasar las experiencias. Las tareas se plantean con la finalidad de un problema a resolver, se escriben coherentemente en ese sentido. Entonces, el manual enuncia un orden que opera simbólicamente en dos sentidos: otorga coherencia a la política estatal y presenta un orden y una función para los agentes de la política estatal.

En este *manual operativo* de 1999 también hay una mención a la estructura organizacional del PSA. Los tres órganos nacionales son los que ya existen desde la producción del programa: La unidad técnica de coordinación nacional, la comisión coordinadora nacional y el consejo asesor. Lo que vemos en este manual como novedad, frente a los documentos anteriores, es que hay una descripción de las responsabilidades de cada uno de los órganos al interior del programa.

Lo que se detalla en este documento permite ver más especificidades en relación con algunas temáticas como capacitación y mercadeo que tienen referentes que se ocupan específicamente de esas cuestiones.

El cambio en la comisión coordinadora es que en este año figura compuesta por más miembros y la organización que vuelve a aparecer (luego, en la comisión del 2001 es eliminada) es CONINAGRO.

En el texto del manual operativo también indican las responsabilidades y la estructura a nivel de las provincias. Hay un coordinador a cargo de cada estructura provincial, un equipo técnico de apoyo (ETA) que es dirigido por el coordinador y una unidad provincial (UP) integrada por seis miembros (uno de ellos es el coordinador).

En otro de los documentos que analizamos del PSA, que se escribe a ocho años de inicio de programa, identificamos un cambio en las unidades burocráticas de dependencia. Este informe a analizar se produce en el año 2001, meses antes de los acontecimientos del 19 y 20 de diciembre<sup>19</sup>. Atentos a los objetivos de este capítulo, indicamos que cambia la Subsecretaría de la cual dependía el PSA, ya que ahora depende de la Subsecretaría de Economía Agropecuaria y Regional que, a su vez, dependía de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación – SAGPyA-.

Al interior del PSA también ocurren cambios en el sentido que ya notamos en el *organigrama* de 1998 en el cual aparecen con más número de representantes las organizaciones de productores, a la vez que hay otros cambios en la comisión coordinadora y en la estructura de coordinación nacional.

---

<sup>19</sup> La crisis, cristalizada en los hechos del 19 y 20 de diciembre, con la salida del presidente de la Alianza, Fernando de la Rúa, es parte de un proceso de malestar social que se vio profundizado a finales de la década de 1990 (Iñigo Carrera y Cotarello 2002, Galafassi 2012). En materia económica, la crisis impactó en la salida de la convertibilidad que produjo la devaluación del peso, esto se combinó con el cese de pago de la deuda externa y un amplio plan de subsidios a la desocupación (Sans Cerbino 2012). Uno de los sectores que se vio favorecido por las nuevas medidas económicas fue el agroexportador de commodities que, con un dólar más competitivo, multiplicaba las ganancias.

En la unidad técnica de coordinación nacional se mantiene un coordinador, un responsable del área operativa y se suman tres referentes provinciales, cinco referentes de áreas específicas y dos profesionales de apoyo. El consejo asesor sigue siendo de cuatro miembros mientras también continúan las veintiún unidades provinciales. En la comisión coordinadora pasan a ser cinco representantes de la Secretaría, las cuatro Organizaciones no gubernamentales también se mantienen con los mismos miembros y pasan a ser ocho los representantes de pequeños productores.

Como se expuso anteriormente, el PSA empieza a producir manuales operativos donde se indican, además de la descripción de los beneficiarios, las acciones y la administración, el organigrama y las responsabilidades en cada estamento administrativo. En el año 2006/2007 producen una *addenda* del manual.

La ampliación del primer manual operativo se fundamenta en la explicación de los proyectos de desarrollo socioterritorial como una nueva forma de trabajo que asume el Programa Social Agropecuario y, a su vez, coincide con un cambio en el funcionario a cargo de la gestión del programa (en el capítulo cuatro serán abordados en profundidad los cambios de enfoque en las acciones de desarrollo rural). Las modificaciones en la estructura burocrática no son enunciadas en este escrito aunque sí es ponderada la participación de las organizaciones del sector en la ejecución del programa.

En la producción de institucionalidad para las políticas para sujetos rurales subalternos hay momentos a destacar en tanto el tema aparece como una *cuestión* a ser tratada por unidades burocráticas de mayor jerarquía. En esta investigación abordamos programas que producen una población objetivo particular, pero estos programas se producen dentro de otras unidades burocráticas que, sobre todo a partir del año 2003, empiezan a jerarquizarse.

Consideramos el año 2003 porque, como indicamos en la descripción de la unidad Minifundios, es cuando se crea el PROFEDER como una acción para abordar de forma conjunta los programas dentro del INTA. El otro cambio que es necesario evidenciar es que, en esa misma institución, se crea en el 2005 el Centro de Investigación y desarrollo tecnológico para la Agricultura Familiar (CIPAF) que, si bien no es un instrumento de financiamiento ni un programa de asistencia técnica, es una acción que se dirige a esta población específica.

A partir del año 2003 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos pasó a depender del Ministerio de Economía y Producción y se mantiene dentro de esa unidad burocrática hasta el año 2009, momento en el que la Secretaría pasa a ser Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). Pero, al interior de la SAGPyA hay otros cambios a tener en cuenta antes de su transformación en Ministerio.

### 2.2.2 El PSA en el contexto de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

En el año 2008, en el contexto del conflicto por las retenciones agropecuarias a las commodities que protagonizaron las organizaciones patronales del sector agropecuario<sup>20</sup> contra el reciente gobierno de Cristina Fernández, se crea la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF). La producción de esta institucionalidad no la podemos explicar solo teniendo en cuenta el conflicto entre el “campo” y el “gobierno”, pero tampoco podemos dejar al margen esta cuestión.

Hay algunos antecedentes que nos permiten pensar la acumulación de experiencias en el campo de las políticas estatales de desarrollo rural. Estos antecedentes están vinculados a procesos que se dan en niveles de gobierno nacional pero también en espacios de integración regional, como el MERCOSUR. En este nivel se produce en el año 2004 la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), allí se trabaja una agenda común para la región. También es menester dimensionar la producción del FONAF (Foro Nacional para la Agricultura Familiar) en el año 2006. Por este cúmulo de diversas experiencias, sostenemos que la SsDRyAF no fue producto de un solo hecho, como el conflicto campo-gobierno, centrarnos en la producción de una institución a partir de un solo acontecimiento obtura la mirada y no permite dimensionar la complejidad de la cristalización institucional alrededor de un tema o una cuestión.

En este nuevo contexto, con la creación de la SsDRyAF, el Programa Social Agropecuario pasó a depender de esta unidad burocrática. Al año siguiente, la SAGPyA se jerarquiza en Ministerio y la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar pasa a ser una Secretaría con dos subsecretarías: una de Desarrollo Rural y otra de Agricultura Familiar (SsAF).

En esta *división*, la Subsecretaría de Agricultura Familiar es la que contiene, como unidad burocrática, al Programa Social Agropecuario y a otros programas que tenían una población objetivo definida de manera similar.

Durante cuatro años, desde el 2008 al 2012, la Subsecretaría está bajo la conducción del Ing. Guillermo Martini, actuando esa dependencia como autoridad de aplicación del PSA.

Entre los documentos que analizamos aparece en el año 2009 un texto sobre “*Estrategias de desarrollo rural*”, donde hay una referencia a la estructura de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Es anterior a la creación del MAGyP, por eso mantiene el nombre de Subsecretaría). Allí se describen las diferentes unidades burocráticas; contiene dos direcciones nacionales (Dirección Nacional de Diseño de políticas para la Agricultura Familiar y Dirección Nacional de ejecución de políticas de Desarrollo Rural); cinco direcciones generales (Dirección de planeamiento y evaluación de políticas de Desarrollo Rural, Dirección de relaciones y

<sup>20</sup> La referencia a organizaciones patronales del sector agropecuario es para hacer referencia a la “Mesa de enlace” compuesta por: la Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Federación Agraria Argentina y Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada, al momento del conflicto por las retenciones agropecuarias.

fortalecimiento institucional, Dirección de Registro Nacional de Agricultura Familiar, Dirección de Operaciones, Programas y Seguimiento, Dirección de Asistencia Técnica y Capacitación) y dos áreas que dependen directamente del Subsecretario (administración y comunicación).

En el área de administración se encontraban los programas que cuentan con financiamiento internacional (uno de ellos es PROINDER) y la ley caprina.

Otro evento en tanto unidad burocrática que vamos a abordar en los próximos apartados es la creación de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) que también ocurre en el año 2009.

En el año 2010 se produce un nuevo manual operativo del PSA dónde se anuncia una gestión más eficiente y más comprometida con los resultados, el manual del 2010 va a ser el último que se cree en el programa antes de ser derogado por una resolución (res. 1164/2013) en el año 2013. En este documento se establecen una serie de cambios en la relación entre el programa y la Subsecretaría. En este documento se establece que la unidad técnica de coordinación nacional del PSA depende de la SsAF. La UTCN sigue teniendo un coordinador nacional y una estructura territorial que se organiza a nivel de provincia y a nivel de la nación.

La administración del Programa Social Agropecuario pasó a estar a cargo de la Subsecretaría de Agricultura Familiar. El impacto de la creación de esta Subsecretaría también implicó un cambio en las provincias.

Siguieron siendo 21 unidades provinciales que se desagregaban en instancias: socio- territorial y local, mantuvieron un equipo técnico de apoyo y una mesa de participación provincial con organizaciones del sector.

En relación con las organizaciones, tanto en el nivel nacional como provincial, la participación se organiza a través de la mesa nacional del Foro de la Agricultura Familiar (FoNAF) que también está compuesta por las autoridades de la SsAF.

La participación de las organizaciones del sector rural subalterno merece atención al observar los cambios y las continuidades de las unidades burocráticas de gestión. Si bien a lo largo del PSA se enuncia la participación de *grupos de productores* en tanto representantes del sector en las estructuras provinciales y nacionales, a partir de la creación de Foro de la Agricultura Familiar (FoNAF) mediante el decreto del año 2006, el lugar de los sujetos organizados se produce a partir de un acto administrativo.

Si bien es un tema que se profundiza en el capítulo 3 y 4, donde se tematizan los *beneficiarios* y luego *las organizaciones*, al describir los cambios en las unidades burocráticas es necesario indicar que, en un momento determinado, el *Foro* es el que garantiza, en distintas instancias administrativas, lo que se enuncia como la participación del sector en los propios documentos que se producen en la SsAF. Administrativamente son los que se ocupan de una parte de las acciones de las políticas estatales para el sector ya que los miembros del Foro son los que registran a los

*agricultores familiares* a partir de un acto administrativo que los identifica bajo esa categoría. Se ocupan, dentro de un encuadre de la institución estatal, de nominar a los integrantes del propio sector que ellos integran.

Estos cambios, en el sentido de atribución de funciones de identificación a un segmento específico de la población, permiten visualizar algunos cambios en el ejercicio del poder político. Rose y Miller (1992) advierten como determinadas tecnologías gubernamentales, entendidas estas como el complejo de programas, cálculos, técnicas, aparatos, documentos y procedimientos, son utilizados por determinadas autoridades para encarnar y poner en práctica las ambiciones de los gobiernos.

El lugar y la función que se le atribuye al Foro en esta última etapa del Programa Social Agropecuario permite ver los cambios en la participación en la producción de la política estatal de una parte de la población y habilita a pensar cómo, en momentos determinados, la reproducción de los programas estatales tiene como condición de posibilidad la incorporación de los agentes que produjo como población destinataria en posiciones claves.

### **2.3.PROINDER.**

A diferencia de los otros dos programas abordados, el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) es el único que contó con financiamiento internacional a partir de una deuda externa contraída con el Banco Mundial. Este programa se ejecutó en dos partes, la primera entre los años 1998 y 2007, y la segunda parte, denominada *adicional*, se desarrolla entre el año 2008 y 2012.

Para el análisis de los cambios en las unidades burocráticas de las que dependió PROINDER y sobre las unidades burocráticas que produjo vamos a tomar una serie de documentos que están compuestos por: las consultorías que se realizan como diagnóstico para la producción del programa, los manuales operativos del programa y la producción de algunos documentos institucionales, sobre todo de la *serie de capacitación*.

Si lo analizamos diacrónicamente, el primer documento con el que contamos es una consultoría que se produce en 1994 que analiza al PSA y sus posibilidades de “ampliación”. Lo que se buscaba analizar allí era la “*estrategia, la operatoria y los mecanismos del Programa Social Agropecuario*” (Consultoría.1994). El análisis de la estrategia era en torno a tres cuestiones; una de ellas la organización institucional.

Una de las preocupaciones que evidencia este diagnóstico del programa está centrada en que hay una planta de técnicos muy reducida en la organización institucional, indica también que hay “*un*

*concepto moderno de la organización del Estado, donde este pierde su rol de único impulsor y ejecutor de las políticas para convertirse en un facilitador y armonizador de las mismas”.*

La estructura del PSA es considerada como “*difícil de sustituir*” y es quizás, en este anuncio de su imposibilidad de sustitución, que el PROINDER se va a emplazar sobre esta unidad burocrática ya creada con el “objetivo” de aportar a su “ampliación”.

El análisis del PSA a partir de consultorías, se hace en este momento de iniciado el programa para poder realizar la formulación del PROINDER. En otro de los documentos de la preparación del programa no solo se toma el análisis del PSA sino otros programas de desarrollo rural tanto de entidades públicas como privadas. En ese análisis sobre cómo fueron elaboradas las diferentes iniciativas se afirma que los programas estatales con financiamiento nacional son los que tienen “*menor nivel de planificación*”. Esta conclusión surge de la comparación con otras iniciativas, siendo el Programa NEA, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el que se presenta como “*más elaborado*”.

La producción del PROINDER como programa tiene cuatro años de antecedentes de consultorías y encuestas (como la de hogares rurales) con el fin de hacer un diagnóstico que habilite luego su funcionamiento.

En mayo de 1998, sobre la estructura burocrática del Programa Social Agropecuario, empieza a funcionar el PROINDER. La novedad, en tanto unidad burocrática, es que estaba dividido en “componentes” y “subcomponentes” del modo que grafica el siguiente cuadro:

<b>PROINDER. Componentes y subcomponentes.</b>	
<b>Componentes</b>	<b>Subcomponentes</b>
Apoyo a las iniciativas rurales	A- Fondos de apoyo a las iniciativas rurales, B- Servicios de apoyo C- Organización para la ejecución de apoyo a las iniciativas rurales.
Fortalecimiento institucional	-Apoyo técnico para la coordinación institucional y la formulación de políticas de desarrollo rural, -Apoyo al desarrollo rural de las provincias, -Capacitación

	-Investigación sobre tecnologías
Organización para la ejecución	
Emergencia por inundaciones	

Fuente: elaboración propia en base a la información de los documentos institucionales.

Una de las cuestiones que aparece en el PROINDER, que consideramos de suma importancia para el análisis de los cambios y las continuidades en las unidades burocráticas, es la producción del componente de “*fortalecimiento institucional*”. Cómo el Estado en tanto sistema de gestión, produce una institucionalidad para poder interpelar sus propias acciones, cómo cuestiona sus prácticas, cómo se interpela a sí mismo.

La necesidad de dar cuenta de los componentes es necesaria para poder pensar la cuestión de los cambios de las unidades burocráticas. El PROINDER se asienta en una estructura ya preexistente dentro de la SAGPyA, pero solo en uno de sus componentes, el denominado “*Apoyo a las iniciativas rurales*”. El componente dedicado al “*fortalecimiento institucional*” estuvo a cargo del área de desarrollo rural de la Dirección de Desarrollo Agropecuario.

La coordinación del PROINDER, estuvo, en sus primeros años, a cargo del mismo coordinador del PSA y se mantuvo en la unidad burocrática de la SAGPyA hasta la creación del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca que, a su vez, produce la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Como los otros programas con financiamiento externo, el PROINDER pasa a estar dentro de esta Unidad.

Lattuada et. al. (2012) enumeran 17 programas de desarrollo rural en un periodo que va desde 1990 hasta 2012. A finales de la década de 1990, la cantidad de programas y de iniciativas estatales para la población rural subalterna se había ido incrementando, tanto la que fue financiada por organismos internacionales como la que se financió con recursos propios.

En uno de los documentos analizados que se producen en el PROINDER, en los primeros años de su ejecución, dentro del componente de *fortalecimiento institucional*, encontramos una descripción de las iniciativas que se había ejecutado en el ámbito de la SAGPyA.

Este documento realizado por Craviotti y Soverna (2003), da cuenta de una novedad en el aparato burocrático, la creación de la comisión de desarrollo rural en el año 1999 por una resolución dentro de la Secretaría de Agricultura. Para Lattuada et. Al. (2015) el objetivo de esta comisión era la de coordinación de los programas y las acciones de las políticas de desarrollo rural donde participaban, tanto los programas de la Secretaría, como los representantes de las provincias. La participación se hacía a través de talleres en diferentes regiones.

A la comisión la integraron el Proyecto Forestal de Desarrollo, el Pro Huerta, la Unidad de Minifundios, el PSA, Cambio Rural, PROINDER, PRODERNEA y el Proyecto de reordenamiento de áreas tabacaleras.

La producción de una comisión de desarrollo rural puede ser entendida como una necesidad de producir una reflexión, dentro del mismo aparato estatal, sobre la definición de una estrategia conjunta de todos los programas de desarrollo rural que se encontraban en diferentes unidades burocráticas dentro de una misma Secretaría. Si bien esta fue una iniciativa, no fue la única.

Durante la gestión de Felipe Sola en la SAGPyA (1993-1999), se produce un documento sobre las políticas estatales de desarrollo rural donde se propone una acción coordinada. El informe se llama “*Estrategia de desarrollo rural hacia el siglo XXI*”. Durante el PROINDER se produce otro documento para la creación de un sistema de desarrollo rural y, durante el PROINDER adicional, otro plan estratégico y un programa nacional para el desarrollo rural y la agricultura familiar.

Volviendo al PROINDER, en su primera etapa, su asiento burocrático se hace sobre el PSA con la idea de continuarlo y ampliarlo entendiendo que la capacidad institucional de las políticas de desarrollo rural tenía que ser fortalecida.

Uno de los componentes de este programa, el de *apoyo a las iniciativas rurales*, fue ejecutado por el PSA a pesar de que el PROINDER extiende la población objetivo con respecto a la que produjo el PSA (esto se analiza con profundidad en el capítulo siguiente). Como advertimos, el otro componente, *fortalecimiento institucional* estuvo a cargo del área de Desarrollo Rural de la Dirección de Desarrollo Agropecuario. Hay otra instancia que se crea con este programa que es la coordinación técnica y administrativa denominada *Unidad Nacional de Coordinación* que ejecuta el presupuesto y hace el seguimiento del programa.

Si bien el PROINDER, a diferencia de Minifundios y PSA, se produce con otras características que implicaron consultorías, encuestas para dar cuenta de la situación, el establecimiento de una población meta a alcanzar, construcción de un manual donde se definía pormenorizadamente cómo se iba a llevar adelante esta política estatal, algunas cuestiones no resultaron tal y como las habían planificado.

La división de tareas entre el PROINDER y el PSA se estableció de la siguiente manera: el Programa Social Agropecuario financiaba créditos no bancarios y, el otro, proyectos de inversión. Pero, aún habiendo establecido un componente para eso, las inundaciones en las provincias del noroeste argentino y sus efectos hicieron cambiar los propósitos iniciales del programa y los fondos de PROINDER se redirigen al financiamiento de la emergencia agropecuaria.

Entonces, uno de los componentes producidos por el PROINDER no funcionó como tal hasta el año 2000, según pudimos reconstruir a partir de una entrevista a una de las técnicas del programa. La unidad burocrática que sí funciona desde los inicios fue el componente que se produce en la Dirección de Desarrollo Agropecuario.

Mientras se desarrolló la primera etapa del PROINDER, que finalizó en el año 2007, el área de estudios siguió realizando documentos desde donde se hacían propuestas que tenían que ver con la



institucionalidad del Desarrollo Rural. A los fines de este capítulo es necesario reponer algunas cuestiones que dan cuenta de los cambios burocráticos en esta primera etapa del programa.

En la primera etapa del PROINDER hay una unidad burocrática clave para entender la manera en que la idea del fortalecimiento institucional entra en agenda. Como ya advertimos, el emplazamiento de este programa es sobre la estructura ya existente del PSA, pero este componente de fortalecimiento se instala en la Dirección de Desarrollo Agropecuario. En este contexto es donde se crea la comisión de desarrollo agropecuario. Ambos eventos se producen de forma novedosa dentro de las políticas de desarrollo rural.

Uno de los cambios a destacar es el que ocurre en la coordinación. Si bien entre los años 1998 y 2004 compartió el mismo coordinador del PSA, luego, la coordinación pasa a estar a cargo de otra técnica. Cuando en el año 2007 se formula el adicional del programa, ya se habían producido algunos cambios en la propia coordinación del PSA.

Como mencionamos en el párrafo anterior, el adicional del PROINDER se produce en el año 2007. A pesar de estar terminada la formulación, se empieza a ejecutar un año después, en el 2008. Estas demoras en la ejecución del programa están vinculadas a una serie de cuestiones burocráticas entre quienes firmaban los préstamos financieros con organismos internacionales. Ciertos trámites requerían firmas que demoraron y esto retrasó la puesta en marcha de la segunda parte del programa.

Como referenciamos anteriormente, los primeros meses de gobierno de Cristina Fernández estuvieron teñidos por la conflictividad con las entidades patronales del sector agropecuario y, durante ese mismo periodo, se produce la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

Cuando se crea esta Subsecretaría, el PROINDER, junto con otros programas de desarrollo rural financiados con deuda externa contraída, queda bajo la estructura burocrática de la SsDRyAF. La estructura burocrática de la Subsecretaria, siguiendo el relato de una de las técnicas entrevistadas, se configura en forma semejante a las líneas de trabajo del PROINDER. Se crea, por ejemplo, la Dirección de Fortalecimiento Institucional, basándose en las mismas líneas de trabajo que el componente, con ese nombre, en el programa.

Si bien el momento de creación de la SsDRyAF coincide con la segunda parte de ejecución del PROINDER, hay un cambio significativo en tanto estructura burocrática, que se observa al siguiente año, en el 2009, una vez que se crea el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP).

En el manual operativo del adicional del programa, que funciona en el primer año de creación de la SsDRyAF bajo esta unidad burocrática, se producen los mismos componentes que tenía en su versión original. Los cambios tienen que ver con operar, ahora, en una estructura burocrática

diferente. El componente de apoyo a las iniciativas rurales es ejecutado por la Dirección Nacional de ejecución de políticas de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar junto con las delegaciones que dependen de la Secretaría. El componente de Fortalecimiento Institucional es ejecutado por la Dirección Nacional de diseño de políticas para el desarrollo rural y agricultura familiar.

El otro de los componentes, llamado organización para la ejecución, se implementa, según se relata en el manual operativo, en diversas dependencias de la Subsecretaría. La coordinación está a cargo del Subsecretario quién, a su vez, es el que coordina todos los componentes e interactúa con el Banco Mundial. La ejecución de la parte financiera y contable está a cargo del área administrativa de esta unidad burocrática.

La visión del subsecretario sobre el trabajo con estos programas de financiamiento internacional es interesante para reponer algunas visiones que había al interior de la unidad burocrática. Si bien lo que expresa el manual operativo, en su narrativa, implica una ejecución en una estructura preexistente, el funcionario, en una entrevista, hace mención a la incomodidad que le presentaba este instrumento de financiamiento en el momento donde se jerarquizan las políticas Estatales. Para él, estos programas internacionales representaban *“lo neoliberal”*, lo vivenciaba como *“un paquete cerrado, de los países centrales para mantener tranquilos a los pobres”*. Agrega que, al momento de crearse la Unidad para el Cambio Rural y “llevarse” los programas, se estableció una especie de orden que tenía que ver con algunas visiones al interior del Estado sobre cómo administrar estas cuestiones.

### **2.3.1 El PROINDER en la Unidad para el Cambio Rural.**

La Unidad para el Cambio Rural (UCAR) se produce en el año 2009 luego de la creación del MAGyP. El coordinador de la UCAR, durante el periodo analizado, fue Jorge Neme, que había trabajado en la coordinación de otro de los programas con financiamiento externo, llamado PROSAP.

La UCAR se crea como un aparato burocrático donde se van a concentrar todos los programas dirigidos al sector agropecuario que son financiados por organismos de crédito: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, FIDA, entre otros. Muchos de esos programas están orientados al desarrollo rural.

Nogueira (2014) interpreta a la UCAR como unidad burocrática de gestión, analizando el potencial de la influencia de esta en la gestión del desarrollo rural. Según lo que indica su resolución analizada en este artículo es, *“aportar a una mejor coordinación y a la alineación a una política sectorial fijada en el Ministerio para optimizar recursos disponibles”* (2014:76).

Como unidad burocrática, la UCAR produjo una nueva organización en la que cada una de las unidades ejecutoras de cada uno de los proyectos que se gestionan tienen a su cargo una función técnica. Todos los programas cuentan a su vez con un coordinador. También hay ocho áreas que se denominan de *intervención específica* donde se dividen las tareas, esas áreas son: Gestión de programas y proyectos, Formulación de proyectos, Desarrollo institucional, Planeamiento y gestión estratégica, Control de gestión, Administración, finanzas y contabilidad, Adquisiciones y contrataciones y Gestión de recursos humanos.

La UCAR, como unidad burocrática, produjo una estructura para coordinar los programas con financiamiento externo para el sector agropecuario. A su vez, estos programas, ya tenían su propia organización burocrática y confluyen en una de mayor jerarquía. La Unidad para el Cambio Rural no solo produce una nueva estructura, sino una nueva lógica en la producción de la política estatal.

El PROINDER adicional, entonces, queda desvinculado de la SsDRyAF como unidad burocrática y se asienta en la UCAR. Esto implicó una nueva coordinación por un lado y, por otro, otra administración de las funciones al separarse de una estructura administrativa que se ocupaba de algunos de sus componentes.

Una de las novedades del PROINDER adicional, que puede ser entendida por cómo se empieza a complejizar la participación de las organizaciones de los sujetos rurales subalternos, al interior de las unidades burocráticas estatales, es la creación del subcomponente para el fortalecimiento de las organizaciones de agricultores familiares dentro del componente de fortalecimiento institucional.

Si bien el PROINDER adicional expresa una continuidad de las acciones que se describen en el programa original, no fue ajena a los cambios que acontecieron en las estructuras burocráticas estatales ni a las nuevas formas que toma la participación de las organizaciones del sector rural subalterno a partir de la creación del Foro Nacional de la Agricultura Familiar. Entendemos que la producción de este último subcomponente está relacionada con este contexto. También se vinculan otros acontecimientos como la creación de la REAF, el vínculo de esta reunión con sectores como Federación Agraria Argentina, la creación del Foro, el lugar estratégico de algunos técnicos y técnicas y el conflicto por las retenciones agropecuarias.

La REAF, creada en el año 2004 como espacio donde se vinculan las organizaciones del sector de la *agricultura familiar* y los gobiernos para la producción de políticas en forma dialogada, inaugura, de algún modo, una forma de vinculación del sector rural subalterno con las políticas que los conciben como *beneficiarios*. Si bien la cuestión de la participación está presente en las narrativas de las políticas estatales de desarrollo rural desde la década de 1980 en Argentina, esta nueva instancia actualiza y cambia la escala de la participación. En el párrafo anterior mencionamos a Federación Agraria Argentina por considerarla una pieza clave para el vínculo con la REAF; es esta organización la que lleva la propuesta a la Cancillería para tratar el tema de la agricultura

familiar. Por otra parte, en esa reunión asisten no solo organizaciones sino también el subsecretario de Agricultura, Ganadería y Forestación más tres técnicos, dos de los cuales ocuparían lugares claves cuando se produce la UCAR, Jorge Neme y Susana Márquez.

El Foro tiene un lugar clave porque elabora en el año 2006 un diagnóstico sobre el sector y, por solicitud de la SAGPyA, hicieron un plan de desarrollo rural; vale recordar que ese año es cuando se reconoce al Foro mediante una resolución de la Secretaría como instancia de diálogo político. Otro de los elementos de contexto que, de algún modo, explican la producción dentro de esta unidad burocrática del subcomponente de fortalecimiento institucional es la crisis por las retenciones agropecuarias del año 2008.

Si bien en el primer año de gobierno de Cristina Fernández la escalada de conflictividad con el sector agropecuario más capitalizado llega al cenit, el malestar se remonta a algunos hechos que ocurren en años anteriores. Barsky (2011) marca el inicio en el año 2005 a partir de una tensión generada a partir del precio de la carne vacuna. Puntualmente nos interesa volver al conflicto porque es el momento que hay un quiebre que se da en los vínculos, particularmente, con la FAA.

Como advertimos, esta organización tuvo un rol clave pero las relaciones con el gobierno empiezan a resquebrajarse debido al lugar que ocupa la Federación en la autodenominada “mesa de enlace”. Para ese momento el Foro ya tenía dos años de trayectoria y, un año más tarde, se crearía la UCAR. Estos hechos, donde se marcan fricciones, habilitan la creación de nuevos vínculos y la producción de nuevos temas como problemas de agenda estatal, la pregunta es por qué es en este momento de producción de problemas de gobierno que tiene lugar el subcomponente de apoyo a las organizaciones.

Otro punto a considerar de este programa, a partir de los cambios en las unidades burocráticas, es la relación con las provincias. En uno de los diagnósticos (Soverna.2008) que se producen sobre la institucionalidad del desarrollo rural provincial desde este programa, se destaca la *debilidad* en la mayoría de las provincias de las instituciones que orienten sus incumbencias a esta población objetivo. El PROINDER necesitaba generar autoridades para el diálogo con las provincias, la condición que se les imponía a las provincias para trabajar con él era que designen un referente que haga de contraparte y que sea el representante de las provincias en la UP del PSA.

Como los objetivos de esta tesis tienen que ver con el análisis en la escala nacional, no vamos a reproducir, en este capítulo, los cambios que se dan a nivel provincia y municipios en tanto cambios en las unidades burocráticas que imponen estos programas nacionales.

## **2.4. La producción de las unidades burocráticas en relación.**

Podemos analizar las transformaciones que se producen en las distintas unidades burocráticas de gestión para los sujetos rurales subalternos que se abordan, en diferentes niveles, que nos sirven para ordenar las respuestas que se dan a las preguntas que inician este capítulo. La primera inquietud estuvo centrada en la cristalización de las instituciones de desarrollo rural, la segunda aborda la relación entre la trayectoria de las unidades burocráticas en relación a la estructura que produjo a su interior y, finalmente, la última vincula la transformación de las unidades burocráticas en relación a la institución de pertenencia (dentro de un Ministerio, una Secretaría, una Unidad o un Instituto).

Hay ciertas continuidades que es menester marcar para ver las mutuas vinculaciones que hay en el modo de producir políticas para el sector rural subalterno, especialmente en lo que atañe a este capítulo que es la producción de las instituciones.

Tanto en Minifundios, como en PSA y en PROINDER, al indagar la estructura burocrática que producen hay una unidad que representa el vínculo con el sector que es sujeto de sus políticas. Un primer punto es que la participación de los productores minifundistas está contemplada en el mapa institucional que las tres unidades crean.

Esta participación, producida en el interior de cada una de las estructuras burocráticas, fue cambiando a lo largo del tiempo. Si repasamos las primeras acciones del PSA y la Unidad de Minifundios, la categoría que se moviliza para evidenciar esta participación es la de “representantes”, mientras que, hacia el final del PSA y del PROINDER los cambios en la organización de los sujetos rurales subalternos produjo un nuevo sujeto de “representación” del sector, los agricultores familiares.

Un segundo punto es que estos vínculos entre las instituciones estatales y las organizaciones también produjo, en PSA y Unidad de Minifundios, otra estructura burocrática relacionada con la participación de las organizaciones de financiamiento y de cooperación internacional que estaban vinculadas a determinados proyectos de desarrollo rural. Por eso nos interesa resaltar como, en estos dos programas producidos con financiamiento nacional, las agencias internacionales tuvieron representación a partir de una unidad que se produce dentro de cada una de esas dos políticas estatales.

Otro de las continuidades de las unidades burocráticas, que establecemos como tercer punto, es la relación con las provincias. Algunos programas creando oficinas en las distintas provincias con representantes del programa (PSA), o estableciendo coordinadores (PROINDER) o utilizando estructuras burocráticas preexistentes como en el caso de Minifundios que opera con las diferentes estaciones experimentales. Esto recoge ciertos mandatos acerca de como instrumentalizar la política de desarrollo rural que se vincula a algunas discusiones acerca de la necesidad de la

descentralización que se hacían desde diferentes organismos internacionales tanto de cooperación como de crédito.

En el periodo que analizamos, donde se producen y se mantienen estas políticas estatales, aparece la *descentralización* como discurso y como práctica. Oszlak (2011) argumenta que, en cada momento histórico, el Estado y la sociedad van a definir quién es el responsable de hacer qué, que función encomiendan al gobierno, qué función al mercado y a los organismos sociales (2011:8). Al describir la década de 1990 afirma que el mercado es el principal responsable de asignar los recursos a la sociedad y lo que hace es transferir una serie de responsabilidades tanto a los procesos de privatización como a la descentralización hacia las provincias, la terciarización de los servicios y la reducción de la planta de empleados del sector público. Al privatizar o descentralizar se evidencia un cambio en el pacto fundacional<sup>21</sup> ya que implica que otros agentes asuman una serie de responsabilidades en el esquema vigente de división del trabajo.

En las tres políticas se produce la descentralización como una virtud y una necesidad para el desarrollo rural. Esta práctica está investida, en los documentos oficiales, de adjetivaciones positivas en torno a la eficiencia.

Los documentos analizados, sobre todo los que se producen en la década de 1990 o los que reflexionan sobre ella, refieren a cómo se construían estas relaciones con sus contrapartes provinciales. Nuestro interés está en la producción de las unidades burocráticas y, en esta relación entre la escala nacional y la escala provincial, en los tres programas, se identifican unidades burocráticas que establecen este diálogo.

Sobre la descentralización en particular se trabajó en unos de los documentos que se publica en el PROINDER en el año 2008. Caracterizan a esta, dentro del PSA y el PROINDER, como parcial, que existe entre algunas cuestiones pero no en otras (Manzanal 2008). En este mismo trabajo indican que en INTA no existe tal descentralización, sobre todo si se tiene en cuenta la administración de los recursos financieros.

Como advertimos, el PROINDER se basa en diagnósticos realizados en el PSA y sus objetivos iniciales estaban en la ampliación y en el mejoramiento de este programa. Se ejecuta en la propia estructura burocrática que había producido el Programa Social Agropecuario pero no con todos sus componentes, el de *fortalecimiento institucional* se produjo en otro lado. Este es, justamente, el componente que se ejecuta desde la Dirección de Desarrollo Agropecuario. Esto llama nuestra atención porque parece indicar una distancia, mientras que todos los componentes del PROINDER

---

<sup>21</sup> Oszlak (2011) conceptualiza los tres pactos fundacionales del Estado en A- Un pacto de dominación, B- un pacto funcional y C- un pacto distributivo. El rol del estado se relaciona, de manera estrecha, con estos pactos que son fundacionales en todas las sociedades capitalistas. En aquellas sociedades en las que “se requiere la intervención del estado para morigerar las desigualdades sociales y los conflictos distributivos que genera la concentración de la propiedad, los ingresos y las oportunidades en manos de los capitalistas y otros sectores asociados a sus intereses” (2011:7)

se montan en la misma estructura ya existente del PSA, el componente que reflexiona sobre su institucionalidad lo hace en otra unidad burocrática.

En el funcionamiento coordinado de ambos programas se pueden evidenciar los cambios que se producen *vis a vis* los cambios en la unidad burocrática que los contiene. La preocupación del componente de fortalecimiento institucional diagnostica la debilidad de la institucionalidad y la falta de coordinación en las políticas de desarrollo rural. La visión acerca de que la debilidad de las políticas para el sector rural subalterno está en la falta de instituciones pareciera solucionarse, o encontrar parte de la solución, a partir de la producción de nuevas unidades burocráticas asignándoles a estas una eficacia contra la fragmentación de otras acciones para el desarrollo rural que por su “debilidad” institucional se producen como acciones fragmentadas para el tratamiento de los problemas.

En el análisis de lo que se produce, en tanto unidades burocráticas, al poner los tres programas en relación, vuelve a actualizar la noción de cómo un problema socialmente problematizado pasa a ser un tema dentro de las política estatal. Estos programas formaron parte de una misma unidad, en un mismo momento histórico. Esta temporalidad compartida permite dar cuenta de la producción de institucionalidad de un momento donde se vuelve necesario ponderar el tema en las unidades burocráticas. Es entre 2003 y 2009<sup>22</sup> donde se encuentra la formalización de las instituciones de desarrollo rural: el PROFEDER en el INTA que contiene a Minifundios, la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, la producción del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y la Unidad para el Cambio rural.

El análisis de documentos institucionales junto con el análisis de entrevistas permiten comprender diferentes visiones sobre la producción de los diferentes aparatos burocráticos. Mientras que algunos técnicos/as indican que el PROINDER es el que produce las condiciones para la estructura de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, para uno de los funcionarios, la producción de las unidades burocráticas de la Subsecretaría está pensada a partir del documento del Foro Nacional de la Agricultura Familiar que se produce entre el año 2006 y 2007. En sus palabras, muchos de esos temas tratados en el plenario realizado en Parque Norte terminan siendo áreas o direcciones de la SsDRyAF.

En marzo del año 2006, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, a través de la resolución 132/06 institucionaliza el espacio del Foro como “*Un ámbito de debate y concertación de políticas públicas para la agricultura familiar*” (Documento FONAF). En el documento de síntesis de sus propuestas se distinguen algunas demandas que el Foro le hace a la SAGPyA, como la necesidad de contar con una unidad burocrática de gestión para el desarrollo

---

<sup>22</sup> Aclaremos que, sostenemos esto en relación al periodo que se analiza en esta tesis ya que, en el año 2014 se produce la Secretaría de Agricultura Familiar dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

rural con rango, como mínimo, de Subsecretaría, producir coordinaciones que se ocupen de temas específicos que atañen al desarrollo rural como los temas organizativo y productivo, entre otros.

El documento del Foro es un producto a tener en cuenta en la comparación de este análisis sobre las unidades burocráticas. Primero porque el *Foro* es una de estas instancias de coordinación entre las unidades burocráticas del PSA-PROINDER. Después, porque en la realización de ese documento hay una serie de pautas que se establecen que indican una serie de *modos de hacer* con el sector.

Muchos de estos temas que el Foro demandó, en el sentido de que una política estatal debería contemplarlos de manera integrada, fueron luego temáticas que abordaron algunas áreas o direcciones de la SsDRyAF. Igualmente, esto no puede leerse de forma lineal, como si un reclamo articulado por el sector subalterno, en un determinado momento, pueda producir institucionalidad. Por otro lado, el Estado necesita incorporar reclamos de los sujetos que subordina para legitimar las acciones (Sayer. 1992). Pero esto nos puede llegar a sesgar el análisis y no ver lo que se ha acumulado en tanto política estatal y relación con la organizaciones a lo largo de Minifundios, PSA y PROINDER. Y también cómo desde estas unidades burocráticas se crea un lenguaje y una forma de hacer y ser.

Otra cuestión a tener en cuenta para el cierre del capítulo y, retomando la explicación del funcionario sobre cómo se toman algunos lineamientos, es menester mencionar que ni el ámbito del Foro, ni el del PSA, ni de los otros programas que se toman en esta tesis tienen que ser analizados de forma aislada porque eso supone desconocer que las personas que circulan por los programas y por las organizaciones, no se crucen en la propia arena de la producción de política estatal. Nos interesa resaltar que la creación de los distintos programas y la reproducción de los programas a lo largo del tiempo están atravesadas por diferentes sujetos que participan alternativamente de la esfera estatal como de las organizaciones sociales, razón por la cual desentrañar cuál de las visiones es la que efectivamente se cristaliza en determinadas instituciones supone un trabajo complejo, capilar, de la cuestión, porque quizás no sea, finalmente, la idea de los técnicos, o de las organizaciones o de quienes toman decisiones a nivel de gobierno, quizás haya mucho de acuerdos y desacuerdos en cada una de las producciones de esas unidades burocráticas.



### Capítulo 3. Producir sujetos: *minifundistas, pequeños productores y agricultores familiar como beneficiarios* de las políticas estatales de desarrollo rural.

Los programas como herramientas de políticas estatales que analizamos en este trabajo, fueron definiendo y re definiendo sus *beneficiarios*<sup>23</sup> a lo largo del tiempo. La denominación que nosotros utilizamos es sujetos rurales subalternos, pensada como una categoría que nos permite no quedar atrapados en los discursos que se producen desde las diferentes unidades burocráticas cuando definen a los sujetos con los que asumen trabajar. El análisis de este capítulo está centrado en las siguientes preguntas ¿Cómo produjo discursivamente la población a quién estaba dirigida la propuesta cada una de las unidades burocráticas de gestión? ¿Cómo fue cambiando, a lo largo del tiempo, la denominación de los sujetos de cada uno de los programas? y, también, buscamos indagar acerca de las tipologías de sujeto elaboradas dentro de las unidades burocráticas.

La preocupación central de este capítulo es cómo desde los programas se producen *tipos* de individuos, cómo las políticas estatales construyen un sujeto produciendo identidad. Una parte de los estudios de la antropología política y la antropología del/sobre el Estado brindaron herramientas teórico- metodológicas para profundizar este análisis.

Para Shore (2010), un aspecto clave de la política es la forma en que inciden en la construcción de nuevas categorías del individuo y la subjetividad (2010:32). Para él, tiene un rol dominante en tanto la regulación y la organización de la sociedad contemporánea, a la hora de dar forma a las identidades de las personas y en cuanto a su sentido sobre sí mismas (2010:36).

Complementamos esta visión de Shore con la idea de Trouillot (2003) acerca de los efectos de Estado<sup>24</sup>. El primer efecto de Estado que describe el autor está relacionado con el efecto de aislamiento, como se producen “*sujetos individualizados y atomizados moldeados y modelados para la gobernanza como parte de un público diferenciado pero específico*” (2003:151) y, el segundo de esos efectos refiere a la identificación, cómo se reordenan las subjetividades atomizadas para producir colectivos en donde los individuos se reconocen como iguales. El tercero de los

---

<sup>23</sup> La categoría beneficiario se escribe en este documento en cursiva para diferenciarla y analizarla como una categoría nativa de la política estatal. En los documentos analizados rastreamos la definición de *beneficiarios* pero también de la población objetivo, y de la población meta ya que nuestro interés reside en ver como se produjo esa definición. Como ya advertimos anteriormente, en las narrativas analizadas, la población meta está relacionada con la cantidad total de beneficiarios a alcanzar por determinado programa. De los tres analizados, es el PROINDER el que construye, de esta manera, el “alcance” de su política. Minifundios y PSA no lo hacen, al menos, desde los documentos analizados.

<sup>24</sup> Trouillot va a utilizar la idea de “efectos de Estado” como una estrategia para poder comprender más allá de las de las instituciones gubernamentales o nacionales y ver los múltiples sitios donde son reconocibles los procesos y las prácticas del Estado a través de sus efectos. (2003:151). Distingue cuatro efectos, el cuarto, sobre el que no trabajamos en este capítulo refiere al efecto de espacialización.

efectos, también abona parte de nuestro análisis, es el “efecto de la legibilidad” que está constituido por “*la producción de un lenguaje y de un conocimiento para la gobernanza; de herramientas teóricas y empíricas que clasifiquen, serialicen y regulen a las colectividades; y de las colectividades engendradas de esta manera*” (2003:151).

### **3.1. Primera parte: Minifundistas y pequeños productores ¿Cómo construyeron los beneficiarios?**

Cuando se produce la Unidad de Minifundios, la atención de este programa se centró, justamente, en los *minifundistas* que era aquel sector rural definido como “pobre”. En uno de los documentos analizados, la explotación minifundista solo tiene definiciones por lo que le falta. Esto también se resalta dentro del discurso escrito de la institución donde apuntan a su trabajo con “sectores rurales carenciados”.

En los documentos muchas veces aparece la categoría de minifundista y en otros momentos el de productor minifundista como población beneficiaria de sus acciones. Incluso en los informes que se producen luego de creado el PROFEDER se sigue utilizando la palabra *pobreza* para adjetivar este sector mientras que, en los otros dos programas analizados, esta categoría desaparece, al menos del discurso.

Manzanal y Nardi (2008), en un análisis donde se presentan los beneficiarios de este programa afirman que son “*familias minifundistas, integrantes de unidades domésticas de producción agropecuaria bajo cualquier forma de tenencia, que producen en el mercado en condiciones de escasez de recursos, con parcelas pequeñas en función del núcleo familiar, falta de tecnología, dificultad de acceso al crédito, poco poder de negociación en los mercados y debilidad organizativa*”(2008:11)

En otros documentos (Consultoría PROINDER 1995) se afirma que el programa además propone trabajar con “campesinos pobres”, pero este se describe como “otra manera de denominar al productor minifundista”. Se produce como un sinónimo de la población y no como otro tipo en sí.

La categoría *campesino* para denominar al sector rural subalterno por parte de las políticas estatales aparece siempre en una posición marginal en el discurso. Ninguno de los tres programas analizados produjo, a partir de denominar al sujeto campesino, la propuesta de acción.

De manera crítica a como la política estatal definió a sus beneficiarios, Hocsman (2013 y 2014) alerta sobre la ausencia de la categoría referida al campesinado en la institucionalidad del desarrollo rural. Argumenta en sus trabajos que la referencia clasista del concepto campesino “*permite no solo interpretar analíticamente las características y dinámicas socio-económicas que lo constituyen, sino dar cuenta del horizonte político- implícito y explícito- en las modalidades de relacionamiento*

*históricamente conflictivo (subalterno, y por lo tanto antagónico) con otras clases del campo, así como su particular diálogo con la naturaleza (pudiendo ser entendida esta como “ecología campesina”)* (2013:109).

Para ver los cambios en la denominación de los sujetos en el Programa Social Agropecuario tenemos, primero, la población que se define en el digesto administrativo que lo produce. Los beneficiarios del programa serían, también, los productores minifundistas. En el documento sobre los dos años del programa, de 1995, también utilizan esta categoría y detallan sus características como productores con escasa disponibilidad de tierra y capital, *“son productores con escasez de tierra o con tierras marginales, tienen poco capital, trabajan en forma directa en la explotación de base de mano de obra familiar, tienen bajos ingresos, migran estacionalmente para emplearse de forma precaria, soportan largos periodos de desocupación -subocupación – con sobre ocupación en momentos de cosecha”* (Dos años del Programa Social Agropecuario. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. 1995)

En el documento institucional del PSA que tomamos luego (“El programa social agropecuario. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas 1993-1998” ), refiere su trabajo con *“pequeños productores minifundistas”*. Luego, dentro del mismo documento, se utilizan otras categorías para denominar a la población, refiriéndose a pequeños productores y también a campesinos, sobre todo cuando apuntan a la organización del sector (esto se profundiza en el capítulo siguiente).

En otro de los documentos, producido tres años después, continúa la denominación “pequeños productores minifundistas”, pero se acentúa el carácter de la viabilidad de este tipo de sujetos en tanto parte del sistema económico y productivo.

Estos documentos, que se producen en la década de 1990 (tanto los que describimos de Minifundios como del PSA) encontramos las categorías que hacen referencia a los productores a partir de la carencia de sus medios económicos, del acceso a la propiedad de la tierra, de la falta de recursos naturales, la imposibilidad de ser sujetos de crédito, entre otros factores, más que en su carácter de productores agropecuarios. Siguiendo a Manzanal, citada en Neiman (2010), los programas de desarrollo rural de la década de 1990 estaban destinados a *“accionar sistemática y permanentemente sobre el problema de la pobreza en ámbitos rurales del país”* (2010:85).

En el primer manual operativo del PSA, del año 1999, se describe a los beneficiarios también como productores minifundistas. A diferencia de los documentos anteriores, en este se hace una descripción más detallada de quiénes son aquellos que se pueden identificar de esta manera. El productor minifundista sería aquel que:

- *Realiza junto con su familia trabajos directos dentro de la explotación, estando ubicada dentro de la misma su vivienda permanente.*

- *No tienen asalariados contratados de forma permanente, si pueden tener algún asalariado transitorio en épocas donde la mano de obra familiar sea insuficiente para cubrir el trabajo.*
- *No existen otras fuentes de ingreso, exceptuándose los casos de los extraprediales provenientes de remuneración por trabajos transitorios o la elaboración artesanal, no superiores al de peón rural.*
- *El nivel de ingresos provenientes de la explotación no supera el valor mensual de dos salarios correspondientes al peón agropecuario permanente.*
- *El nivel de capital de la unidad productiva no superara el equivalente a un tractor mediano semiamortizado.*

Hay otras características que se incorporan como excepción. Cuando un productor tiene una ocupación remunerada permanente y el salario es inferior al de *peón rural*<sup>25</sup>, cuando no residen en la explotación porque son *medieros, aparceros o arrendatarios*<sup>26</sup> y sus viviendas se encuentran cercanas al predio.

Quizás por la influencia de la formulación del PROINDER y de las poblaciones “vulnerables” que se producen en los discursos de los organismos internacionales, se incorpora en el PSA una *población prioritaria* para las acciones dentro de lo que ellos consideran que son productores minifundistas. Esta población prioritaria se constituye por *mujeres, jóvenes y aborígenes*<sup>27</sup>. Se considera, dentro de la narrativa del programa, que estos tienen menor acceso al trabajo remunerado.

En los diferentes programas para sujetos rurales subalternos que se produjeron en el país desde la década de 1980, hubo muchos que definieron sus beneficiarios en función de esta *población prioritaria* que se describe en el manual del Programa Social Agropecuario. En uno de los documentos de la Dirección de Desarrollo Agropecuario de la SAGPyA, Biaggi et. Al (2007) afirman que “*Estas acciones comenzaron a partir de una experiencia piloto que se desarrolló en la región Noroeste, con financiamiento del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), que alentó la conformación de grupos de mujeres, comenzando con un grupo en cada provincia del NOA y que se denominó Proyecto Mujer Rural (...) Desde el Proyecto Mujer Rural se busca un apoyo diferenciado que tienda al empoderamiento de las mujeres rurales, con*

<sup>25</sup> Hasta el año 2011, cuando se sanciona la ley de trabajo agrario (Ley 26.727), en los documentos que se producen en las distintas unidades estatales que se refieren al asalariado agropecuario, se utiliza la categoría de peón rural.

<sup>26</sup> Los aparceros, los medieros y los arrendatarios corresponden a categorías de productores sin tierra. La mediería es una forma de trabajo que se encuentra presente, sobre todo, en las zonas frutihortícolas y en la lechería.

<sup>27</sup> La categoría *aborigen* fue la primera que se utilizó en los documentos analizados para referirse a miembros de los diferentes pueblos que preceden a la formación del Estado argentino. Fue cambiando en las narrativas de las políticas estatales analizadas con otras denominaciones como *indígenas* o *pueblos originarios*.

*espacios propios de participación y reflexión; consideradas como sujetas de derechos”* (2007:113). Esta iniciativa buscaba *“visibilizar el trabajo de las mujeres rurales y su reconocimiento como productoras, mejorando sus condiciones de trabajo. A su vez busca lograr que las mismas accedan a los beneficios de los programas de desarrollo rural, a través del fortalecimiento de la participación y la promoción de la organización de las mujeres”* (2007:114).

En la introducción del documento, se plantea que las mujeres rurales de América Latina, y, más precisamente las mujeres *campesinas*, comparten la invisibilidad de su trabajo productivo y se encuentran en posiciones subordinadas en comparación con los hombres que están en la misma situación de pobreza. Tienen menor acceso al empleo, salarios más bajos por el mismo trabajo, menor acceso a la propiedad de la tierra y se les suma la responsabilidad por el cuidado de los hijos y el trabajo doméstico que recae habitualmente en ellas. Estas condiciones se describen como limitantes de opciones y oportunidades para el trabajo, la participación social y política.

En el PROINDER también podemos hacer una genealogía de la construcción de los beneficiarios a partir de los documentos del programa, empezando por las consultorías de principios de la década de 1990.

Al no estar en vigencia el programa, los análisis que se hacen en las consultorías son sobre el Programa Social Agropecuario y sus posibilidades de ampliación, como se comentó en el capítulo anterior. Lo que se describe en este documento, sobre el perfil de los beneficiarios del programa, es lo que se hizo de forma acotada. Se puede *“reconocer”* a un productor minifundista por *“el tipo de mano de obra en la que participa en las labores de la explotación familiar, monto máximo de capital de explotación \$20.000<sup>28</sup>, lugar de residencia del productor y su familia: la explotación, monto del ingreso predial: dos salarios de peón rural, y de ingreso extrapredial: un salario de peón rural”*. Lo que aparece en la consultoría como novedad es algo que analizaremos más adelante que tiene que ver con la sugerencia de construir una tipología de productores minifundistas.

En la otra consultoría, realizada a un año de la citada anteriormente, se realiza es un análisis de los diferentes programas orientados a la *“población rural pobre”*. Se afirma que en el programa de minifundios hay un criterio más laxo sobre la identificación del beneficiario, mientras que en el PSA es más estricto.

En la primera parte del PROINDER, entonces, se recuperan los requisitos del PSA para acceder a los programas pero se agregan otros para poder identificar a los *“más pobres”*, como indica uno de sus documentos (Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA. 2003). Los productores tienen que tener residencia en el predio o en ámbito rural, trabajar en la explotación, y si cuentan con mano de obra esta tiene que ser de forma excepcional, no pueden contar con trabajo familiar extrapredial que supere en ese momento los 270 jornales/año, el capital

<sup>28</sup> Es necesario recordar que se escribe en un momento de paridad peso-dolar.

fijo disponible no debe superar los \$15000, el vehículo o la maquinaria con que cuentan no puede ser menor a 15 años. Si se dedican a la ganadería, el máximo es 500 cabezas ovinas o caprinas o 50 bovinas. El hogar tiene que presentar por lo menos uno de los indicadores que conforman el índice de NBI. La explotación de la tierra puede ser con cualquier tipo de tenencia. Luego, como se desarrolla a continuación, está la incorporación de los trabajadores rurales.

### 3.1.2 Los trabajadores rurales.

Los beneficiarios, tanto de Minifundios como del PSA, estaban caracterizados como productores minifundistas y, en la descripción de esta condición, como afirmamos anteriormente, estaba relacionada, entre otras cosas, con las limitantes que se generan por la escasez de tierra y capital. En el PROINDER, se incorpora como beneficiario al trabajador rural como un sujeto específico dentro de las políticas de desarrollo rural.

En uno de los estudios del PROINDER, del año 2001, se detalla la focalización del programa donde se describe, su población objetivo, como *pequeños productores pobres y trabajadores transitorios pobres*.

Hay dos preocupaciones en el análisis realizado por Craviotti (2001), la primera está en cuantificar la población objetivo y la segunda está en buscar herramientas que permitan medir la pobreza en el ámbito rural. Afirma que el indicador de NBI<sup>29</sup> tiene la ventaja de ser comparable y sistemático pero es limitado porque se mide la pobreza a partir de condiciones habitacionales y se subestima la pobreza por ingreso y control de recursos. Aún así, ante la carencia de datos estadísticos que sean susceptibles de ser comparados y sistematizados, el NBI resuelve parte de la cuestión.

Para producir su población objetivo<sup>30</sup>, en el PROINDER, se realizó un documento en el que, a partir de estudios sobre la pobreza rural desde la década de 1980, se busca identificar y caracterizar un tipo de población. Uno de los documentos que se producen en este programa, llamado "*Sistematización de casos de pobreza rural*" (Craviotti y Soverna 1999), se recuperan estudios que tienen como eje la población rural pobre: asalariados, pequeños productores, chacareros, aborígenes.

La figura del trabajador rural transitorio estacional o eventual se produce entonces como destinatario de esta política estatal. En un documento de Murmis (2001) incluido en los estudios del

<sup>29</sup> Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) "El concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) permite la delimitación de grupos de pobreza estructural y representa una alternativa a la identificación de la pobreza considerada únicamente como insuficiencia de ingresos. Por medio de este abordaje se identifican dimensiones de privación absoluta y se enfoca la pobreza como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales" (página web).

<sup>30</sup> Con población objetivo en el documento refieren a la población total que tiene estas características.

PROINDER, se señala que los asalariados privados ocupan el tercer puesto en el universo de la población rural pobre, donde los primeros son los “inactivos” y los segundos son los insertos en la “economía familiar”.

Los trabajadores rurales, para convertirse en beneficiarios del programa, tienen una serie de requisitos a cumplir que se detalla de este modo: “*presentar al menos uno de los ítems que conforman el indicador NBI, residir en la explotación o en localidades de hasta 2000 habitantes, ningún miembro del hogar empleado al menos diez meses consecutivos con un mismo empleador, no disponer de un vehículo de una antigüedad inferior a los quince años*”. (Craviotti. 2001)

Para poner en *cuestión* el tema de los asalariados rurales, en los documentos institucionales se repasan numerosos estudios, tanto aquellos producidos por las diferentes unidades burocráticas del Estado como aquellos que realizaron las organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema del desarrollo rural, así como los producidos en centros de investigación donde los objetivos están puestos en el trabajador rural como un sujeto específico de la población subalterna.

El PROINDER construye una base más amplia de beneficiarios de sus políticas incorporando al trabajador transitorio como sujeto específico. En uno de los documentos que se producen ya en el adicional del programa sobre este beneficiario específico y la institucionalidad existente vinculada a su atención, afirman que la pobreza estructural tiene un alto porcentaje de trabajadores asalariados transitorios (Rau. 2009).

En ese mismo documento, afirman que, dentro del programa, estos pueden participar de las líneas de proyectos orientadas a pequeños productores y a campesinos si es que poseen tierra. Si no cuentan con acceso a la tierra pueden ser partícipes de microemprendimientos de servicios productivos para la actividad agropecuaria. Estas dos líneas diferenciadas en función de la propiedad de la tierra es una distinción que se realiza luego de producido el programa que, en sus inicios, solo produjo el trabajador transitorio con tierra como potencial *beneficiario*.

### **3.2. De ciertas formas estatales de clasificación.**

Durkheim y Mauss (1961), sostienen que clasificar no significa solo constituir grupos, sino disponer de estos grupos según relaciones muy especiales. Toda clasificación implica la imposición de un orden jerárquico.

En este apartado, que parafrasea uno de los subtítulos de la clásica obra “Institución y culto”<sup>31</sup>, presentaremos aquellas tipologías que se documentaron en diferentes unidades burocráticas para la clasificación de la *población beneficiaria* de los programas.

---

<sup>31</sup> La introducción de “Institución y culto. Obras II”, que escribe Marcel Mauss, comienza con un primer capítulo llamado “De ciertas formas primitivas de clasificación” que realiza junto con Emile Durkheim.

Está armado con un orden cronológico de los documentos, desde las consultorías hasta los documentos de la Subsecretaría de Agricultura Familiar que contenía al PSA, nos permite entender cómo, a lo largo de casi veinte años, se intentó una clasificación para el sector rural subalterno y para poder poner un *orden* a la población destinataria de la política estatal de desarrollo rural.

En la consultoría que se produjo analizando el PSA para el armado del PROINDER, se reconocen cuatro “tipos” de *campesinos* y uno de *recolectores*. La clasificación es la siguiente:

A. Grupo de infrasubsistencia: compuesta por los campesinos más pobres, su nivel de ingresos no les permite cubrir sus necesidades alimenticias.

B. Grupos de subsistencia: tienen ingresos por debajo de las necesidades básicas pero alcanzan para la alimentación.

C. Grupo en estabilidad: integrado por campesinos medios que generan ingresos y tienen posibilidades de reproducción simple, pero no pueden acumular.

D. Grupos de suprasubsistencia: formado por campesinos excedentarios que pueden capitalizarse.

E. Grupos de recolectores, extractores, está integrado por minorías étnicas que se toman separados por su especificidad organizativa y cultural.

(Consultoría PROINDER 1994)

La clasificación presentada de esta manera, según el documento lo indica, tiene la ventaja de tener al ingreso como un indicador principal que se puede aplicar a toda la población rural pobre mientras que la debilidad la indican en que no hay información empírica actualizada para poder cuantificar y localizar a los beneficiarios.

Las debilidades y fortalezas que se indican desde los documentos al momento de producir clasificaciones resultan de nuestro interés porque están relacionadas con la cuestión de la legibilidad. Tanto PSA como PROINDER contaron con formularios muy extensos para la identificación de la población *beneficiaria* en los cuales se tenían que completar numerosos datos relacionados con la organización del trabajo, la producción, la tenencia de la tierra, entre otros. Al iniciar este capítulo comentamos cómo se produce un lenguaje y un conocimiento para la gobernanza y también como se producen individuos diferenciados para este mismo propósito. Esto que describe Trouillot (2003) está inspirado en la idea de Poulantzas (2007) acerca de efectos de aislamiento.

Poulantzas (2007) sostiene que el efecto de aislamiento "*consiste en lo que las estructuras jurídicas e ideológicas (determinadas por la estructura del proceso de trabajo) instauran en su nivel, a los agentes de la producción distribuidos en clases sociales, en “sujetos” jurídicos y económicos, y tienen como efecto, sobre la lucha económica de clases, ocultar de manera particular, a los agentes sus relaciones como relación de clase*" (Poulantzas. 2007:159). Lo que



produce esto es un fraccionamiento y una atomización ocultando las relaciones de clase, funciona de algún modo como un enmascaramiento de las relaciones que lo posicionan de una determinada manera en el sistema.

Esta producción de sujetos particulares para la gobernanza, que se describen en documentos oficiales, que se producen de forma parcelada y ahistórica, clasifica un grupo de posibles *beneficiarios* que se ungen en esa categoría a partir de un recorte específico de las relaciones de producción en las que están inmersos.

Otro punto que despierta interés está en lo que el documento produce como susceptible de hacer (clasificar en función del ingreso) y lo que indica como debilidad (la falta de información cuantitativa que permitiría cuantificar y localizar segmentos específicos de población). Interesa porque remite a cómo y de qué forma se pueden presentar determinados problemas de gobierno. La falta de información ¿es una debilidad para la producción de política para sectores rurales subalternos? ¿O es el problema que habilita la producción de determinadas políticas estatales para esta población?

Volviendo al documento de preparación del PROINDER hay un repaso por otras clasificaciones que se han hecho en función del ingreso familiar. Las fuentes de ingreso están clasificadas como intra y extra prediales, hay tres grandes tipos de estrategias para la clasificación de los “pequeños productores”;

A. Estrategias familiares de producción intra predial: el ingreso proviene del predio en una proporción superior o igual al 65%,

B. Estrategias familiares de diferenciación: donde se combina el ingreso proveniente de actividades intra y extra prediales. Fluctúan entre un 35% y 65% los dos tipos de ingresos.

C. Estrategias familiares de sostén extra predial: el ingreso extra predial es igual o superior al 65%. dentro de esta estrategia se diferencian subtipos:

1- Tipo asalariado, el 50% o más viene de la venta de trabajo,

2- Tipo de subsistencia: el 50% o más del ingreso proviene de la venta, de subsidios o remesas de migrantes y

3- Tipo pequeño empresario: el 50 % o más del ingreso proviene de rentas o del comercio.

El PROINDER, para empezar a operar, necesitaba de un diagnóstico sobre la situación de los *productores minifundistas* en Argentina y, parte de ese estudio, fue derivado de una encuesta de hogares rurales que brindó algunos datos sobre el contexto.

Estas tipologías se producen en los documentos anteriores a que empiece a funcionar efectivamente el programa financiado por el Banco Mundial. El Programa Social Agropecuario, en sus documentos, al igual que el Programa Minifundios, no armaron estas tipologías durante la década de 1990.

En otro trabajo de la serie “documentos de formulación”, citado anteriormente, Craviotti y Soverna (1999), al sistematizar los estudios de caso de pobreza rural en Argentina describen los tipos sociales identificados en el sector. Los asalariados rurales son aquellos trabajadores directos, permanentes o transitorios, cuyo ingreso depende de la venta de la fuerza de trabajo, algunos son semi independientes como los medieros. La mediería se da generalmente en la producción de hortalizas y el mediero no cumple con la función de organizar la producción. En algunas regiones se los denomina como contratistas o a porcentaje.

Otros de los tipos que identifican las autoras, en los diferentes estudios, son los campesinos. Bajo esta categoría se encuentran los campesinos asalariados con tierra, que son aquellos que se dedican a actividades de hachero, peones o fleteros, donde no utilizan el predio para el autoconsumo. El campesino puro es aquel en el cual el trabajo de “los miembros sobre la tierra que controlan” origina tanto el ingreso como la reproducción de la unidad doméstica. Al interior del tipo puro hay diferencias por el tamaño de la tierra que se explota, por la venta al mercado, por la tenencia y la calidad del territorio que ocupan, entre otras. La característica que tienen en común es que producen para el mercado.

El campesino asalariado está identificado con aquel que suma a la relación tierra- trabajo la generación de ingresos provenientes de trabajo remunerado fuera de la explotación. Esta situación para las autoras puede ser parte de un proceso de descampenización.

Los campesinos en procesos de diferenciación o transición son aquellos en que las unidades domésticas se reproducen exclusivamente a partir del trabajo remunerado de sus miembros, esto sucede porque no se dispone de tierra suficiente o porque la tierra tiene escaso uso como bien de producción. Luego, otro tipo, es el pequeño productor familiar capitalizado en crisis, caracterizado como aquel subtipo de productor capitalizado pero que no puede ser comparado con un chacarero pampeano, aunque si incorpora algunas máquinas agrícolas.

En el cierre de los tipos identificados en los trabajos, están los inactivos, donde se incluye a los jubilados, a los que tienen hijos migrantes urbanos. A la vez ven dos subtipos: aquellos que mantienen vínculos con la unidad doméstica y los que no. El último grupo es el de los que no participan de las actividades agrarias, algunos de los cuales son pobres rurales.

En el año 2006, se publica la primera edición del documento (que se amplía en el año 2007) “*Los pequeños productores en la república argentina*”, un trabajo del PROINDER junto al IICA realizado por Obschatko, Foti y Román. Allí, analizan los resultados del censo nacional agropecuario del año 2002 donde se define una hipótesis que será utilizada para construir la base de datos de pequeños productores agropecuarios. Afirman que un pequeño productor agropecuario es quien dirige una EAP<sup>32</sup> en la que: el productor o socio trabaja directamente en la explotación y no

<sup>32</sup> EAP es la sigla de Establecimiento agropecuario. Es una unidad de organización de la producción cuya superficie tiene que tener un mínimo de 500 m<sup>2</sup> dentro de los límites de la misma provincia más allá del número de

posee trabajadores no familiares remunerados permanentes (2007:31). Se ajustaron luego los indicadores y se planteo además que: existe un límite físico para la explotación productiva que puede ser realizada por el pequeño productor, con su trabajo directo, el de su familia y el de personal contratado transitoriamente. El límite se define por dos criterios: un tope en la superficie y uno en la dimensión de las actividades productivas: agricultura y ganadería. Esto se mide o por la superficie cultivada o por las unidades ganaderas.

Lo que concluye el trabajo para definir al pequeño productor agropecuario, es que tienen que cumplir con estas condiciones:

“• *El productor agropecuario trabaja directamente en la explotación;*

• *No se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes;*

• *No tiene como forma jurídica la 'sociedad anónima' o 'en comandita por acciones';*

• *Posee una superficie total de la explotación de: hasta 500 ha en las provincias de Corrientes y Misiones; hasta 1000 ha en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Mendoza, San Juan, San Luis, Chaco, Formosa y Santiago del Estero; hasta 2500 ha. en las provincias de Jujuy, Salta, Catamarca, Tucumán, La Rioja y Neuquén y hasta 5000 ha en las provincias de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego;*

• *Posee una superficie cultivada de: hasta 500 ha en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe, Chaco, Formosa, Santiago del Estero y San Luis; hasta 25 ha. en las provincias de Neuquén, Río Negro, San Juan y Mendoza; y hasta 200 ha en el resto del país; o posee hasta 500 Unidades Ganaderas en todas las provincias del país” (2007:32)*

Schneider y Escher (2014) afirman que hay un consenso sobre tres grandes tipos de grupos de agricultores familiares que parten de un trabajo producido por el IICA, donde el caso Argentino es el mencionado anteriormente.

A partir de este consenso, los autores arman un primer grupo que es de “subsistencia”, “inviabile”, “descapitalizado”, “periférico”: donde predomina la producción para el autoconsumo. La combinación de tierra, tecnología y renta no garantizan la reproducción de la familia. Por esto necesitan complementar los ingresos y trabajos como asalariados fuera de su predio.

Agricultura familiar “intermedia” o de “transición”: produce para el autoconsumo o para el mercado pero no puede ni acumular ni ampliar la escala.

El tercer grupo denominado “agricultura familiar excedentaria”, “comercial” o “capitalizada”, es donde predomina la producción para el mercado.

---

parcelas que lo integran (una parcela es definida como un campo no contiguo que compone una EAP). Otra de las características que tiene que tener para ser considerada una EAP es producir bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinados al mercado. Tiene una dirección, que es la que asume la gestión y los riesgos de la actividad. La dirección puede estar a cargo de una persona física o jurídica, puede ejercer esto en calidad de propietario, arrendatario, aparcerero, contratista accidental u ocupante. En las diferentes parcelas que componen una misma EAP, se deben utilizar los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra.

Luego Schneider y Escher (2014) aportan una propuesta preliminar de una tipología a partir del abordaje de estilos de agricultura que incluye los tres “tipos” de “familiares” más uno de tipo patronal.

El estilo 1 es el que denominan “agricultura familiar campesina- producción doméstica de subsistencia”. La fuerza de trabajo es exclusivamente familiar. El proceso productivo está basado en la gestión de flujos de recursos no mercantilizados que se utilizan para garantizar la subsistencia familiar y reproducir mínimamente su base de recursos. La producción es para el autoconsumo y predominan los principios de reciprocidad y solidaridad, ayuda mutua, entre otros.

El “estilo 2” lo nominan como la agricultura familiar campesina mercantilizada- pequeña producción de mercancías. La fuerza de trabajo es predominantemente familiar y casi no se contrata mano de obra.

El proceso productivo se basa en la gestión de flujos de recursos no mercantilizados que son utilizados para producir mercancías y para reproducir recursos adquiridos a lo largo de los ciclos precedentes.

El “Estilo 3” lo llaman agricultura familiar empresarial – producción simple de mercancías. Acá la fuerza de trabajo sigue siendo predominantemente familiar. La gestión de flujos se basa casi completamente en los recursos que entran como mercancías reponiendo la mayor parte del nuevo ciclo.

El “Estilo 4” agricultura familiar patronal empresarial- producción capitalista de mercancías. No desarrollan este estilo, tiene un grado de mercantilización generalizado. La fuerza de trabajo es asalariada.

### **3.2.1 Los tipos que produjo el Foro de la Agricultura Familiar.**

En el documento que analizamos del FONAF del año 2006 también se arma una tipología de productores. Resulta necesario dar cuenta de ella porque el Foro es una instancia, reconocida por la SAGPyA, desde donde se produce el diálogo con el *sector* dentro de las políticas públicas de desarrollo rural.

La tipología que se produce dentro del Foro tiene algunos puntos de contacto con las que se venían formulando dentro de las unidades burocráticas de gestión de políticas para sujetos rurales subalternos, reponer el contexto de relaciones entre el Foro y la gestión del desarrollo rural, permite comprender las relaciones múltiples entre agentes de diferentes organismos, estatales o no, en la producción de algunos dispositivos para la gobernanza. En la propuesta que hacen, afirman que hay

que dejar de vincular la agricultura familiar con la pobreza y proponen una definición para este tipo de productor que será tratada antes de finalizar este capítulo.

Regresando a los tipos de productores, la propuesta se arma en relación a: el destino de la producción, la residencia, el ingreso extra predial, el ingreso neto (canastas básicas mensuales), la mano de obra familiar (siempre descripta como “trabajo, gerenciamiento y administración, o “comunidades”) y el empleo de mano de obra complementaria. A partir de esto resultaron cinco categorías de tipo de productor:

A. Productor de subsistencia, el destino de la producción es el autoconsumo, reside en el predio, la micro región o el territorio, los ingresos extra prediales pueden ser hasta el 100% de los ingresos totales. El ingreso neto es hasta dos canastas mensuales y no tienen mano de obra complementaria.

B. Reproducción simple. Se produce para el autoconsumo pero puede tener excedentes que se vendan al mercado, la residencia es igual que en tipo A, el ingreso extra predial puede alcanzar el 70%, los ingresos pueden llegar hasta cuatro canastas mensuales y solo contratan mano de obra si es de forma temporaria.

C. Reproducción ampliada con bajo nivel de capitalización. Producen para el mercado y para el autoconsumo. La residencia es igual que en el tipo A y B, el ingreso extra predial puede alcanzar el 50%, los ingresos son entre tres y seis canastas mensuales, pueden tener mano de obra temporal y contratar hasta un asalariado permanente.

D. Reproducción ampliada con nivel medio de capitalización. El destino de la producción es para el mercado y algo para el autoconsumo. La residencia es igual que en los tipos anteriores, el ingreso extra predial puede ser hasta del 30% y las canastas básicas mensuales son de cinco a diez. Pueden tener trabajadores temporales y hasta dos asalariados de forma permanente.

E. Capitalizado y con capacidad de reproducir y crecimiento. El destino de la producción es para el mercado siendo un mínimo para el autoabastecimiento, el ingreso extra predial está calificado como “muy bajo” y es hasta el 15%, la residencia se corresponde con los otros tipos mientras que los ingresos son entre ocho a quince canastas básicas mensuales y, pueden tener empleados temporales y hasta tres empleados permanentes.

El armado de esta tipología permite reflexionar acerca de cuáles son las características que generan inclusión/exclusión, la forma en que los indicadores que se utilizan para definir determinado tipo de productor está fijado por una serie finita de requisitos y, a su vez, como el sujeto *agricultor familiar* termina teniendo una única adscripción agraria. Nos interesa sobre todo porque de algún modo rebate la propia definición que acciona el Foro sobre “agricultura familiar”, que supone algo más que una relación productiva, mientras esta tipología reduce la definición a la producción.

La necesidad que se instala para la identificación llega hasta la producción de una unidad burocrática en la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar que se denominó Registro Nacional de Agricultores Familiares (RENAF). El registro tiene por función identificar a los “agricultores familiares” de todo el país a partir de un procedimiento administrativo mediante el cual, de forma voluntaria, se completa una planilla que funciona como declaración jurada. Previamente, la identificación de los diferentes productores para el acceso a los diferentes proyectos se hacía, como advertimos, mediante formularios donde se registraba la información y de allí se desprendía el “tipo” de productor que era.

Uno de los cambios que se da en estos procesos de identificación reside en quiénes son los que identifican. El papel de los técnicos y luego, de los técnicos del Foro en la tarea de identificación de los “agricultores familiares” permite indagar en los procesos de mediación<sup>33</sup> que hay en este tipo de políticas estatales entre quienes son, de algún modo, los que traducen el lenguaje de la burocracia para el segmento de la población “beneficiaria” y lo re escriben para que, efectivamente, sean identificados por determinados programas.

En el documento del Foro del año 2006, se plantea la necesidad de crear un registro como un elemento básico para las “*políticas públicas*” del sector. Luego, se crea el registro en la SsDRyAF cuyo objetivo es, según el manual de registradores, el de disponer de una identificación genuina de los Agricultores Familiares, un padrón, información fehaciente, confiable y actualizada de todos los destinatarios de las acciones y servicios que el Estado dispone para el sector, datos cualitativos y cuantitativos actualizados y producir información para la construcción de indicadores.

El núcleo de agricultura familiar (NAF) se define en el documento de la siguiente manera: “*una persona o grupo de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad.*” El NAF es el equivalente a organización primaria en estas políticas para sujetos rurales subalternos, un núcleo se traduce en una unidad productiva de mano de obra familiar.

Otro de los documentos que son necesarios en este contexto, es el que se produce en el PROINDER con la autoría de Soverna, Tsakoumagkos y Paz en el año 2008. En “*revisando la definición de Agricultura Familiar*”, se trae la discusión sobre esta categoría pero también sobre los tipos de productores que han sido identificados en las diferentes unidades burocráticas. Repasa las definiciones del documento del IICA realizado en conjunto con esa unidad que referenciamos

---

<sup>33</sup> La cuestión de las mediaciones en las políticas estatales fue un tema profundamente analizado en las ciencias sociales. Eric Wolf (1969) estudió a los “cultural brokers” como aquellos sujetos que pueden mediar entre dos universos de sentido diferente, analizó como se conectan pobladores locales con agentes de instituciones del Estado- Nación. Si bien este es uno de los primeros autores en trabajar la cuestión, luego fue un tema trabajado profundamente, sobre todo en el análisis de las políticas de desarrollo rural.

anteriormente y afirman que, los tres tipos que salen de ahí “*Pequeño productor familiar capitalizado, estrato intermedio, pequeño productor de subsistencia*” se hace en base al nivel de capitalización. Luego, revisan las categorías que armó el foro. El análisis de estos autores resulta de interés porque trabaja de forma comparada las diferentes tipologías que se produjeron, tanto desde las unidades burocráticas, de organismos multilaterales y de las organizaciones de productores.

Algunos trabajos como el de Román (2014) alertan al señalar que los datos que se producen por fuera del censo nacional agropecuario, al no tener un tratamiento estadístico, no son comparables entre sí. Por eso considera que el censo es la mejor herramienta para determinar el “peso de la agricultura familiar” en Argentina del modo que lo había hecho el estudio del IICA (Obstachtko, Foti, Roman. 2007).

Nuestro interés reside en cómo los organismos de gestión de desarrollo rural y, en particular, los tres programas que se toman como referencia empírica, producen la necesidad de identificar al sujeto de sus acciones y como las categorías que se utilizan forman parte de los cambios y las continuidades de las políticas estatales que tomamos. La forma de nominar a los sujetos produce una fijeza de sus identidades y nosotros reconocemos que estos sujetos están en flujo permanente. Poder etnografiar en las narrativas de los documentos estatales nos permite ver estas variantes y a que se asoció cada forma estatal de producir estos sujetos.

### **3.3. Segunda parte: De minifundistas a Agricultores Familiares.**

La categoría *minifundista* o *Productor Minifundista* fue la que permaneció desde 1987 hasta principios de la década del 2000 en los programas analizados. Todos, en sus primeros documentos, construyen la propuesta para la población rural subalterna bajo este concepto. El PROINDER es el que lo “transforma” prontamente y utiliza la categoría “pequeños productores” o “pequeños productores agropecuarios” en los documentos que se producen en la unidad burocrática.

Si analizamos aquellas narrativas que se producen a partir de documentos o manuales operativos dentro del PSA, a partir de la década del 2000 la categoría que se vuelve hegemónica es la de Agricultor Familiar. La única excepción es la producción de la addenda del PSA en el año 2007 que utiliza de forma exclusiva las categorías campesino, indígena y trabajadores rurales. Esta nueva forma de producir los sujetos del desarrollo rural coincide con un cambio de la gestión dentro del programa que introduce otras novedades con respecto a la formulación de los proyectos y la visión del territorio.

En otro de los documentos del PSA, un plan estratégico creado para la discusión interna, la categoría motorizada es Agricultura Familiar. Es necesario reponer que, al momento de producirse ese documento ya estaba creada la SsDRyAF.

Una cuestión que remarcan en el plan estratégico es la discusión que entablan con las políticas estatales de desarrollo rural de la década de 1990, pues afirman que estas tenían una referencia al pequeño productor y este era sinónimo de pobre. Las políticas, según lo que afirman en este documento, discriminaban entre una agricultura familiar y una empresaria, “*una política para pobres y para ricos*”.

En Argentina, el uso de la categoría agricultura familiar por parte de agentes estatales y en documentos oficiales se expande a partir de los primeros años de la década del 2000. Para poder comprender este cambio en la forma de denominar a la población, dentro del marco de los programas analizados, tenemos que dar cuenta del contexto regional, de las influencias tanto de la academia como de las políticas estatales de otros países y de los discursos de las organizaciones sociales del sector.

El manual operativo del PSA del año 2010, en la descripción de sus beneficiarios, sostiene que la categoría agricultor familiar contiene a aquellos que trabajan la tierra que ocupan, residen en áreas rurales o en localidades aledañas al lugar de producción, cuentan con una proporción de trabajo familiar aplicada en la finca superior al 50% del total de mano de obra empleada, no tienen más de dos asalariados permanentes y disponen un ingreso mensual extra predial que es inferior al de tres salarios reales de peón rural.

Indican que el concepto de agricultura familiar es amplio, lo que permite incorporar las actividades agrícolas, ganaderas, pecuarias, pesqueras, forestales, los procesos agroindustriales y artesanales y las que son “tradicionales” de caza y recolección y, también, el turismo rural.

Hacen hincapié en que el productor familiar está identificado como “Núcleo de Agricultores Familiares” (NAF) e incluye bajo la categoría de agricultor familiar a las comunidades indígenas. Los incorporados en esta noción son también los pobladores rurales pobres no agrarios, que son aquellos que presentan necesidades básicas insatisfechas con miembros ocupados en actividades no incluidas en la definición de agricultura familiar.

El trabajador transitorio agropecuario, que por definición tiene una inserción laboral inestable en el mercado de trabajo rural combinando periodos de desocupación, subocupación y ocupación, también es incluido en la categoría de agricultor familiar.

El manual operativo del PROINDER adicional no abandona, en su narrativa, a los pequeños productores pero, para referirse a sus propias acciones, lo hace con la categoría de Agricultura Familiar.

Una cuestión que resulta necesaria remarcar en estos procesos de identidad e identificación está relacionada con la propia categoría agricultura familiar. Los programas habían definido una población, la produjeron desde sus documentos y desde sus acciones, accionaron una nueva forma de distinguir y nombrar a esa población. Los agricultores familiares no eran “otros” a incorporar



como sujeto *beneficiario*, pero se necesitaba producirlos como “otros” que acciona una identidad que no es definida, al menos por su categoría, desde la carencia. Dejaron de ser “pequeños productores” o “productores minifundistas” en las narrativas de los programas, básicamente, porque esas categorías, en esta nueva etapa, no nominaban a nadie, ya no tenían ningún significado producido desde los documentos oficiales.

Esto ha sido señalado por algunos autores y es tomado también como principio por el Foro que discute el lugar de “productores marginales” con que se siempre fueron construidos desde las diferentes políticas estatales para el sector. Lo mismo se evidencia en el documento de discusión interna citado anteriormente.

### **3.3.1 Agricultura Familiar. Discusiones teóricas en torno a la instalación de la categoría en la política estatal**

Como advertimos al comienzo, las resistencias al uso de esta categoría se hicieron notar en algunas publicaciones académicas que entienden que bajo “agricultor familiar” se está, desde una acción estatal, negando al sujeto campesino como un agente de cambio político.

Para Manzanal y Schneider (2010), en la primera mitad de la década de 1990 la noción de Agricultura Familiar emerge como una categoría política en Brasil y esto permeó tanto la academia como a los funcionarios estatales que se ocupaban de las políticas para el sector. En Argentina, la adopción es posterior, aunque fue adquiriendo en la última década un uso más amplio, tanto desde las políticas estatales como de las organizaciones sociales. Para Soverna (2009) es una categoría que se instala a partir de la influencia del Mercosur en nuestro país y, más precisamente, motorizada por Brasil.

A partir del año 2003, para Arroyo (2010) se da el “*segundo momento*” del proceso de integración regional del MERCOSUR donde hay un contexto crítico del neoliberalismo y una redefinición de los pactos regionales. El cambio está marcado por los nuevos gobiernos<sup>34</sup> que se dan en los países miembros. Se fortalece el mercado interno y, según la autora, hay un papel activo del Estado para reducir la pobreza y promover una mejor distribución de la renta.

En el año 2004 empezó a funcionar la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar, cuando se llevó al Grupo de Mercado Común (GMC) la propuesta de la creación de un espacio de discusión con la idea de incluir a la agricultura familiar en el proceso de integración regional por medio del

---

<sup>34</sup> En Brasil, asume en el año 2003 la presidencia del país Luis Inácio Lula Da Silva. En Argentina, en el mismo año asume Néstor Kirchner. En Paraguay, en el 2008 gana las elecciones Fernando Lugo, mientras que en Uruguay asume Tabaré Vázquez su primer mandato presidencial en el 2005. Mientras en la región se daban otros gobiernos populares de la mano de Hugo Chávez (1999) en Venezuela, Rafael Correa (2007) en Ecuador y Evo Morales (2006) en Bolivia.

fortalecimiento de las políticas públicas y la “*generación de renta por la facilitación de comercio de productos de la agricultura familiar*” (Navamuel.2013:5). Por resolución 11/04 del GMC se crea la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar.

La propuesta de la REAF amplía la participación de los miembros plenos del Mercosur. Esta reunión está conformada por Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Venezuela, Chile, Ecuador y Bolivia. Se define a sí misma como “*un espacio de encuentro entre productores familiares, organizaciones e instituciones rurales de la región, funciona desde 2004 con el objetivo de generar un marco de políticas públicas regionales para la agricultura familiar*” ([www.reafmercosul.org](http://www.reafmercosul.org)).

En el documento citado en el apartado anterior, dónde Soverna, Tsakoumagkos y Paz (2008) realizan la revisión de este concepto, afirman que este no es equivalente al estilo de producción económico campesino porque supondría una restricción, ya que dejaría fuera muchos tipos de agricultores familiares.

Para los autores, es el cambio político y económico que ocurre luego de la crisis del 2001 y la incidencia que esto tuvo para el sector agropecuario lo que genera las condiciones para revisar los marcos conceptuales y la orientación del desarrollo rural en Argentina.

Schiavoni (2010), comparte que es un concepto que empieza a circular también a partir de este momento marcado por Soverna et. al., pero marca dos acontecimientos para entender esta cuestión: la mesa nacional de organizaciones de productores familiares del año 1994 y la REAF realizada diez años después.

Para ella, son los científicos sociales europeos los que acuñan esta categoría que luego es incorporada por los sindicatos y las organizaciones de desarrollo en Brasil (Schiavoni 2010:43). Citando a Servolo de Medeiros (2001), la autora acuerda con que en Brasil, la categoría agricultura familiar sustituye en el debate político el término pequeño productor que fue dominante en la década de 1980.

La complejidad que presenta este sector, a diferencia de otros, es que no tiene una “*identificación cristalizada*” (Schiavoni. 2010:46). Al tener formas de representación y organización heterogéneas resulta difícil, para la autora, coincidir en una misma categoría a estos sujetos que van desde aquellos que pueden tecnificar y acumular hasta aquellos que solo producen para el autoconsumo sin posibilidad de acumular excedente para el mercado.

Para Schneider y Escher (2014) La categoría agricultura familiar, es una construcción política reciente en la región que “*refiere a categorías sociales ya existentes en el medio rural y busca darle una nueva connotación social, simbólica y de identidad*” (2014:38). No consideran que es sinónimo de campesinado y de pequeña producción agrícola, sino como una categoría política capaz de abarcar y de incorporar otras categorías. La amplitud del término es, para los autores, lo que dota de eficacia el concepto. Afirman que consigue fuerza política, legitimidad social y reconocimiento

académico, y así pasa a representar grupos sociales de agricultores diversos y heterogéneos socialmente.

En ese mismo artículo, sostienen que en la agricultura familiar, el trabajo, la producción y la familia forman un conjunto que actúa “*de forma unificada y sistémica, cultivando organismos vivos y llevando a cabo procesos biológicos a través de los cuales crean condiciones materiales para garantizar su producción como grupo social*” (2014:40). A partir de esto advierten que forman parte de la agricultura familiar los indígenas campesinos, los chacareros, los *caboclos*, *caipiras*, colonos, habitantes de los bordes de los ríos, pequeños propietarios, labradores, pequeños agricultores y todas las categorías que están presentes en el medio rural y son la base social de lo que se llama “agricultura familiar”. (2010:40)

El papel de Brasil como productor de categorías en las políticas estatales y también como productor de políticas estatales para sujetos rurales subalternos, tiene que ser evidenciado para poder comprender ciertos fenómenos locales. Dentro de la REAF, y dentro de la configuración del Mercosur, es un país con presencia dominante, donde muchas iniciativas estatales han servido como ejemplos para el resto de los miembros del Mercado Común del Sur. Como no es parte de nuestros objetivos hacer un estudio comparativo del tema en Argentina y Brasil, pero si poder situar la forma en que la Agricultura Familiar como categoría empleada en las políticas estatales produce identidad, nos resulta necesario hacer un repaso por otro de los aportes de la literatura académica que reflexionan en este sentido.

Servolo de Medeiros (2010) trabaja con la construcción del agricultor familiar como *actor* político. Para ello la autora revisa la génesis de esta categoría como identidad política en Brasil y la manera en que los *pequeños productores*, los *labradores*, entre otros, fueron identificados y nominados bajo otra categoría.

En Brasil, en la década de 1960, en el contexto de la reglamentación del derecho a la sindicalización en el campo, se crea el sindicato de trabajadores rurales que nucleaba a labradores, trabajadores agrícolas y trabajadores de la industria extractiva, entre otros. El sindicato pasó a organizarse en federaciones y estas se unificaron en una confederación que dio nacimiento a la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG).

Lo que nuclea a los miembros del sindicato de trabajadores rurales es que dependen del trabajo de su familia para sobrevivir. Esto es lo que tienen en común más allá de las particularidades que presentan cada uno de los diversos sujetos del espacio rural subalterno.

Es en la década de 1990, y más fuertemente hacia mediados de esta, cuando se empieza a generalizar el concepto de agricultura familiar. La consagración de esta categoría, según Servolo de Medeiros, se produce por “efecto de la eficacia política asumida por los *gritos de la tierra*, encabezados por la CONTAG y la CUT, y también por varias movilizaciones de *pequeños*

*productores* en todo el país, el gobierno termina creando el Programa Nacional de Apoyo a la Pequeña Agricultura Familiar (PRONAF), reconociendo la categoría como objeto de políticas específicas, en especial de crédito” (2010:143).

La categoría tuvo algunas resistencias dentro de las diferentes organizaciones del sector que no se llegaban a identificar con la agricultura familiar. La crítica a esta categoría, por parte del movimiento de pequeños productores (MPA), reside en que no cuestiona al modelo de producción vigente, por lo que ellos reivindican la categoría de campesino como identidad política en tanto este refiere a la posibilidad de construcción de un proyecto de desarrollo que supera al capitalismo y que tienen al productor campesino como soporte (2010:147). Para la autora esta discusión tiene en el horizonte la relación de las organizaciones con el Estado en tanto este es productor de políticas específicas. Mientras algunos ven esto como algo propositivo, otros entienden que es este mismo Estado el que perpetua las acciones en contra del sector beneficiando a las grandes empresas.

Como advertimos anteriormente, dentro de la literatura académica sobre el tema, en Argentina también despertó interés el uso de la categoría agricultura familiar por sobre la de campesino. Domínguez et.al (2013), afirman que esto se da sobre todo cuando avanza el modelo del agronegocio en el contexto neoliberal. Se descartan todas las categorías que vayan contra la lógica de la acumulación capitalista.

La falta de cuestionamiento a los modelos políticos económicos en relación con la identificación con los sujetos también es retomado en un trabajo de Gisclard. et. al. (2015) al analizar programas de desarrollo rural en la década de 1990.

Nuestro interés, en el artículo de la autora, reside en que los sujetos que, desde las políticas estatales, se denominaron “minifundistas” o “pequeños productores”, atraviesan ahora un nuevo “maquillaje discursivo” (2015:2). Aunque, para ellas, la institucionalización de la agricultura familiar toma la forma de “*un referencial para el desarrollo rural, en el cual se asienta una nueva política pública*” (2015:14)

En la misma línea que muchos autores citados hasta el momento (Neiman 2010, Craviotti 2010), Sauborin et. Al (2012) centra una de las preocupaciones en cómo se denominan a los sujetos en las políticas de desarrollo rural por la carencia, antes de que se tome, por parte de las agencias estatales y las organizaciones, la categoría agricultura familiar. Sostienen que “*Las políticas públicas aportan una dignidad, una identidad positiva al hecho de ser agricultor. El nombre de agricultor familiar representa una definición positiva con relación a los términos anteriores de pequeño productor, pequeño agricultor, o agricultor de subsistencia. Esta representación y percepción positiva se traduce también en la incorporación de identidades antes marginalizadas, en los nuevos movimientos sociales del campo, que se reencuentran en la categoría madre de agricultura familiar: movimientos de mujeres y de jóvenes pero también de pescadores artesanales, indios,*

*quilombolas y otros afro-descendientes, o quebradoras de coco en Brasil (GRISA; SCHNEIDER, 2014).” (2014:212)*

Desde diferentes marcos teóricos y perspectivas de análisis, se ha tematizado la forma en que las distintas políticas estatales identificaron a los sujetos y los producen como un colectivo particular. Probablemente sea a partir de las discusiones acerca de los sujetos que se producen como beneficiarios que se actualizan discusiones en torno a la nominación. Cómo determinadas categorías tienen también eficacia (o no) para la producción política y qué significados encierra cada uno.

Nuestro interés está en poder dar cuenta de cómo los programas, entendidos como políticas estatales de desarrollo rural, producen subjetividades particulares.

### **3.4. La producción de los sujetos.**

A principios del siglo XX, en “Lecciones de sociología”, Durkheim afirmaba que el Estado elabora ciertas representaciones que valen para la sociedad, entendiendo a su vez que este era el órgano por excelencia de la disciplina moral. Esta advertencia sobre la elaboración de representaciones abona a nuestra pregunta sobre cómo se produce identidad a partir de lo creado en las distintas unidades burocráticas de gestión del desarrollo rural y, en particular, como los programas tomados en nuestro análisis crearon un tipo particular de sujeto.

Veena Das y Deborah Poole (2008), reflexionan junto a otros autores que, en las prácticas de documentación mediante las cuales el Estado hace legible para sí a la población se genera un efecto que denominan “*efecto de legibilidad*” (2008:31). Volviendo a lo dicho por Trouillot, citado al comenzar este capítulo, las autoras acuerdan con él que el efecto de legibilidad es “*tanto para la producción de un lenguaje y de un conocimiento para gobernar, como de herramientas teóricas y empíricas para clasificar y regular a las colectividades*” (2008:31).

La producción de los sujetos rurales subalternos bajo diferentes categorías que los tres programas analizados produjeron nos permite pensar que ninguno de estos tres instrumentos de política estatal se construye de una vez y para siempre (o para la temporalidad que fije el programa), sino que se producen y recrean una y otra vez atravesados por diferentes contextos. Al dimensionar los programas de esta manera y no como textos estáticos que se producen de forma coherente y se aplican en el territorio sin mediaciones, podemos entender cómo la forma de nominar a los beneficiarios fue cambiando y transformándose. También cómo se crean, construyen y constituyen *nuevos* sujetos en las políticas del desarrollo rural.

Las definiciones señaladas por la *carencia* fueron predominantes y hegemonizaron el discurso de aquellos programas producidos en el contexto de neoliberalización económica que se dio en Argentina, pero también, en varios países de la región. Por eso en las narrativas aparece como una

constante la descripción de la pobreza de las unidades domésticas; en este sentido podemos suponer lo que Fassin (2003) va a detectar como “*la barra de elegibilidad*”, interpretando que el binomio pobreza y ruralidad eran constitutivos de la población objetivo definida por el Estado a través de estos programas.

La constante fue producirlos a partir de pensarlos como pobres rurales y esta pobreza está relacionada con el minifundio, que se plantea en los documentos como causa y consecuencia de su posición en desventaja además de suponer cierta inviabilidad como sujetos económicos. Cuando se los crea como productores, se los adjetiva como *pequeños*. Siempre son, hasta entrada de la década del 2000, sujetos producidos en una posición subordinada.

Resulta interesante como, a medida que los tres programas iban produciéndose, fue necesario la revisión del tipo de sujeto que crearon. Minifundios y PSA, tuvieron una producción de documentos, al menos en sus inicios, más acotada que el PROINDER. Tanto el digesto administrativo que crea PSA como el documento de la Unidad de Minifundios, producen el *beneficiario* en una palabra, “minifundista” o “pequeño productor minifundista”, sin profundizar en una caracterización de esta situación.

Al revisar los documentos aparece como constante un orden dónde se explicita a quiénes está dirigido el programa, los objetivos, las acciones, entre otras características que describen la acción a desarrollar. Los apartados que describen a los *beneficiarios* y la población objetivo son los que rastreamos para el análisis en ese capítulo, pero también indagamos sobre la forma en que en la narrativa de la política estatal se va haciendo del *minifundista*, el *pequeño productor* o el *agricultor familiar* cuando se rebasan los límites de esta descripción como sujeto. Esto permite abrir el campo de la producción de los *beneficiarios* más allá del momento en que los producen como tal y analizar, en diferentes instancias de los escritos oficiales, como están investidos de determinadas características que construyen la identidad de estos sujetos.

La forma en que se caracteriza a esta población se hace a través de determinados atributos que parecieran justificar su posición social. La pertenencia a este tipo particular de sujeto es constantemente referenciada y reproducida a lo largo de los documentos. Es, en algunas instancias producido como un sujeto político (en tanto miembro de una organización), un sujeto ecológico (en tanto sus prácticas se asocian al “cuidado” del medioambiente) y otras veces un sujeto pre moderno (en cuanto a la caracterización de su falta de inserción en el mercado y la carencia de tecnología).

En la presentación de dos de los documentos institucionales del Programa Social Agropecuario (“El programa social agropecuario. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas” 1993-1998 y “El programa social agropecuario. 8 años de promoción y apoyo a pequeños productores minifundistas” 1993-2001), resulta interesante la caracterización de ciertas disposiciones de la población beneficiaria. En la descripción del otorgamiento de créditos a este

sector aseguran que el programa “*les da confianza*”, una confianza que no se las da, por ejemplo, el sistema bancario que no los considera sujetos de crédito. Lo que el documento dice que reconoce al plantear esta acción es que ellos resaltan “*características de otras épocas de la vida social*” y que la población hace uso de ese crédito con “*cuidado*”; frente a los subsidios, la obligación que encarna la devolución de la deuda parecería poner racionalidad al uso del dinero.

La confianza que moviliza el PSA en forma de crédito puede ser analizada en el sentido de un don (Mauss. 2006) desde el programa estatal al productor minifundista. Los dones encarnan la obligación de devolver, su secuencia dar/recibir/devolver para Wilkis (2014) “*dibuja todo el vínculo social al ritmo de una lucha moral que define rangos, pertenencias y exclusiones sociales*” (2014:168). La obligación que está presente en la idea de don y es ineludible de este análisis es la de *dar* desde el PSA no solo crédito en forma de dinero sino dar reconocimiento. El reconocimiento se produce a partir de que estos sujetos encarnan una moral particular, a la vez que produce una población con un estatus particular.

Otra cuestión que interesa es que el programa reconocería que pueden salir de la pobreza a partir de “su propio esfuerzo”, en tanto el crédito los “libera de la marginalidad y de la dádiva de la pobreza”. Consideramos que se asocia al beneficiario con ciertos aspectos morales relacionados con su posición subalterna, y también con un discurso esencialista en el que aparecen como conservadores de ciertos “valores” que se pierden en la “sociedad actual”.

El PSA empieza a definir más detalles de quiénes eran esos minifundistas en sus documentos una vez que el programa ya estaba en funcionamiento, a partir de lo que producen en el manual operativo de 1999 y el documento del 2001. El PROINDER, por su parte, movilizó en sus documentos la categoría de “pequeño productor” pero, como ya analizamos, construyó tipologías para delimitar cuáles eran esos beneficiarios a partir del ingreso, la mano de obra empleada, etc.

Cuando irrumpe en la narrativa de las políticas estatales la categoría agricultura familiar, hay una nueva producción de identidad para estos sujetos rurales. En el PSA dejan de ser pequeños productores para volverse “agricultores familiares”, en el PROINDER el cambio se vio con menos peso en las narrativas en tanto siguió predominando la caracterización desde la pobreza, pero al escribir sobre el sector pasaron a nombrarlo como “agricultura familiar”. El que no se ve interpelado por esta nueva narrativa es la Unidad de Minifundios, pero si en la unidad burocrática de pertenencia (PROFEDER) empiezan a producir algunos documentos accionando esta categoría.

Entendemos que se producen otro tipo de sujetos no porque identifiquemos un cambio en aquellos que fueron beneficiarios del programa, sino porque se crea una nueva identidad que, en el discurso, confronta con la idea con que las políticas de la década de 1990 habían denominado a los sujetos. Se produce el agricultor familiar o la agricultura familiar como sector, en contra de aquel

discurso que solo resaltaba la vulnerabilidad y que, por ser vulnerable, era producido como beneficiario de la política.

En apariencia hay una ruptura en esta nueva forma de nominar, porque como indicamos en reiteradas oportunidades en este capítulo, la ventaja que señalan a la categoría de agricultura familiar es que en la forma de nominar no hay una caracterización por la carencia, ni aparenta presentar una relación subordinada. Pero es necesario dar cuenta que hay una regularidad en la producción de estos, y esta está dada por la propia idea de desarrollo. Tanto los *minifundistas*, como los *pequeños productores* o los *agricultores familiares* son los *beneficiarios* de las políticas de desarrollo rural por presentar una condición que es nodal, necesitan “desarrollarse”.

Pensar y producir población por parte de las instituciones estatales es necesario para poder gobernar. Para Charterjee (2008) “*en las políticas públicas se generan numerosos grupos de población de hecho que pueden o no tener significado político para alcanzar sus reivindicaciones en la sociedad política, un grupo de población generado debe unirse con el barniz moral de la comunidad. Este es un elemento fundamental en la práctica de la gubernamentalidad. Hay muchas posibilidades de transformar un grupo de población generado empíricamente en una comunidad moralmente constituida*” (208:154). Interesa este apartado de Charterjee para reflexionar acerca de como la población que se produjo desde los diferentes programas para sujetos rurales subalternos tuvo, en momentos determinados, la producción de la forma comunidad. Podemos afirmar que la creación del Foro de la Agricultura Familiar puede ir en este sentido.

Volviendo a los documentos oficiales, en la década del 2000 vemos que la población que se va a producir como sujeto de la política no está relacionada con las condiciones de pobreza estructural que producen la necesidad de una política determinada sino que son las particularidades entendidas como *virtudes* de los agricultores familiares (adjetivados, en algunos momentos como sustentables). Se empieza a caracterizar a la población a partir de las capacidades que tienen, algunas cuestiones interesantes son las que se producen en torno al discurso de la seguridad y soberanía alimentaria que este sector garantiza para toda la sociedad, con la protección de la biodiversidad y el cuidado de las semillas nativas.

También es necesario dar cuenta como, en el último manual operativo del PSA, se resalta la importancia del registro de agricultores familiares. El registro identifica, como ya expusimos, núcleos de agricultores familiares, a estos se les extiende un número, son documentos donde se los identifica no solo desde el discurso, sino que producen materialmente una documentación que los posiciona en ese lugar en el sistema, son clasificados por las unidades burocráticas como parte de sus objetivos.

Ver los tres programas como fenómenos producidos en simultáneo nos permite evidenciar como hay mutuas influencias y cómo los discursos estatales, en momentos determinados, producen en las



unidades burocráticas los sujetos beneficiarios de manera similar a la vez que, en estos procesos podemos ver las diferencias, tanto lo regular como lo irregular en la nominación de los sujetos.

Analizarlos sincrónicamente, por otro lado, nos permite dar cuenta de cómo son, al menos en sus narrativas, constantemente producidos, y como se legitiman ciertas formas de nominación y como se transforman en la propia política estatal y en los sujetos que se construyen.

#### **Capítulo 4. La producción de la Unidad de Minifundios, PSA y PROINDER en relación a sus acciones y objetivos.**

En el siguiente capítulo se van a analizar los tres programas en función de la descripción de los objetivos que se proponían y las acciones que describían para lograrlos. A partir de esta descripción sobre los propósitos que enuncia cada programa hacia el sector rural subalterno indagaremos, en particular, la construcción del trabajo con grupos y con organizaciones que fueron producidas en las narrativas de las políticas estatales.

Cada una de estas acciones estatales que trabajamos a lo largo de esta tesis tiene una pregunta acerca del qué hacer y cómo hacer, una pregunta que está asociada a la misma idea de desarrollo y a cómo, eventualmente, alcanzarlo. Se escriben y describen modos diversos para trabajar un segmento de población en particular. Como vimos, esa población es particular, tiene características determinadas, se asocia a la posesión de un capital determinado, a una forma de producir determinada y también a una forma de sociabilidad, de allí la idea de organizarse para poder convertirse en *beneficiario*.

Se analizará cómo se produce un tipo particular de sujeto organizado que emerge como objeto a construir por parte de los programas.

Como vimos en el capítulo anterior, los beneficiarios fueron producidos a partir de una serie de características particulares dentro de los tres programas y esto presentó algunos cambios a lo largo de la historia de esos instrumentos de política estatal.

El tópico de organizaciones sociales rurales, fue ampliamente discutido en la literatura académica, desde la reflexión sobre el grito de Alcorta (Grela 1958), como los primeros trabajos de Ferrara (1973), Bartolomé (1978), Archetti ([1988] 2017) y Rozé (1992) sobre las Ligas Agrarias, otros más actuales sobre la misma organización (Golsberg 2005 y Galafassi 2006), más aquellas producciones sobre el vínculo organizaciones y el Estado como Neiman et al (2006), Tapella y Rodríguez Bilella (2008), Berger (2013, 2018), Berger y Ramos (2014) y Ramos (2017). Y también, los artículos que vinculan ONG y Estado (Cowan Ros 2002) que abonan nuestra reflexión.

Muchas de las formas en que se han analizado las políticas de desarrollo rural están producidas a partir de las acciones y de los objetivos con que fueron formulados cada uno de los programas. Se buscó indagar allí donde describe el objetivo de la política en función de poder evaluar esa acción estatal. Nosotros no buscamos indagar acerca de los buenos o malos planteos para el sector rural

subalterno sino que nos interesa poder dimensionar aquellas respuestas que se ensayan para determinados problemas de gobierno.

En un pasaje de Corrigan y Sayer (1985), al pensar las agencias estatales afirman que estas buscan *“dar una expresión única y unificadora a lo que, en realidad, son experiencias históricas multifacéticas y diferenciadas de diversos grupos dentro de la sociedad y les niegan el carácter particular”* (1985:46). En la regularidad con la que se escriben las acciones de cada una de las políticas es difícil identificar, en ese palimpsesto, los sentidos que hubo en torno al quehacer. Nuestra pretensión es poder comprender algo que no es tan evidente en las narrativas de forma aislada y cobra sentido cuando se ponen en relación los diferentes documentos, en distintos momentos históricos, de cada uno de los programas que abordamos.

#### **4.1 Minifundios: Los objetivos y las acciones.**

El objetivo de la unidad de minifundios, a partir de lo que describe en su cartilla y en el documento analizado de 1993 es, “propiciar y concertar acciones para mejorar los ingresos y la calidad de vida del productor, en base a un desarrollo autosostenido que posibilite su transformación ampliando las posibilidades de capitalización”. Para ello, la propuesta es intervenir en la planificación y el seguimiento de proyectos que se ejecutan en las unidades operativas del INTA más la participación de otras instituciones, tanto públicas como privadas, nacionales, provinciales o internacionales que puedan realizar aportes financieros, tecnológicos y organizacionales para trabajar con el sector.

La unidad de minifundios funciona a partir de proyectos que son evaluados y aprobados en los consejos de los centros regionales<sup>35</sup>. La metodología de trabajo se basa en: mensaje tecnológico, organización y capacitación.

---

<sup>35</sup> De acuerdo con el “Plan estratégico institucional 2015-2030” el INTA tiene 15 centros regionales. En ellos se planifican las actividades de investigación, experimentación y desarrollo rural. Mientras el consejo directivo es el máximo órgano de conducción de la institución, como advertimos en el capítulo dos. Es que el establece las políticas, la estrategia y la asignación de los recursos dentro del organismo.

La estructura política de la institución está compuesta por el consejo directivo y los consejos de los centros regionales y de investigación. La estructura ejecutiva está comprendida por la dirección nacional, los centros regionales, los centros de investigación, los programas y las redes.

Parte de la política de descentralización del organismo se comprende por la constitución de los consejos de centro que son la autoridad máxima dentro de los centros regionales o los centros de investigación. Los consejos de centro se relacionan de manera estrecha con el consejo directivo. Están integrados por representantes de dicho consejo más las entidades de la producción y tecnología agropecuaria, los gobiernos provinciales, universidades, miembros de la comunidad científica y representantes profesionales de la institución.

Como vimos en el capítulo dos, el INTA tiene como propósito contribuir a la innovación tecnológica en el sector agropecuario. La unidad de minifundios recoge este *mandato institucional*, para poder producir una de sus estrategias para el sector minifundista. Consideran que la tecnología contribuye a la mejora de la productividad de los recursos que están a disposición del productor. Lo que argumentan, dada las características del sector, es una tecnología “sencilla y de bajo costo” que permita aumentar los ingresos, mejorar la seguridad alimentaria y la producción para el mercado.

El segundo punto de su metodología, la *organización*, está relacionada con los proyectos que se formulan con la participación de organizaciones de *base campesina*, las organizaciones que nuclean a estos y las instituciones. La participación se da tanto en el diagnóstico, como en la planificación y en la ejecución. Se promueve, según anuncia el documento del programa, la formación de grupos que “favorezcan la autogestión comunitaria en la producción, comercialización e industrialización”. Esta cuestión de la formación grupos es una continuidad que vamos a ver en los tres programas analizados, pero entendemos que se produce primero en la Unidad de Minifundios. Justifican las acciones a partir de la promoción de la asociación en tanto que esta forma refuerza la capacidad para negociar en el mercado, probablemente sea una inspiración en el cooperativismo y también, en cómo funcionaban otros grupos de otro tipo de productores con el que la institución venía trabajando.

Por último, en la estrategia de capacitación, se sostiene que los sujetos de la acción son grupos de agricultores que se favorecen con la adopción de tecnologías alternativas que de forma individual resultan inaccesibles. Esta acción fomenta, según lo que enuncian, vínculos de solidaridad.

La Unidad de Minifundios, como advertimos, funciona a partir de proyectos donde se brinda asistencia técnica tanto a individuos como a grupos en esas tres líneas fundamentales que se describieron anteriormente.

Al momento de producirse el PROFEDER podemos dar cuenta de un cambio en la narrativa de estas tres líneas de trabajo como líneas de acción que propone el programa. La herramienta mensaje tecnológico se reescribe como “Asistencia técnica”, pero sus objetivos siguen siendo los mismos: incorporación de tecnología con costos bajos. Lo que se denominaba anteriormente “organización”, pasa a ser “organización en grupos de familia”, ese componente tampoco cambia su contenido. El último, “capacitación”, mantiene el mismo nombre.

Uno de los documentos analizados presenta todos los proyectos que se realizaron en esa unidad burocrática desde el momento de su creación hasta 1993. Al observar la formulación de los proyectos vemos ciertas continuidades relativas a cómo se describen los beneficiarios, las

instituciones que intervienen, entre otros. Los proyectos, si bien cuentan con la asistencia técnica de los trabajadores del INTA, son financiados por otras instituciones ya que a diferencia de los otros dos programas que analizamos, la Unidad de Minifundios no tiene aportes financieros directos para los proyectos sino que se basa en la asistencia técnica.

#### **4.2 Programa Social Agropecuario: los objetivos y las acciones.**

El PSA se describe a sí mismo como un programa social que tiene rigor técnico y transparencia administrativa y se instala dentro de “las políticas sociales que decidió implementar el gobierno nacional, acompañando del plan económico iniciado en 1991” (“Estrategia de Desarrollo Rural hacia el siglo XXI”. 1997).

Su objetivo se presenta de la siguiente forma, “Contribuir, junto con los pequeños productores minifundistas agropecuarios, en la búsqueda de alternativas que permitan superar la crisis económica. Incrementar los ingresos de los productores minifundistas y promover su participación organizada en las decisiones de políticas, programas y proyectos”.

La estrategia que se describe en el primer documento analizado (“Dos años del Programa Social Agropecuario” 1995) enuncia que, para el logro de sus objetivos es necesario un modelo de gestión donde se articule el Estado nacional y las organizaciones de la sociedad civil. Se plantea como descentralizado para llegar al logro de los objetivos iniciales. Como ya vimos en capítulos anteriores, la idea de la descentralización para la eficacia de la política estatal de desarrollo rural formaba parte de las recomendaciones de muchos organismos de crédito y de cooperación internacional.

Para que los productores puedan acceder a los beneficios del programa tenían que conformar grupos de, al menos, seis familias. Estos grupos contaban con la asistencia de un técnico cuya remuneración era financiada por el Programa Social Agropecuario que realizaba la propuesta ante la unidad técnica de coordinación nacional. La propuesta se producía en forma de proyecto. A diferencia del programa Minifundios, el PSA, en un principio, financia a través de créditos los proyectos que presentan los grupos. El financiamiento que maneja el programa es del tesoro nacional.

El dinero del financiamiento de los proyectos va directo a los productores y ellos establecen con el programa un plan de entrega del préstamo. Cuando se devuelve el crédito, ese dinero pasa a formar parte de un *fondo rotatorio*<sup>36</sup> que queda en la provincia y financia nuevos proyectos.

El PSA financiaba diferentes tipos de proyectos. Los proyectos de autoconsumo eran para la subsistencia familiar, los proyectos tradicionales eran para mejorar la producción que tiene como destino el mercado, los proyectos innovadores eran aquellos que desarrollaban nuevas alternativas productivas o se incorporaban a procesos agroindustriales y, por último, estaban los proyectos de experimentación adaptativa, aquellos que incorporaban tecnologías apropiadas.

Las líneas de acción que producen lo hacen a través las siguientes categorías; subprograma de emprendimientos productivos asociativos (EPAs) y el subprograma de capacitación.

El financiamiento que brindaba el PSA, en este momento, establecía un tope de \$1200 por familia al año. Como dijimos, el programa no solo brindaba financiamiento sino también asistencia técnica y capacitación.

En este primer documento sobre los dos primeros años del programa se afirma que la implementación del PSA hace posible que se disminuyan los gastos de las familias gracias a las compras conjuntas, se mejoren los precios que se obtienen por vender de manera asociada, que se mejore el nivel del autoconsumo, se consoliden organizaciones de pequeños productores y el desarrollo de organizaciones locales y, gracias al trabajo conjunto, indican que muchos grupos empiezan a desarrollar iniciativas comunitarias.

El segundo documento “5 años de política social con pequeños productores minifundistas”, en su presentación remarca la propuesta asociativa que le aportó el PSA a sus destinatarios en su convocatoria a formar grupos ya que es el grupo el que es susceptible de recibir asistencia técnica y financiera.

En este documento se vuelve a repasar la operatoria del programa: grupos formados que formulan un emprendimiento productivo asociativo (EPA) para financiar mediante crédito. Resaltan que no se exigen garantías reales y los periodos de devolución son flexibles sumados a una tasa de interés subsidiada más el acompañamiento de los técnicos.

---

<sup>36</sup> Los fondos rotatorios se constituyen a partir de los préstamos que son devueltos por las personas, los grupos o las organizaciones que han sido financiadas a partir de un crédito. Esos fondos pasan a constituir reservas para financiar otros créditos. El mecanismo es utilizado frecuentemente para las políticas con sujetos subalternos que tienen posiciones desventajosas para acceder a créditos bancarios.

Según uno de los documentos (“Los programas de desarrollo rural ejecutados en el marco de SAGyP” 2003) que luego produce el PROINDER, el PSA se pensó además con otro subcomponente que era de emergencia agropecuaria que fue desestimado.

Además de enunciar la asistencia técnica, de capacitación y financiera que brindaba el PSA, suman el apoyo a la comercialización. Como vimos en el capítulo dos, en el detalle de la producción de componentes dentro de las unidades burocráticas, el lugar de la comercialización se produjo como un área específica.

También se detallan las modalidades de asistencia financiera según el tipo de emprendimiento, lo que resulta de interés porque hay una distinción según el tipo de proyecto que el grupo haya producido, no solo en la cantidad del monto a financiar sino también en el tipo de devolución que se pactaba. En el caso de los proyectos que eran para autoconsumo se otorgan hasta \$200 por familia o \$2000 por grupo, se financian insumos, equipos e inversiones para la producción de la huerta y las granjas y también para la industrialización de los productos. Indican que se devuelve el crédito con productos a las organizaciones de la comunidad.

Los otros proyectos donde se financian inversiones prediales, equipos y herramientas, insumos para la producción, mano de obra familiar, mano de obra extra familiar, se tienen que devolver para constituir el fondo rotatorio.

#### **4.2.1 Los objetivos, las acciones, las estrategias a partir de la producción de su primer manual operativo.**

En el primer manual operativo que se produce en el PSA, detallan que el propósito del programa es que los productores minifundistas puedan superar restricciones económicas productivas a partir de un “fortalecimiento asociativo” pero también fortalecer la institucionalidad pública y privada del sector. Hay un diagnóstico de la debilidad de las instituciones de desarrollo rural que luego también sería problematizado por PROINDER.

Con respecto a los objetivos, en el manual operativo de 1999 no cambian con respecto a lo que se proponía en los documentos anteriores: incrementar el ingreso de los productores y promover la participación siguió siendo el objetivo enunciado pero se evidencia más directamente que esta participación tiene que ser “organizada en las decisiones políticas, programas y proyectos”.

Lo que distinguen es la estrategia que se va a implementar. Anuncian que esta tiene dos direcciones y esa bifurcación está relacionada con la caracterización de dos tipos de productores. En

el primer caso, se trata de productores que son caracterizados por demostrar “capacidad de evolución”, condición que les permitiría reconvertirse hacia otras alternativas con mejores posibilidades en el mercado o intensificando su producción. En el segundo, se trata de aquellos productores que no tendrían capacidad para evolucionar, denominados “productores pobres”, para quienes la estrategia consiste en crear nuevos emprendimientos y fortalecer el autoconsumo. En la descripción de las estrategias aparece por primera vez la posibilidad del subsidio como modo de financiamiento, sólo contemplado en situaciones de emergencia climática.

El subsidio como modalidad de esta política estatal para financiar proyectos es necesario entenderlo como un cambio al interior del programa. Desde el momento de su creación, y en sus primeros cinco años, las narrativas que se producen a partir de considerar el crédito como elemento de financiamiento se apoyan en un discurso donde no solo se otorgaba dinero al *productor minifundista* sino que también se entregaba confianza, ya que, a diferencia de otros organismos de crédito como pueden ser los bancos, el programa no pide ningún tipo de garantía. Esta *confianza*, siempre en la narrativa del programa, le daba al productor un reconocimiento que no podía ser producido en otro lugar por fuera de esta política estatal que los crea como sujetos con valores. Estos discursos se despliegan contra el subsidio, caracterizado como una *dádiva*. El subsidio, en los primeros documentos del programa se asocia a una *política asistencial* que es el tipo de política con la que quieren tomar distancia.

La introducción del subsidio como un mecanismo de financiamiento puede ser comprendida por la adversidad del contexto económico de fines de la década de 1990 y por la operatoria de otros programas de desarrollo rural que tenían como estrategia para financiar proyectos la entrega de dinero sin la necesidad de ser reintegrado, como lo hacía el PROINDER.

Este documento oficial refrenda que el programa tiene sus acciones dirigidas a los productores minifundistas, al Estado y a las “organizaciones no gubernamentales de desarrollo rural”. Describen la *intencionalidad* del programa como “política” y “económica”. La descripción de su intencionalidad política está relacionada con el fortalecimiento de “la democracia en las áreas rurales mediante una mayor participación de la sociedad civil”. Otras acciones que se recrean son las que se dirigen a las unidades provinciales donde hay representación de “pequeños productores” y organizaciones no gubernamentales.

La *intencionalidad* económica se produce como aquella que se dirige a la promoción de formas asociativas entre los pequeños productores para que estos puedan llegar a alcanzar mayor escala económica.



En el manual operativo hay una descripción más detallada de cada línea propuesta en la que se describen las acciones a realizar para lograr los objetivos. Los emprendimientos productivos asociativos siguen siendo el “mecanismo de la implementación”, ya sea aquellos que se orientan al mercado o los que son para autoconsumo. Después, las cuatro “líneas de acción” también aparecen como una constante: asistencia técnica, financiera, apoyo a la comercialización y capacitación.

La diferencia que hay entre las líneas de acción se establece porque se le asignan diferentes montos de dinero y, en los EPAs, sucede algo similar. Según el tipo de emprendimiento va a ser diferente el dinero y el tiempo que imponen para devolver ese crédito.

Formar grupos de productores era una de las necesidades que se imponen para poder recibir los beneficios del programa. Lo que se distingue en el manual operativo es cómo tiene que ser esta organización que es algo que no estaba descrito con tanto detalle en los otros documentos.

El grupo tiene que tener al menos seis personas integrantes de diferentes unidades de producción minifundista. Los grupos pueden ser de hecho, consorcio, asociación civil, entre otras formas jurídicas. En el apartado sobre las organizaciones y los grupos, en este capítulo, profundizaremos estas cuestiones.

El emprendimiento productivo asociativo va a encarnar una deuda para el productor por más que pertenezca a alguna asociación, esto significa que, por más que el proyecto sea producido por un grupo asociado de productores el “deudor” va a ser una persona física. Como describe el manual operativo del programa, el grupo debe elegir a dos personas como responsables de este y del proyecto (pueden ser las mismas) quienes recibirán en nombre del grupo los recursos materiales.

Para la devolución hay plazos. Estos se establecen según el ciclo biológico completo de una producción o según el año calendario cuando no hay producción agropecuaria. Hay una parte de la obligación de devolver que se produce, dentro del programa, como “solidaria del beneficio” y está destinada a otro grupo de productores o instituciones como escuelas u hospitales. Cuando no se puede devolver en especies se puede devolver en forma de trabajo.

Cuando se incumple la obligación de devolver se describen dos situaciones. Se puede incumplir la obligación debido a que, una circunstancia “natural” afectó la producción, ya sea inundación, sequía o algún tipo de evento que sirva de prueba para la pérdida. Cuando no hay justificación y no se devuelve el préstamo, el integrante del grupo que encarnó la deuda es considerado un moroso y obtura las posibilidades de que pueda acceder a otro financiamiento.

Luego, se vuelven a detallar los tipos de actividades que pueden tener los emprendimientos. Estos pueden ser para compra de insumos y venta conjunta de la producción, para actividades de

rentabilidad conocida pero que sea nueva en la zona o haya sido hecha por productores capitalizados con tecnologías que puedan ser utilizadas por pequeños productores, y/o para actividades destinadas a la recuperación del medio ambiente bajo proyectores denominados de “sostenibilidad”.

#### **4.2.2 Los proyectos socioterritoriales.**

En el año 2007 se produce una addenda al manual operativo del PSA. Lo que introducen es una descripción de los Proyectos de Desarrollo Socioterritorial (PDST) que implicaría una nueva visión y acción sobre cómo llevar adelante esta política estatal. En este momento, la coordinación del PSA había pasado a estar bajo responsabilidad de Javier Scheibengraff<sup>37</sup>.

La descripción de los proyectos socioterritoriales o las experiencias socioterritoriales se fundamenta en que promueven una “dimensión espacial y organizativa de los procesos sociales propios del desarrollo rural: es decir, el enfoque hace eje en la organización social de los territorios rurales como presupuesto del desarrollo rural integral y sustentable”. Resaltan que el territorio es una construcción social y es el resultado de relaciones entre actores sociales que tienen distintas intencionalidades.

El proyecto socioterritorial se presenta en el programa como un “instrumento” que permite consolidar procesos organizativos “de base campesina, indígena y de trabajadores rurales en territorios determinados”. Esta visión de los proyectos tuvo un efecto más allá de la propia gestión de Scheibengraff dentro del PSA, como veremos en el documento sobre el plan estratégico de desarrollo rural que se produce en el 2009.

Indicamos un cambio con la introducción de estos proyectos no solo porque suponen imponer una nueva modalidad de trabajo, sino porque cambia el sujeto del desarrollo rural que se venía produciendo: no son ni los pequeños productores minifundistas, ni los grupos, sino que son organizaciones de base campesina, indígena y trabajadores.

En el documento se argumenta que el fortalecimiento de los procesos organizativos constituye la única forma para lograr el desarrollo rural. El lugar de las organizaciones cobra centralidad al

---

<sup>37</sup> La gestión de Scheibengraff en la conducción del PSA estuvo acompañada por un equipo de profesionales que desarrollan el enfoque “Socioterritorial”. Muchos integrantes del equipo que trabajaba junto a Scheibengraff venía de trayectorias ligadas a la investigación y a la militancia con organizaciones campesinas. El propio coordinador venía de una trayectoria militante en el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI). Es interesante como, los diferentes coordinadores que tuvo el programa, están relacionados con diferentes experiencias ligadas a organizaciones políticas con el sector rural subalterno.

producirlas como las ejecutoras de las experiencias de los PDST a la par del programa. Interesa indicar cómo, de algún modo, se homologa, en esta etapa, la política estatal a la acción de la organización. Aparecen con la misma jerarquía para la acción desde el discurso.

En los proyectos de desarrollo socioterritorial, que se producen ahora como la base del PSA, podemos identificar también un cambio que se da a nivel de los objetivos planteados y de las acciones para llevarlos a cabo.

Los objetivos se describen de la siguiente manera:

- “Promover la participación democrática de las familias.
- Desarrollar cadenas agroalimentarias campesinas (integrando producción, procesamiento, distribución, etc).
- Apoyar la consolidación de las formas de producción campesina por medio de tecnologías apropiadas y apropiables.
  - Elaborar planes productivos integrales para cada territorio, considerando a los campesinos, indígenas y trabajadores rurales como sujetos económicos viables.
  - Desarrollar fuentes de trabajo y mejorar la absorción de trabajo en el medio rural a través de la apropiación del valor y el desarrollo de los servicios.
  - Crear condiciones para el desarrollo de capacidades a nivel local para la defensa de los derechos campesinos.
    - Facilitar el acceso a nuevas tecnologías de información y comunicación.
    - Incorporar herramientas / capacidades en control, gestión, planificación y monitoreo ambiental en general y de las actividades productivas en particular.
    - Conformar propuestas que integren problemas productivos en el marco amplio del desarrollo rural: tierra, agua, educación, infraestructura, salud, etc.
    - Impulsar acciones para el monitoreo y desarrollo de actividades productivas sustentables, encarar problemas ambientales locales, desde un enfoque territorial.”

Las acciones que el PDST describe son; promover el ejercicio de los derechos económicos, políticos y culturales de la población rural, ser agente de organización de base campesina, indígena y de trabajadores rurales, realizar una propuesta técnica donde se integren de forma transversal saberes y metodologías y que sirva como anclaje espacial a un territorio determinado.

Los programas de desarrollo socioterritorial se plantean en dos etapas que no son lineales, una es un “Diagnostico participativo y elaboración del PDST (Plan estratégico)” y la otra es la ejecución y el desarrollo.

Como en el manual operativo que lo antecede, la asistencia financiera se hace mediante subsidio y crédito o una combinación de ambas. Los que ejecutan el financiamiento son las organizaciones de base o las familias que participan del proyecto elaborado.

Una de las cuestiones que producen desde esta addenda es la conformación del equipo técnico socioterritorial. Esa asistencia tiene que ser, según el manual, con una “integración transversal de saberes y metodologías” y, el equipo tiene que estar compuesto por técnicos, profesionales o idóneos de las instituciones y de las organizaciones. En la narrativa del manual se hace hincapié en cómo tienen que ser estos perfiles y en la necesidad de que se incorporen técnicas de educación popular, que la participación incluya diversidad en tanto al género, el campesinado, lo étnico y lo profesional. Esta visión se corre con los perfiles que se habían asociado al trabajo técnico en el desarrollo rural, generalmente convocando a profesionales de la agronomía o la veterinaria.

El territorio, para el programa, solo se define de esta manera cuando se elabora un proyecto de desarrollo socioterritorial. El proyecto es el que va a producir el territorio donde se va a trabajar porque tiene la capacidad de evidenciarlo como complejo.

Otro de los puntos de este manual son las acciones que se consideran elegibles para ser asistidas. La descripción revela la producción de categorías para clasificar las acciones elegibles: soberanía alimentaria, desarrollo de servicios agropecuarios y no agropecuarios en el medio rural, infraestructura comunitaria, derechos, acción ambiental y formación y fortalecimiento socio organizativo.

Se produce una línea particular de apoyo a las organizaciones que está comprendida por: A- inversiones, B- fondos rotatorios, C- Financiamiento para la movilidad y el funcionamiento. Aclaran que los fondos tienen “carácter no reembolsable”.

En la addenda de este manual también se establece una operatoria para la participación de las organizaciones, una suerte de indicación para su representación dentro de las unidades provinciales del programa.

La formulación de los proyectos socioterritoriales como forma de trabajo se produce entre los años 2006 y 2007. Sin embargo, en el desarrollo del programa crearon una identificación que permaneció aun cuando el programa había sido derogado. Las capacitaciones de los técnicos en territorio con las metodologías que implicaban los PDST permanecieron hasta que se produce la Secretaría de Agricultura Familiar en el año 2014, sin que esto signifique que la idea de territorio no haya sido trastocada. La idea de proyecto socioterritorial es otro de los elementos que nos permiten ver como usando la misma categoría se le pueden atribuir diferentes significados ¿era la misma idea

de socioterritorio en el PSA que una vez producida la Secretaría? ¿Qué contenido cambió dentro de esa categoría que tuvo tanta efectividad para los técnicos y técnicas?

En relación a este enfoque, Bencivengo (2017) afirma que, en este enfoque, el problema no está en la escala de la producción, ni en la dificultad para comercializar, tampoco en la escasez de activos o el aislamiento geográfico, sino que el problema está en la imposibilidad de apropiarse del espacio en que habitan (2017:10).

A diferencia de los enfoques anteriores donde las dificultades residen en la carencia de tierra, de capital, entre otros, acá la posición subordinada está estructurada en función de la apropiación del territorio. Para el logro de esto, lo que sostiene el enfoque socioterritorial del PSA, explicado por Bencivengo (2017), es que se necesita iniciar un proceso político donde se puedan revertir las relaciones de poder para poder incluir a todos los actores, ya sean productores o no productores, pero en función de la defensa de la *forma de vida* campesina. La autora sostiene que se invierte la racionalidad inicial del programa porque *“la propuesta no es implementar proyectos para mejorar condiciones de vida sino implementar un proceso organizativo que debía conducir a la planificación estratégica de proyectos y en última instancia, a la apropiación del territorio. En este sentido, el proyecto es un medio para alcanzar la organización del territorio, la autogestión y la autonomía de las comunidades que allí viven.”* (2017:10).

Es posible relacionar el argumento de Bencivengo (2017) con la idea que proponen Rodríguez Bilella y Tapella (2008), al caracterizar los enfoques de *“modos de vida”* en las políticas estatales para este sector, en los que se acentúa el potencial que tienen más que las debilidades y necesidades (2008:16). Para Rodríguez Bilella y Tapella (2008), este enfoque se convirtió en un marco importante para la investigación y la práctica del desarrollo en muchas agencias, organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y gobiernos. Afirman que la noción de modos de vida se utiliza desde la década de 1940 y fue usada como *“referencia a la identificación y descripción de la forma en que las personas alcanzaban su reproducción social, apuntando principalmente a la base económica del sustento”* (2008:14). Este enfoque pone a *“los pobres rurales y sus prioridades en el centro de la atención como una manera holística (no sectorial) y alternativa de mirar y entender la forma en que esos hogares viven”* (2008:15)

Como afirmamos en otros puntos de este trabajo, la influencia de las políticas de Brasil en las políticas estatales de desarrollo rural es notoria. En el caso de los PDST, lo que observamos en la influencia teórica de algunos intelectuales de ese país que articulan su trabajo con movimientos

sociales, tanto urbanos como rurales, destacando la centralidad de la cuestión de la espacialidad en la formación del territorio (Fernández 2015)

Uno de los trabajos que producen algunos técnicos del programa (Tutuy, Noseda et. Al 2012), da cuenta de la importancia de los trabajos de geógrafos brasileros en el aporte a la problemática del poder y del territorio, como Milton Santos, Rogerio Hasbaert y Mançano Fernández. Interesa la referencia a este trabajo porque se produce algunos años después de implementado este nuevo enfoque para esta política estatal.

#### **4.2.3 La continuidad del desarrollo socioterritorial dentro del PSA.**

Producido tres años después de la primer addenda, el manual operativo del año 2010 anuncia la persistencia del enfoque socioterritorial como estrategia, como anunciamos anteriormente, este enfoque no se produce de una vez sino que van cambiando los sentidos que se le atribuyen a esos “socioterritorios” a medida que cambian las estrategias, anuncios y formas de trabajo con el sector rural subalterno. En el año 2010 ya se había producido, a nivel institucional, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, y el Programa Social Agropecuario iniciaba sus últimos tres años de trabajo. En este contexto se produce un cambio sustantivo dentro de la política estatal que se relaciona con la forma de contratación de los técnicos a partir de contratos de planta transitoria que impactaron en más estabilidad y mejor remuneración para los trabajadores dentro de esta nueva unidad burocrática.

En los objetivos que se formulan en este manual aparece la impronta de justificación del desarrollo socioterritorial. El objetivo general apunta a *“Mejorar la calidad de vida de los agricultores familiares (AF), y sus familias, de los pobladores rurales pobres, trabajadores transitorios y comunidades indígenas, promoviendo el fortalecimiento de sus organizaciones. Todo ello respetando la diversidad cultural y étnica, promoviendo su inclusión cultural, social, económica y política, así como sus posibilidades de expresión y reproducción, en el marco de la soberanía alimentaria.”* y hay dieciséis objetivos específicos dónde sostienen:

*“1- Asegurar el acceso a los recursos naturales y el ambiente (en cantidad y calidad), Promover el acceso a la tierra con seguridad jurídica,*

*2-Fortalecer los sistemas productivos diversificados y promover medidas que aumenten la productividad y la incorporación de valor,*

*3-Asegurar que los AF alcancen niveles estables de producción y renta de sus factores de producción a través de su articulación con distintos mercados y en especial con la economía social,*

*4-Procurar que los ingresos generados a través de los sistemas de producción, garanticen condiciones de vida digna y posibilidades de reproducción familiar en las propias comunidades donde habitan,*

*5-Propiciar el reconocimiento y la valoración de los servicios ambientales que realizan las producciones familiares al conjunto de la sociedad.*

*6- Promover condiciones dignas de vida y trabajo para las familias en sus comunidades (salud, educación, vivienda y hábitat rural, infraestructura).*

*7- Facilitar el acceso al conocimiento y a nuevas prácticas tecnológicas adecuadas a los pequeños productores, trabajadores agropecuarios e indígenas.*

*8-Fortalecer el intercambio entre productores.*

*9-Promover y apoyar espacios de articulación donde se aborden todas las problemáticas del sector.*

*10-Promover la formación integral de las comunidades generando capacidades en lo productivo, comercial y organizativo.*

*11-Propiciar el ejercicio de los derechos ciudadanos.*

*12-Apoyar la consolidación de las organizaciones existentes y propiciar la formación de nuevas organizaciones para facilitar su participación en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.*

*13-Propiciar la articulación con organismos del Estado Nacional, Provincial y Municipal para llevar adelante estrategias conjuntas de desarrollo rural.*

*14-Generar estrategias específicas para favorecer la inclusión social y productiva de los agricultores familiares en especial de los grupos de: mujeres, jóvenes y comunidades indígenas*

*15-Contribuir a mejorar las condiciones de asistencia sanitaria para la familia rural como para los asalariados del campo.*

*16-Generar estrategias de comunicación que fortalezcan internamente y den visibilidad social al sector.”*

Parte de la persistencia de la estrategia la podemos evidenciar en la producción de estos objetivos ya que se sigue haciendo foco en la importancia de las organizaciones, ya sea en el apoyo a las que están constituidas como para el armado de nuevas organizaciones, pero es interesante

como la categoría “campesino” u “organizaciones campesinas” asociadas a los proyectos socioterritoriales desaparece.

Es necesario también, marcar estos corrimientos, sobre todo en aquellas categorías que perdieron vigencia en este nuevo manual operativo, porque son las grietas que permiten ver las fisuras, las discontinuidades en aquello que se presenta como regular en los documentos. A diferencia de lo narrado en la Addenda, acá el campesino como sujeto de los proyectos de desarrollo socioterritorial fue reemplazado por el de agricultor familiar. También se incorpora, y entendemos que es una novedad, la categoría economía social dentro de esta política estatal.

En cuanto a las estrategias de intervención, están planteadas en dos dimensiones, el desarrollo socioterritorial y la participación de las organizaciones de los agricultores familiares. En cuanto a la primera dimensión, vuelve a poner el eje en la organización social de los territorios como el presupuesto del desarrollo rural integral pero también relaciona esto con los pedidos del Foro de la Agricultura Familiar que fueron expresados en sus documentos de Mendoza y Parque Norte.

Como esta estrategia no puede ser concebida sin las organizaciones, la segunda estrategia de intervención está formulada en ese sentido. Las organizaciones de la agricultura familiar como los “actores protagonistas” del Desarrollo rural.

La cuestión de la participación y cómo esta es concebida en cada una de las narrativas de los programas es relevante en el sentido que muestra cómo se piensa la participación a partir de sujetos, procedimientos, técnicas de trabajo, formas de pensar y producir el territorio, y los vínculos que el territorio tiene con el afuera. Despierta nuestro interés porque van sedimentando distintos modelos con diferentes lógicas desde las acciones del programa Minifundios, en PSA y en el PROINDER. Se producen como instancias coherentes donde no se plantean conflictos, como si esa arena de producción de políticas estatales no estuviera cruzada por diversos intereses, burocráticos, sectoriales y de contexto. Ciertamente, los documentos, dentro de las políticas estatales, se escriben desde lógicas propositivas, con lineamientos precisos y reglas de “uso”, tanto para los que está dirigida la acción como para quienes lo ejecutan.

Dentro de los documentos de estas políticas estatales, llama la atención el punto donde las organizaciones sociales del sector se producen atravesadas de tal forma por los programas estatales que parecen imponer las reglas de cómo participar y hasta qué punto. El protagonismo que se le otorga en el discurso a las organizaciones parece investirles a estas de un rol hegemónico, como si de algún modo las decisiones y las acciones del desarrollo rural estén comandadas por el sector subalterno que, los mismos programas, construyeron como *beneficiarios*.



### 4.3. El PROINDER: los objetivos, las acciones.

El punto de partida de análisis del PROINDER lo hacemos a partir de la formulación de las consultorías que se producen entre 1994 y 1995 que van a determinar muchos de los sentidos que son recogidos luego, en la producción del primer manual operativo del programa.

A diferencia de Minifundios y del PSA, PROINDER produce un número de *beneficiarios* en su objetivo. Esto es lo que, en las categorías nativas de las políticas estatales, se denominan “población meta”.

Su objetivo es “*Mejora de las condiciones de vida de 40.000 pequeños productores agropecuarios pobres por medio del incremento de sus ingresos en forma sostenible así como de su grado de organización y participación, y del fortalecimiento de la capacidad institucional nacional, provincial y local para generar políticas de desarrollo rural*”.

Como advertimos anteriormente, el PROINDER se financió con recursos de un préstamo del Banco Mundial y con un aporte menor del tesoro nacional. La relación, según indica el trabajo de Manzanal y Nardi (2008), fue de 75% por parte del Banco y de 25 % por parte del gobierno nacional.

Al igual que los otros programas que se toman en esta tesis como referencia empírica, este también produjo tipos de proyectos que eran susceptibles de ser financiados. Tanto el componente de apoyo a las iniciativas rurales como de fortalecimiento institucional contaba con subcomponentes de los cuales se desprendían los tipos de proyectos a financiar.

Dentro de estos tipos de proyectos se detallan: A- autoconsumo para beneficiarios que no tienen experiencia en trabajo de forma grupal, se cubren inversiones de capital operativo. B- producción de bienes y servicios para beneficiarios con o sin experiencia en trabajo grupal. C- proyectos de infraestructura de uso comunitario que se vincula directa o indirectamente con la producción y solo pueden hacerla los grupos ya formados. D- Asistencia técnica para la comercialización.

Después, los servicios de apoyo incluyeron actividades de capacitación tanto a técnicos como a beneficiarios, actividades de apoyo para mercadeo y el plan de participación y estrategia indígena. El otro de los componentes es el de organización para la ejecución de apoyo a las iniciativas rurales.

En el otro componente, *fortalecimiento institucional*, las acciones están divididas en cuatro subcomponentes donde se dividen las actividades: A- Apoyo técnico para la coordinación institucional y la formulación de políticas de desarrollo rural, B- Apoyo al desarrollo rural de las

provincias, C- Capacitación y D- investigación sobre tecnologías agropecuarias apropiadas para pequeños productores.

La acción del programa estaba basada en asistencia financiera que se hacía mediante subsidios, o sea, aportes no reintegrables (discutiendo la lógica de los primeros años del PSA donde el subsidio no estaba considerado como acción de la política estatal para el sector). Capacitación y asistencia técnica también formaban parte de las acciones del PROINDER, esta es una de las características comunes de los tres programas de desarrollo rural analizados.

Como advertimos en los capítulos anteriores, el PROINDER centra una de sus preocupaciones alrededor del fortalecimiento institucional para el desarrollo rural, los proyectos enmarcados en este componente también contaban con financiamientos que no era necesario reembolsar.

A diferencia del Programa Social Agropecuario, en este hay una “lista negativa” de aquellas actividades y rubros de inversión que no son financiables y además, en los proyectos, se tiene que dar cuenta del impacto ambiental, que debe ser positivo o neutro para resultar viable.

Una de las cuestiones en las que hace foco el PROINDER y también el PSA, como vimos anteriormente, es en acciones focalizadas para mujeres, jóvenes e indígenas. En este programa es dónde este eje está explicitado con más detenimiento.

Al definir las características generales del programa, advierten “la discriminación positiva para la incorporación de mujeres, jóvenes e indígenas”. Estos son comprendidos como grupos vulnerables por lo cual se priorizan las acciones hacia estos además de que, en la “estrategia indígena”, se contó con un financiamiento particular.

El PROINDER se produce con el objetivo de poder ampliar los alcances y las acciones del PSA, la vinculación entre ambos programas es tan estrecha que han funcionado en la misma oficina y los técnicos han acudido a una estrategia u otra dependiendo el financiamiento disponible de cada uno de los programas. Uno de los cambios más significativos que notamos fue la utilización del subsidio como modo de financiamiento que en este programa no está investido de valor negativo. El financiamiento se establecía de la siguiente manera, \$500 por familia y \$10.000 por grupo cuando eran proyectos de autoconsumo, \$3.500 por familia y \$52.000 por grupo cuando eran proyectos destinados a bienes de uso comunitario o prediales, \$3.500 por familia y \$100.000 por grupo para los proyectos de inversión destinados a infraestructura de uso comunitario y \$8.400 para proyectos de asistencia técnica y apoyo a la comercialización (Lattuada et.al 2015).

Muchos de los grupos con los que empieza a trabajar el PROINDER son los que se habían formado a partir de las acciones del Programa Social Agropecuario pero también estaba en las acciones descritas en este programa el apoyo a la formación de nuevos grupos.

#### **4.3.1 El adicional del PROINDER y los cambios en los objetivos y las acciones.**

Como vimos en los capítulos anteriores, el adicional del PROINDER se realizó en otro contexto de producción del programa original y amplió su población objetivo incorporando a los “pobres rurales” aunque estos no participen de la producción agropecuaria. Esto se realiza, según la narrativa del programa, redefiniendo los criterios de focalización de la población.

Notamos este cambio porque produce una modificación en las acciones, ya que ahora las inversiones no agropecuarias de servicios se vuelven posibles de financiar. También los proyectos para mejorar la calidad de vida y la comunicación de las comunidades, como el mismo programa a través de sus documentos argumenta.

El adicional de este programa se da en el contexto en que el discurso de desarrollo socioterritorial, impulsado desde el PSA, gana sentido en la producción de políticas estatales. Como los programas se van produciendo y reproduciendo con mutuas vinculaciones entre sí, el PROINDER, en su nueva etapa, reconoce al territorio como el marco de la ejecución de los proyectos.

Otra de las novedades de la ampliación es la importancia que adquieren los equipos interdisciplinarios para la concreción de resultados y la creación de un subcomponente, denominado “fortalecimiento de las organizaciones de agricultores familiares” dentro del componente de “fortalecimiento institucional”, que también da cuenta de las nuevas lógicas que se despliegan tanto del Programa Social Agropecuario, la Subsecretaría de Agricultura Familiar y las organizaciones sociales del sector rural subalterno que empiezan a disputar otras funciones y otros roles en la arena estatal.

En el manual operativo del PROINDER adicional, los objetivos principales se describen como “1- Mitigar la vulnerabilidad social de las familias rurales pobres y 2- fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos nacional y provinciales para el desarrollo rural”. Como en la primera parte del programa, acá también producen un número de destinatarios “Los destinatarios son 22.000 familias de productores y pobladores rurales pobres vinculados a la actividad agropecuaria nucleados en grupos. Se apunta al estrato más descapitalizado de la agricultura familiar, así como a

los jefes de hogares rurales agrarios indígenas, los jefes de hogares asalariados agrarios pobres y hogares pobres no agrarios, existiendo una discriminación positiva hacia los grupos vulnerables” los destinatarios del segundo objetivo son las “oficinas que intervienen en la gestión del desarrollo rural a nivel nacional y provincial además de las organizaciones “vinculadas a la agricultura familiar”.

Al plantear los objetivos, en esta parte del programa hay una insistencia hacia los más descapitalizados de la población rural, también se evidencia esto al incluir aquellos que si bien habitan en la ruralidad no están insertos en las actividades agropecuarias. Es necesario recordar que el PROINDER produjo, en sus narrativas, tipologías de sujetos para ser asistidos y que esto se hizo a través del procesamiento de datos estadísticos y del procesamiento de encuestas focalizadas para este objetivo.

Cuando se produce el manual operativo donde se establecen las acciones, los objetivos y la operatoria del programa, entre otras cuestiones, el PROINDER se ejecutaba en la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar; es pertinente dar cuenta de esto por los múltiples puntos de contacto entre las acciones y visiones del PSA y este programa.

Las líneas de acción anteriores al programa continúan en esta segunda etapa. Cambian, por cuestiones de contexto económico, los montos asignados para cada una de las acciones.

Como se argumentó en capítulos anteriores, el PROINDER, en esta segunda etapa, cambia de unidad burocrática de gestión. A finales del año 2009, cuando se produce la Unidad para el Cambio Rural, este programa muda sus acciones a esta institución. Como los cambios en las unidades burocráticas también suponen cambios en el modo de las unidades que contiene, este programa fue, en algún sentido, modificado por esta nueva pertenencia.

#### **4.4. De los grupos a las organizaciones.**

En los tres programas que tomamos como acciones de política estatal para los sujetos rurales subalternos, hay una unidad y una continuidad por más de una década que es la referencia al trabajo con grupos de productores. Al analizar el primer documento que produce la Unidad de Minifundios, nos realizamos la pregunta por el origen de estas iniciativas del trabajo que resulta de nuestro interés reponer. Porque, más allá de quién financie el programa, si sus acciones son específicamente de financiamiento o la unidad burocrática que se encuentren, en todos está la idea del trabajo con *grupos*.

Según argumenta Escobar (1997) citado en Schiavoni (2005), el Banco Mundial, a inicios de la década de 1970 hace un giro y los expertos empezaron a aceptar que los pobres y, más precisamente, los pobres rurales, tenían que participar de los programas para poder lograr resultados positivos (el 2005: 9).

Las diferentes políticas, tanto estatales como privadas para sujetos rurales subalternos han tomado como contraparte a las personas organizadas en grupo. Desde las acciones de la organizaciones no gubernamentales de *desarrollo rural* hasta las unidades burocráticas de gobierno. También es necesario reponer que muchos funcionarios que se han ocupado de las políticas estatales de desarrollo rural venían de una trayectoria de trabajo con organizaciones de productores o con grupos de productores.

Encontramos numerosos trabajos que nos permiten reflexionar acerca del vínculo entre las políticas estatales de desarrollo rural y las ONG, entre las políticas estatales de desarrollo rural y las organizaciones de productores y las políticas estatales de desarrollo rural con los grupos de productores (Rodríguez Bilella 2005, Berger 2011, Neiman et. Al AÑO, Rodríguez Bilella y Delgado 2008, Barbeta y Domínguez 2016, Cowan Ros y Berger 2017, entre otros). Resultan necesarios para poder dar cuenta de cómo estos modos de “hacer política estatal” son concebidos y transformados a lo largo de los años.

Rodríguez Bilella (2005) analiza las trayectorias asociativas de grupos vinculados con el PSA en el centro oeste de la Argentina. Para el análisis recurre a explorar los tópicos de participación y constitución de grupos de “pequeños productores”, pudiendo reponer la caracterización que hacían los agentes del programa sobre cómo debía ser un buen grupo y qué caracterizaba a aquellos grupos no deseables para esta política estatal. Afirma que *“es posible identificar al principio subyacente al logro del “modelo del grupo” como aquel que sostiene que las intervenciones externas son capaces de empoderar a los pequeños productores (pobres) ayudándolos a desarrollar nuevas formas de organización e inaugurando formas novedosas de relacionamiento (Nuijten, 2001 139). No es inusual que los esfuerzos tendientes a ese empoderamiento desconozcan las múltiples relaciones de poder que atraviesan las prácticas mismas de constitución de grupos, elaboración de diagnósticos y formulación participativa de proyectos”* (2005:14) .

Interesa esta cuestión en nuestro análisis porque, como analizamos en capítulos anteriores, las políticas estatales y, sobre todo, estas políticas diseñadas para “pobres”, producen sujetos que, para poder asumir su identidad deben ajustarse a un conjunto de conductas morales asociadas a determinados *valores* que serían propios de una cultura particular: la de la pobreza rural. Además, se

les exige una serie de normativas que por su condición de subalterno deberían cumplir para poder salir de ella: armar grupos, asociarse, trabajar de forma mancomunada.

En una de las consultorías previas a la formación del PROINDER que analizamos, al referirse a los grupos afirman que la mayoría eran nuevos ya que se habían conformado a partir de la convocatoria del Programa Social Agropecuario. Allí se reconoce a la *promoción de la organización en pequeños grupos autogestivos* respondiendo a dos objetivos implícitos. El primero está caracterizado en la consultoría como “de tipo ideológico” donde sostienen que la comunidad organizada es capaz de resolver de mejor manera sus problemas y el grupo ofrecía una oportunidad de capacitación. Esto es sostenido con una cita de Derclaye que concibe al grupo como “la escuela del pobre”. El segundo objetivo está relacionado con la economía de escala, donde, para poder llegar a un conjunto significativo de productores, el trabajo grupal posibilitaría un uso más eficiente y multiplicador de los recursos humanos que se introducen con el PSA.

Para Rodríguez Bilella, la idea de que la organización puede realizar cambios sustanciales en la vida de los pobres está basada en “*nociones de ingeniería social y legal, así como en una visión instrumental del cambio organizacional: la creencia de que la sociedad puede ser cambiada modificando reglas o introduciendo nuevas formas de organización (Nuijten, 2001 140). Esta visión, íntimamente vinculada con la lógica del empoderamiento, impide reconocer la existencia de relaciones de poder en la sociedad (en este caso, en las comunidades rurales) e ignora o bien descalifica las formas existentes de organización*” (2005:16). Ni la organización, ni la participación, rompen con los procesos de dominación en las que están insertos estos sujetos, es más, muchas veces esa dominación se ve reforzada.

Si retomamos lo trabajado en el primer capítulo sobre las vinculaciones entre agencias internacionales y producción de programas de desarrollo rural en Argentina podemos encontrar en las directrices de determinados organismos apelando a la necesidad de que determinado tipo de población tiene que estar agrupada bajo condiciones determinadas para convertirse en *beneficiarios* de los programas.

El mandato al trabajo con grupos, dentro de los programas, se distingue y produce con otras lógicas que otro tipo de organización que se encontraba en el sector subalterno en Argentina. Las experiencias organizativas que relatan en relación a la militancia política y sindical de la década de 1970 aparece cosificada en los relatos dentro de los programas como experiencias fragmentadas del pasado.

Como nuestros objetivos, en este capítulo, apuntan a los cambios y las continuidades en como los tres programas de política estatal orientan sus acciones hacia grupos u organizaciones, nos interesa indagar acerca de aquellas organizaciones que empiezan a orientar sus acciones a los grupos de sujetos rurales subalternos.

Cowan Ros (2002) destaca que las organizaciones no gubernamentales de desarrollo rural son las primeras que empiezan a trabajar con los *pobres rurales*. Las estrategias que toman las diferentes unidades burocráticas analizadas presentan como aliados a estas organizaciones que ya estaban presentes en el sector rural argentino.

A finales de la década de 1960 y principios de la década de 1970 se encuentra, para Cowan Ros (2002), la primera generación de las ONG de desarrollo rural que son de origen cristiano donde hay una vinculación estatal débil y una importante articulación con los organismos de cooperación internacional.

La segunda generación es aquella que se da luego de la última dictadura militar (1976-1983). El retorno democrático inaugura una generación de organizaciones no gubernamentales tanto de origen cristiano como de profesionales independientes y se retoma la articulación con el Estado que había sido cortada por la dictadura. La consolidación del modelo neoliberal (2002:43) encuentra la tercera generación de ONG de Desarrollo rural formada por profesionales independientes y un crecimiento del vínculo con el Estado.

En su análisis de las distintas organizaciones de desarrollo rural, Cowan Ros (2002) encuentra un aspecto compartido que es el trabajo hacia la “promoción de la organización”. Esta es una acción común *“Este planteo entiende que los problemas de los pobres rurales se originan en la estructuración de la economía y en las relaciones inequitativas de poder existente en los distintos ámbitos de la sociedad. En este sentido, visualizan a la organización comunitaria como un paso necesario e inicial con fines a conformar una organización de productores o campesina que intervenga en la sociedad como sujeto político, lo que le permitirá participar en las instancias de definiciones políticas (crediticias, impositivas, de intervención sectorial, etc.), acceder a servicios y revertir un marco jurídico adverso a la realidad de los productores minifundistas (por ejemplo en el caso de tenencia de la tierra, etc.)”* (2002:54).

El vínculo de las unidades burocráticas del Estado con las organizaciones no gubernamentales lo pudimos ver en el desarrollo del capítulo dos cuando, en las diferentes instancias de “participación” que se producían dentro de los programas, se contaba con algún referente de estas instituciones de la sociedad civil. Esto de algún modo muestra las múltiples influencias entre lo público/privado y

qué se entiende como público y privado en la producción de la política estatal. De cómo se imponen o no ciertas visiones.

Como se argumentaba en la consultoría de 1994, el PSA trabaja con grupos que, en su mayoría se habían conformado para presentar los proyectos. Pero, como en las distintas provincias de Argentina se encuentran diferentes y diversas organizaciones, en algunas la presencia de colectivos con trayectorias de trabajo en conjunto formalizados en distintos tipos jurídicos habían presentado proyectos a ser asistidos o financiados por el Programa Social Agropecuario. Uno de esos casos es la provincia de Formosa, en un artículo que se desprende el trabajo etnográfico de Berger (2013), se analiza la relación del programa con el Movimiento Campesino de Formosa dando cuenta de las complejidades de este vínculo.

En ese artículo es interesante como, desde el relato de los dirigentes e integrantes de la organización más lo aportado por los técnicos del programa, se puede evidenciar a nivel provincial cómo la política estatal va imprimiendo sobre la idea de organización y participación diferentes nociones.

#### **4.4.1 Los grupos de Minifundios, PSA, PROINDER.**

Ninguno de los tres programas analizados presta asistencia a los individuos de forma aislada, la estrategia es *atender grupos* ya sea los que se constituyen para ser *beneficiarios* de esa acción estatal o los que son pre existentes a ella.

Si bien el programa Minifundios apunta al trabajo con grupos de productores minifundistas, no realiza una descripción donde indique por cuántos miembros deben estar compuestos. PSA y PROINDER si producen un número mínimo de integrantes de esos grupos, seis familias, salvo en la Patagonia que, debido a la poca densidad poblacional, podían ser cuatro.

Interesa reponer como los tres programas producen en sus narrativas la idea de los grupos y de las organizaciones de sujetos rurales subalternos. Uno de los documentos de la Unidad de Minifundios anuncia que la estrategia promueve la formación de grupos que “*favorezcan la autogestión comunitaria en la producción, comercialización e industrialización*”. Afirman que promocionar formas asociativas refuerza la capacidad para negociar con el mercado, evita la concurrencia atomizada en la adquisición de insumos y la localización de productos.

En otro de los documentos que producen luego de la crisis política económica del año 2001 (González Diez y Maggio S/R), se hace un repaso de los diferentes proyectos que fueron



producidos dentro de la Unidad de Minifundios. En el inicio reponen como, desde 1987, cuando se crea el programa, uno de los objetivos fue trabajar con los *pequeños productores* de manera organizada, ya que de ese modo estos, según la narrativa “*pueden mejorar sus condiciones de vida. Y cuando decimos condiciones de vida no hablamos sólo de bienes, sino de desarrollarse como persona, como familia, como comunidad, y de esta forma poder integrarse en un sistema económico que históricamente los ha mantenido excluidos*”. A lo que apunta es que parte de la condición subalterna en la que se encuentra está relacionada con la falta de organización del sector. La producción de la organización, en el programa, está asociada a la salida de las condiciones de pauperización económica en las que se encuentran.

La estrategia asociativa, según lo que exponen en este documento, resulto en que, a fines de la década de 1990, se vinculen con el programa casi setecientos grupos de productores más asociaciones y cooperativas con personería jurídica. En un apartado de este documento se pregunta por el origen de las organizaciones. La categoría que utilizan es *organizaciones de productores* y entienden que estas pueden surgir de manera autónoma por reacción a circunstancias externas más allá de las estructuras locales o tradicionales. Pero también pueden surgir a partir de intervenciones, ya sea del Estado, de las organizaciones no gubernamentales o fundaciones que realizan donaciones para esa creación.

Identifican que las *organizaciones de productores* con las que ellos trabajan son, en su mayoría, aquellas creadas por la intervención de la política estatal. Esto, según argumentan, les otorga un *handicap*, aunque más adelante advierten que muchas organizaciones no logran autonomía por depender de la asistencia técnica de este programa en medio de ciclos de desfinanciamiento de la política estatal.

En los primeros documentos del PSA (“El programa social agropecuario. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas” 1998 y “El programa social agropecuario. 8 años de promoción y apoyo a pequeños productores minifundistas” 2001) también se reponen las cuestiones sobre las organizaciones y los grupos en relación con el programa. Hay una continuidad en estos documentos en el sentido de que se describen las características de los grupos organizados de sujetos rurales subalternos. En el primero de esos dos documentos, bajo el título “*sobre la organización y la participación campesina. La realidad socio organizativa del sector campesino*”, se repasa desde la acción de las Ligas Agrarias en el noroeste argentino hasta la unión de cañeros independientes de Tucumán.

Luego, dan un salto hacia los últimos años donde indican el apoyo de las organizaciones no gubernamentales que empiezan a trabajar con el sector y también de algunas asociaciones que buscan expresar algunas reivindicaciones pero entendiendo al Estado como un sistema diferente al de las década de 1960 y 1970.

Al referir a la organización la vinculan con la participación y se preguntan si esta puede ser una realidad posible ya que se establecen lenguajes que no son claros, indican que no hay directrices que digan cómo implementar la participación de los grupos. Cuando reflexionan sobre su propia tarea, en este documento, afirman que el PSA pone en prácticas principios a partir de los cuales *“se espera hacer realidad el objetivo de la participación, flexibilidad, descentralización operativa y presencia de los productores minifundistas en las instancia de conducción del programa.”* y concluyen ese apartado anhelando *“A más largo plazo, institucionalizar la participación campesina en las decisiones gubernamentales, a través de organizaciones representativas que logren ganar un espacio de interlocución en los ámbitos provinciales de decisión política local, provincial y nacional”*.

En el documento que se produce a ocho años de iniciado el programa la narrativa también repone este vínculo entre los grupos y la necesidad de formarlos para el PSA. Al hablar del grupo, en este documento sostienen que es definido por los propios productores y *“constituye un ámbito formal básico de encuentro, de reunión, sobre el cual se aspira a disparar un primer momento del proceso organizativo”*. Otras de las cuestiones que resaltan es que el PSA realiza desde el primer año de funcionamiento dos reuniones donde los *beneficiarios* de las acciones se juntan para realizar una evaluación del proceso. También, en este apartado, vuelven sobre la necesidad de la participación de los sujetos en la política estatal.

En uno de sus puntos, la idea de institucionalizar la representación y la participación de los *pequeños productores* a través de sus organizaciones en las instancias de gobierno los produciría a estos como interlocutores válidos. Esto resulta interesante porque al momento de producirse este documento ya se habían realizado experiencias donde las organizaciones del sector se reunían para coordinar una agenda de reclamos o de realizar acciones conjuntas.

En el primer manual operativo del PSA, que se produce en el año 1999, también se plantea la necesidad del trabajo con grupos como una *“intencionalidad económica”*. Las formas asociativas, según se argumenta en el programa, colabora para que los productores puedan alcanzar una mayor escala económica. En este documento también se plantea la participación de los grupos de productores en la política estatal.

Siguiendo la línea de la necesidad de trabajo en grupos, el PROINDER resalta la necesidad de esta metodología de trabajo para el ámbito rural y concibe a los grupos como el PSA. La idea de finales de la década de 1990 en las narrativas relativas a los *grupos de pequeños productores* que se producen desde estas unidades burocráticas de desarrollo rural, están argumentando que un hogar es el equivalente a una “olla”. La familia está homologada a “todos los que comen de la misma olla”. Se relaciona con la idea de reproducción del grupo doméstico, que va más allá de la idea de familia nuclear.

El trabajo orientado a los grupos de productores pervive dentro de estas tres políticas estatales hasta la primera parte de la década del 2000 cuando algunas organizaciones, a través de sus representantes y en un contexto internacional marcado por la REAF, empiezan a vincularse con los funcionarios y funcionarias que están a cargo de las políticas estatales de desarrollo rural de forma más estrecha. Consideramos que este cambio se cristaliza en el Foro de la Agricultura Familiar y con el protagonismo creciente que empiezan a tener otras organizaciones como el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) y el Movimiento Agrario Misionero (MAM), entre otros.

#### **4.4.2 Las organizaciones.**

En este apartado queremos reponer este cambio en las narrativas de las políticas estatales que empiezan a considerar como sujeto del desarrollo rural a las organizaciones del sector más allá de los grupos con los que venían trabajando.

Esto responde a un contexto dentro de las políticas de Estado que no puede ser analizado de forma aislada sin tener en cuenta los cambios de mando del poder ejecutivo, pero tampoco dejando al margen la organización que se fue produciendo en el sector rural subalterno.

Advertimos que el tema de los grupos y las organizaciones no es exclusivo de la subalternidad rural sino que también es un modo de funcionamiento de aquellos sectores hegemónicos, como ya fue referenciado en trabajos como el de Gras y Hernández (2016), Barsky y Gelman (2001), Bisang y Anllo (2013), entre otros.

Una de las rupturas principales que identificamos se produce a partir de la producción de la addenda del Programa Social Agropecuario, entre el año 2006 y 2007, con la incorporación de los proyectos de desarrollo socioterritorial. Nos interesa resaltar que las acciones se formulan no para el armado de grupos sino para la consolidación de las organizaciones “de base campesina, indígenas y trabajadores transitorios”. En paralelo con la creación de los proyectos de desarrollo socioterritorial

está el armado del Foro de la Agricultura Familiar que se formaliza en el año 2006. Nos interesa marcar esta cuestión ya que sostenemos que en la producción de los programas los agentes que participan tanto en la gestión de la política estatal como en las organizaciones circulan con diferentes visiones y modos de concebir las acciones y objetivos de trabajo con el sector rural subalterno. En esta producción de documentos y de organizaciones es una arena que permite mapear ciertos sentidos que se cristalizan en acciones de gobierno.

Volviendo a la addenda del PSA, en este documento, se entiende a las organizaciones como centrales en el “desarrollo rural integral y sustentable” y se sostiene que estas son fundamentales para impulsar y decidir en el proceso de elaboración de los proyectos de desarrollo socioterritorial.

Se hace una diferencia, en este documento, sobre los perfiles que pueden asumir estas organizaciones; algunas tienen una orientación en función la resolución de problemas de sus asociados como pueden ser la comercialización, la asistencia técnica, la producción, entre otros. Algunas organizaciones basan sus acciones en la defensa de los intereses del sector en su conjunto como la lucha por la tierra, los usos de los recursos, con un carácter que denominan más “político”. Otras organizaciones tienen doble función, tanto en la gestión como en lo político.

El perfil de los integrantes de estas organizaciones está definido por lo que el PROINDER y el PSA describieron, trabajado por nosotros en el capítulo 3. Recordemos que las características que se describen para identificar a la población que encarna este sector están delimitados por los ingresos, la incorporación de mano obra, el trabajo predial, etc. Hay uno de los puntos de esta addenda que apunta a la formación y al fortalecimiento “socio-organizativo”. Allí lo que sostienen es que “las estrategias de formación de recursos humanos son pieza clave para el desarrollo de capacidades dirigenciales, de capacidades socio-organizativas, roles operativos, etc.”, estas acciones están relacionadas con encuentros, intercambios de “campesino a campesino”, viajes a encuentros nacionales e internacionales, entre otras cuestiones.

Estos cambios dentro del programa no se dieron sin tensiones en algunas unidades provinciales, como retrata Berger (2017) las organizaciones eran percibidas de forma diferente por aquellos que trabajaban en terreno y por aquellos técnicos y técnicas que trabajan en oficinas, lo que resultaba en visiones diferentes acerca de adscripción como productores.

El enfoque socioterritorial produjo, como también ocurriría en la segunda parte del PROINDER, una línea de apoyo a las organizaciones (en el programa financiado por el Banco Mundial esta línea se cristalizó en una unidad burocrática llamada subcomponente para el fortalecimiento de las organizaciones de agricultores familiares). Este *apoyo a las organizaciones* era producido como un

instrumento que se destinaba al “fomento y la consolidación de organizaciones de campesinos, indígenas y trabajadores rurales”.

La otra cuestión que se describe a continuación de esto es cómo se instrumentaría la participación de las organizaciones en la política estatal. Es necesario remarcar que, en este contexto donde la organización adquiere valor tanto para llevar acciones políticas en conjunto como para ser “asistidas” por esas políticas, se producen la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, la participación de algunas organizaciones en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y la creación del Registro de Agricultores Familiares junto con el reconocimiento estatal al FoNAF.

El adicional del PROINDER se produce también en este contexto donde las organizaciones pasan a formar parte, en el discurso de las políticas de desarrollo rural, como el sujeto privilegiado. Como advertimos en otros capítulos este impacto se traduce en la cristalización de un componente y la necesidad de, al menos en la primer parte del programa que se ejecuta en la SsDRyAF, de un registro de las organizaciones y los productores del sector.

#### **4.5. El Foro Nacional de la Agricultura Familiar.**

La referencia al FoNAF resulta imprescindible en el análisis de la vinculación de los programas que analizamos de desarrollo rural y las organizaciones del sector rural subalterno. El Foro es analizado por Márquez (2007) como una experiencia de la “*sociedad civil organizada en el diseño y la gestión de políticas públicas*”.

Como se repuso con anterioridad, el Foro es reconocido formalmente por la SAGPyA, a través de una resolución, como espacio de diálogo de las organizaciones de la “agricultura familiar”. Los antecedentes del Foro se remontan al 2004 cuando, Federación Agraria Argentina<sup>38</sup> (FAA) convoca en la Cancillería una reunión del *consejo consultivo de la sociedad civil* para tratar el tema de la agricultura familiar y, para esto se juntan más de veinte organizaciones con un representante de la SAGPyA y técnicos que habían integrado la segunda REAF (2007:6,7).

---

<sup>38</sup> La Federación Agraria Argentina es una entidad privada, de carácter gremial y de servicios que por libre determinación nuclea a pequeños y medianos productores. Su origen fue una declaración de huelga de Arrendatarios y Aparceros que tuvo lugar en 1912 y que la historia recogió como “Grito de Alcorta” (<http://www.faa.com.ar/Contenido/noticia6949.html#.WvBYCovxPY>)

Márquez (2007) señala este momento como clave en la relación del Estado y la sociedad civil en esta temática y comenta que, en el primer año del Foro, se realizaron reuniones con la Secretaría para discutir una agenda regional y afirma que en esas reuniones se empezó a gestar la confianza entre ambas partes, la construcción de una agenda local y el financiamiento de actividades para lograr una participación más amplia del sector. Luego se elaboró un diagnóstico integral desde donde se establecieron algunos lineamientos estratégicos sobre cómo abordar estas problemáticas.

En los propios documentos del Foro también se puede observar cómo las organizaciones ganan terreno frente al discurso de los grupos en las políticas de desarrollo rural. Los dos documentos del Foro, el conocido como “documento Mendoza” y “documento Parque Norte”, que citamos en el capítulo anterior, ofrecen una narrativa que es de nuestro interés cuando reflexionan a partir de sus propias prácticas como sector organizado destinatario de las políticas de desarrollo rural.

En el documento de Parque Norte se exponen los lineamientos del Foro para una política de desarrollo rural. Allí se argumenta el potencial de las organizaciones y la necesidad de un trabajo en conjunto de estas y el Estado. En alguna medida, lo que están discutiendo las organizaciones del FoNAF es el accionar de las políticas estatales a través de programas como fue el caso de PSA y PROINDER. Entienden que esta es la situación a superar porque de algún modo limita las oportunidades del sector a la vez que lo sigue entendiendo como marginales en el proceso productivo.

La narrativa del documento está construida a partir de las organizaciones, se argumenta desde esa posición y se reclama una participación “organizada y plena” como un “aspecto innovador” en las políticas de Estado (Documento Parque Norte.2006:17). Se plantea allí el proceso de toma de decisiones “Las decisiones serán tomadas por consenso y tendrán un carácter vinculante para la ejecución de las acciones que de ellas deriven. Se deberá desarrollar una Mesa Ejecutiva que monitoree los programas y proyectos a implementarse en un espacio de decisión creado a tal fin, en el cual participen representantes de las organizaciones y el Estado” (2006.17).

Una de las caracterizaciones que hacen, donde podemos entender que hay un acuerdo con los diagnósticos de los programas analizados, es la falta de institucionalidad de las organizaciones del sector debido a la fragilidad y la dispersión de las organizaciones. Por este motivo manifiestan que la política estatal debe tener algún mecanismo que sirva de apoyo para las organizaciones del sector.

Tanto en los documentos oficiales de los programas como en el documento que produjo el Foro hay una continuidad muy clara en esta línea y en el diagnóstico que hacen sobre las políticas que se

produjeron para el sector. La institucionalidad y, sobre todo, la falta de esta, es la que imprime de debilidad a ambos procesos, el de las organizaciones y de la propia política de estado.

Lo institucional está en los documentos valorado positivamente, parece ordenar y alejar la dispersión. Imprime también un sentido claro en cuanto a las funciones y a las atribuciones, marca y delimita un espacio donde se asumen tareas. Si las políticas estatales necesitaban institucionalización para ser efectivas, las organizaciones necesitan institucionalizarse o formalizarse para poder dialogar con las políticas estatales desde otra posición.

Comprendemos que, tanto desde el Programa Social Agropecuario como en el adicional del PROINDER, se tienen en cuenta muchos de los reclamos que se exponen en los documentos del FoNAF, en tanto que se tomaron decisiones que iban en sintonía con aquello que estas organizaciones nucleadas estaban reclamando. Igualmente, es necesario aclarar que el Foro no es la única organización de organizaciones que estaba disputando en la arena estatal las políticas para la *agricultura familiar*.

Berger (2018) afirma que mientras que unas organizaciones se agrupan en el Foro Nacional de la Agricultura Familiar, hay otra porción importante de organizaciones que pasan a conformar el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) que se constituye en el año 2003 con una vinculación estrecha con el Movimiento Campesino de Santiago del Estero, una organización ligada a la vía campesina<sup>39</sup> (2018:4).

A partir de ese mismo año, para el autor, el proceso de vinculación de las organizaciones con el Estado se torna más dinámico y contradictorio “*generando un proceso de mutua interpelación en el cual la principal urgencia del Estado pasaba por impulsar un proceso organizativo unificado en el que confluyeran todas las organizaciones provinciales y de base en una misma organización nacional con un programa de demandas y propuestas, mientras que las organizaciones oscilaban entre la búsqueda de reconocimiento, la apertura de espacios de articulación con el Estado y/o la atención de sus demandas en un marco de reconocimiento de su pluralidad y sus particularidades*” (2018:4).

---

<sup>39</sup> “La Vía Campesina es un movimiento internacional que reúne a millones de campesinos, agricultores pequeños y medianos, sin tierra, jóvenes y mujeres rurales, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Construido sobre un fuerte sentido de unidad, la solidaridad entre estos grupos, que defiende la agricultura campesina por la soberanía alimentaria como una forma de promover la justicia social y dignidad y se opone fuertemente a los agronegocios que destruyen las relaciones sociales y la naturaleza. (...)La Vía Campesina cuenta con 164 organizaciones locales y nacionales en 73 países de África, Asia, Europa y América. En total representa a unos 200 millones de agricultores. Se trata de un movimiento político, autónomo, plural, multicultural, en su demanda de justicia social a la vez que se mantiene independiente de cualquier partido político, de cualquier tipo de afiliación económico o de otro tipo” . Página Web: <https://viacampesina.org/es/la-voz-de-los-campesinos-y-de-las-campesinas-del-mundo5/>

En los años previos a la producción de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, el grupo como forma de intervención en el territorio fue perdiendo espacio en los documentos que se producen en las organizaciones y en las propias unidades burocráticas de gestión para dar lugar a las organizaciones como aquellas que eran susceptibles de recibir el apoyo técnico y financiero del Estado. El *grupo* frente a la *organización* parece hablar de la *debilidad* del sector que tendía, en una nueva etapa de la política estatal, a poder disputar en otras condiciones las acciones que desde allí se planifican.

La organización viene acompañada de otros atributos con el que el grupo no cuenta, pasó por otros procesos de legibilidad, por otros ritos, que están relacionados a la visibilización y la formalización.

#### **4.6 La producción de los objetivos mutuamente vinculados: Minifundios, PSA y PROINDER.**

Al analizar los objetivos y las acciones podemos comprender como fueron transformándose estos programas estatales, además de dimensionar como ese impacto también se evidenció en el cambio del trabajo con grupos hacia las organizaciones.

Hay una cuestión común a las tres políticas estatales que es la asistencia técnica y la capacitación para los grupos primero y para las organizaciones, después. Si bien se hace con visiones diferentes a medida que se reproduce cada uno de los programas, el vínculo entre la política estatal donde media un técnico<sup>40</sup> con el sujeto que esta concibe, es una continuidad a destacar.

Lo mismo sucede con los componentes denominados “capacitación” donde se entiende tanto para los propios productores de la política estatal como para los sujetos que esa política produce. Ambas cuestiones (la asistencia técnica y la capacitación) habían sido pilares de trabajo tanto de las ONG de desarrollo rural como de algunas organizaciones gremiales del sector. Las vinculaciones mutuas que se dan en la forma de trabajo que producen las políticas estatales y las formas de trabajo propias de las diferentes organizaciones está relacionada con la circulación de los agentes por una esfera y la otra y también, por cómo determinados discursos acerca del desarrollo rural se vuelven paradigmáticos.

Consideramos que la atracción de los componentes de capacitación y asistencia técnica abona a la producción de un sentido común de los tres programas estatales donde, mediante mecanismos

---

<sup>40</sup> La cuestión de los mediadores en las políticas estatales está ampliamente trabajada en (Cowan Ros y Nussbaumer (2011), de Oliveira (2011), Pessanha Neves (2008)



específicos, se crea un lenguaje compartido y un tipo de sujeto particular. Estos programas tenían como medio de sus acciones la elaboración de proyectos por parte de los grupos o las organizaciones con la colaboración de un técnico financiado por la propia política estatal para poder concretar los diferentes proyectos que se proponían. Estos proyectos se volcaban en formularios pre establecidos, en el caso de Minifundios era sobre la plataforma común a todos los proyectos del INTA y el de PSA- PROINDER mediante un formulario de “marco lógico”.

Estos dispositivos donde se armaban los proyectos como demandas específicas, se producen desde las unidades burocráticas y tienen una forma particular para el orden de las acciones que se describen que son propias de la “racionalidad” política estatal. Los proyectos de los tipos diversos que cada programa produjo tuvieron su unidad en un formulario específico que daba coherencia y sentido a las demandas del sector.

Analizar los tres programas como acciones de la política estatal nos permite poder ver como estos objetivos comunes para el sector rural subalterno focalizan en la mejora de las *condiciones de vida* (Unidad de Minifundios y PROINDER utilizan directamente esa categoría mientras que PSA describe *mejorar la calidad de vida*). Para la triada analizada, la superación de esta condición se hace a partir de la capitalización. El incremento de los ingresos es, para los tres programas, la salida de las condiciones de vulnerabilidad de la población donde el programa interviene.

Esta cuestión se argumenta desde los programas a partir de que son sujetos que se encuentran en desventaja para la acumulación del capital por cuestiones que son estructurales. Aun cuando producen otras visiones acerca de la asistencia técnica y aparece una intención, desde la producción de los documentos, de salir del discurso de que son “productores pobres”, no se cuestiona el hecho de que la intervención es para la capitalización de los sujetos.

Si bien la Unidad de Minifundios no contó con asistencia financiera, PSA y PROINDER si contaron con ese componente. El proyecto de Minifundios lo que hizo fue utilizar la asistencia financiera de otros programa (eso incluye a PSA y a PROINDER luego). Pero el Programa Social Agropecuario financió proyectos primero mediante créditos y luego con la combinación crédito-subsidio y el PROINDER lo hizo casi de manera exclusiva con subsidios.

La diferencia en la partida de los financiamientos del PSA y el PROINDER se da por el origen de los mismos, donde el PROINDER funcionó en gran medida con deuda externa contraída con el Banco Mundial.

Nos resulta interesante también como estos mecanismos de financiamiento fueron diferentes y esa diferencia constituye otro cambio a destacar en tanto producción de los sujetos y los objetivos

de la política. El PSA argumentó alrededor de otorgar créditos todo un reconocimiento a las *virtudes* del productor minifundistas que rebasaban lo económico para poner en valor otras cuestiones relacionadas, básicamente, con la confianza. El PROINDER articuló para el financiamiento de los proyectos la combinación de créditos y subsidios. Debido a este contexto cambiante en el modo de financiar, la producción de los documentos del PSA luego de la irrupción del PROINDER abandona el desprecio construido alrededor del subsidio como una *dádiva*.

La relación entre crédito-subsidio en la producción y reproducción de estos programas estatales permite reflexionar acerca de lo que Wilkis (2014) citando a Bourdieu caracteriza en torno de cómo una posición social se sostiene sobre el reconocimiento de virtudes morales (2014:171) y esto permite una posición social determinada. Entonces, esta virtud moral, que nosotros la vemos en la construcción del sujeto del desarrollo rural por parte de las narrativas de estos programas, es dinámica, las posiciones de los sujetos colectivos que produjeron estas políticas permiten evidenciar este dinamismo. Wilkis también va a argumentar que las “virtudes son bienes de intercambio que sustituyen a otro tipo de capital” (2014:171) y este punto es interesante para pensar qué es lo que intercambia la organización o el grupo de productores al recibir el dinero de los proyectos ¿Cuál es el capital que está habilitado para intercambiar?

Pensar los cambios en los mecanismos que se utilizan para financiar permite comprender estos cambios en la producción de la política estatal de desarrollo rural que están en relación con otros cambios de contexto.

Estos cambios de contextos no son solo la producción de nuevas unidades burocráticas y la producción de nuevas políticas estatales sino también el contexto crítico de la política y economía argentina de finales de siglo XX que afecta profundamente a los subalternos del sector rural.

La intención no es reducir el análisis a como una política neoliberal produce los paliativos para sostener los expulsados del sistema que ella misma genera, sobre todo porque estamos analizando programas que atraviesan distintos escenarios económicos y, con los cambios de contexto, cambian algunas de sus acciones. Pero lo que no cambia es que la salida de la condición de vulnerabilidad está mediada por un proyecto susceptible de ser financiado.

Una última consideración para el cierre de este capítulo atañe a nuestra necesidad de cómo fue transformándose la participación del sector. No sólo por privilegiar, hacia el final del PSA el trabajo con organizaciones sino también por cómo dentro de la unidad burocrática que contenía al programa se produjo a través de un evento burocrático el reconocimiento del Foro de la Agricultura Familiar. Sostenemos que estas nuevas instancias de participación que se legitiman a través de

determinados mecanismos, en este caso, con una resolución, son parte de la compleja arena de disputas acerca en donde se produce la política estatal del desarrollo rural.

## Consideraciones finales

La propuesta en esta tesis consistió en un análisis de los cambios y las continuidades de tres programas de desarrollo rural que se produjeron en Argentina entre el final del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. Estos programas los tomamos como políticas estatales que nos permiten dimensionar el modo en que, desde diferentes acciones, se conciben a lo largo del tiempo visiones sobre el desarrollo, la institucionalidad, los sujetos y los objetivos de la política para sujetos rurales subalternos. El aliento a analizar las políticas estatales estuvo inspirado en parte por la idea de Oszlak y O'Donnell (1981) que sostienen que estas sirven como vía de acceso al tema de las transformaciones del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil.

A lo largo de este trabajo sostuvimos una postura analítica más que normativa sobre la producción de la política estatal. Correrse de visiones sobre lo que la política debería hacer nos resulta necesario porque comprendemos que nuestra tarea de investigación puede dimensionar mejor aquello que las unidades burocráticas de gestión, a través de sus narrativas, produjeron.

Nuestro trabajo se centró en reflexionar a partir de los documentos oficiales que las políticas estatales realizaron, como “manuales operativos”, “digestos administrativos”, folletos, planes estratégicos entre otros. Sumergirnos en la lectura de las narrativas que se producen en las instituciones que analizamos permite rastrear diferentes visiones de mundo con la que se produce la política, las visiones del desarrollo, de lo rural y de los sujetos de la política de un modo particular. Por ello acordamos con Long (2007) cuando afirma que *“Los discursos encuadran nuestra comprensión de experiencias de vida proporcionando representaciones de la realidad -a menudo tomada por dada – y forma o constituye los que consideramos objetos, personas y eventos de nuestro mundo significativos o esenciales”* (2007:112).

La sumersión en los documentos oficiales de los diferentes programas fue la que nos permitió pensar las preguntas que guían esta investigación. Las preguntas que estructuran esta tesis se producen a partir de la lectura de documentos que forman nuestro corpus de análisis. Si bien los estudios de la estatalidad producida para promover el desarrollo rural nos habían movilizado muchas preguntas iniciales, fue a partir del campo que re-pensamos el objeto de estudio. La génesis de nuestras preguntas se encuentra en estas más iniciales acerca de ¿Cómo produjo cada programa

su problema? Y ¿Cómo produjo su *intervención*? Y se fueron complejizando y focalizando a medida que se profundizaba el análisis.

La estructura de esta tesis se pensó desde los discursos acerca del desarrollo en el plano internacional, cómo estos discursos hegemónicos del desarrollo se (re)produjeron en Argentina dentro de las políticas estatales analizadas y como los organismos de financiamiento internacional y de cooperación internacional operaron a partir de determinadas visiones que es posible identificar en cada uno de los programas. Esto lo fundamentamos a partir de comprender la importancia del contexto en la producción de los problemas que, luego, se vuelven susceptibles de abordar por una política estatal. Inspirados en Moro (2000) sostenemos que la definición de los problemas tienen que tener “*cierto grado de contextualización y de capacidad de jugar con lugares comunes, son representaciones sociales ya sedimentadas y aceptadas como válidas en otros campos y en otras instituciones*” (2000:127)

Las preguntas del capítulo inicial nos permiten ver ciertas continuidades de las agencias que financian, de las agencias que *cooperan* y de cómo los paradigmas acerca del desarrollo rural integral, los programas basados en la demanda y el desarrollo territorial rural se instalan, con mediaciones, en las narrativas locales.

Sostenemos que hay mediaciones porque podemos identificar en cada uno de los documentos analizados una impronta local en la lectura y apropiación de esos paradigmas. En ciertos momentos hay un apego más fuerte a los lineamientos que se producen en otra escala de gobierno mientras que en otros hay una distancia más visible.

Uno de esos apegos más fuertes podemos pensarlo a partir de algo que esclarece Long cuando plantea que “*la política neoliberal, con su énfasis por dejar al mercado hacer su trabajo, se acompaña a menudo de discursos que enfatizan la equidad, la participación y los problemas de la marginación. Las medidas de ajuste estructural dan lugar a su vez a las políticas de compensación social que aspiran a proteger a los sectores sociales más pobres y más débiles. El Banco Mundial y varios gobiernos nacionales se vieron obligados a introducir las políticas de compensación social para contrarrestar la marginación y la pobreza que resultaron de tales medidas*” (Long, 2007:114). Esta visión acerca de la participación y la necesidad de generar políticas de compensación de la pobreza son dos tópicos que aparecen, muy a menudo, en los documentos que se producen tanto en Unidad de Minifundios y PSA en la primera parte de la década de 1990. En uno de los documentos

oficiales que revisamos en esta tesis, producido a mediados de la década de 1990, se describen las “Estrategias de desarrollo rural para el siglo XXI”. En el prefacio, firmado por el máximo funcionario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, se contextualizan las medidas a tomar en relación con los cambios estructurales que había implementado el gobierno de Menem. En el documento se afirma que, aunque se esperaba que la “*interacción de las fuerzas del mercado*” provoque la “*decantación*” de quienes siguen en la actividad agropecuaria, se toma la decisión de “*minimizar el costo del ajuste*”, adoptando una política de equidad, a partir de diseñar y aplicar políticas diferenciadas para que los productores puedan recuperar “*su eficiencia, competitividad y rentabilidad con la ayuda del Estado*”.

Lo que tienden a resaltar las visiones acerca del desarrollo es el lugar y la función que ocupa el Estado. Las visiones se producen con una clara orientación moral acerca de aquello que debería hacer el Estado para alcanzar el *desarrollo* a partir de determinadas medidas concretas. Por esta razón, en este capítulo es donde se abordan algunas cuestiones acerca del Estado que nos permiten pensar el complejo mundo de la producción de políticas.

A instancias de este primer capítulo pudimos reconstruir cómo los tres paradigmas de desarrollo rural están presentes en el momento de la producción de los documentos institucionales. En estas “distancias” que mencionamos en párrafos anteriores, quizás donde mejor se evidencie sea en la producción de la addenda del PSA con su visión del socioterritorio y en la propia idea de territorio que moviliza el DTR.

Los territorios del DTR, si bien dimensionan a este como un complejo que no es solo espacio geográfico, no revelan la conflictividad inherente que existe en ellos por la existencia de un modelo que genera exclusión. En cambio la producción de socioterritorio dentro del PSA acentúa esta característica queriendo dar cuenta del conflicto que está presente y, también, revelando que estos territorios no están “dados” sino que son construidos.

En el segundo capítulo de la tesis, también teniendo como horizonte el cambio y la continuidad, reconstruimos los cambios en la producción de los programas como unidades burocráticas de gestión en particular y, también, en relación con la unidad burocrática que los contenía. En común tienen a la cartera agropecuaria, pero repasamos la creación de múltiples instituciones como cristalizaciones alrededor de una cuestión particular y los procesos internos que generan al sistema Estado.

Para hacer esto, recuperamos la perspectiva nativa de la producción de los documentos a partir de como nominó cada una de las unidades que produjo como instancias burocráticas necesarias para llevar adelante la política propuesta. Hay algo identificable que tiene que ver con una mayor producción de unidades burocráticas dentro de estos tres programas y hacia las unidades de pertenencia de estos programas que parece resolverse, sencillamente, en pensar que se producen dentro de una Secretaría de Estado y, cuando culminan sus acciones forman parte de un Ministerio. Lo interesante de esto es que la producción de estas diferentes instituciones está teñida de procesos complejos. Como afirma Ana Rosato (2009) *“Las acciones políticas desarrolladas por las instituciones del Estado (desde la formulación e implementación de políticas públicas en general hasta las resoluciones y los actos cotidianos de los agentes estatales, pasando por la formulación de leyes, decretos y ordenanzas, etc.) son el resultado de procesos políticos donde distintos actores disputan por el control directo de espacios de poder estatal y/o la capacidad de poder influir sobre los mismos.”* (2009:7).

En estas arenas de disputa donde se producen nuevas instituciones pudimos identificar una multiplicidad de actores como agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales, de representación sectorial y diversas instituciones estatales. A lo largo del tiempo que produjimos material para el análisis en esta tesis, los protagonismos de unos y otros van cambiando. Esto se vincula con lo acumulado en la experiencia de la producción de política estatal del desarrollo rural.

Otros intereses y otras nuevas inquietudes que surgieron al armar la periodización de los organigramas para distinguir cambios y continuidades se relacionó con el sistema Estado en cada contexto particular, o sea, con las atribuciones que se toman sus instituciones. Como pudimos reponer, muchos autores hacen una distinción precisa al analizar la institucionalización del desarrollo rural en la década de 1990 y pos- crisis del 2001. Esa división se funda en los diferentes *tipos* de Estado que se configuran. El análisis de este capítulo, centrado en la producción de unidades burocráticas de forma horizontal y vertical como sugieren Oszlak y O'Donnell (1995) nos plantea otras preguntas alrededor si, en el ámbito del desarrollo rural, esa división se produce de ese modo. Reconocemos el contexto de ajuste estructural de la década de 1990 pero en eso reconocemos que también se dio una gran producción de experiencias que permitieron sentar las bases para una institución más compleja, en términos de aparato burocrático, que se dio en la primera década del 2000. La pregunta que nos motiva ahora es, ¿qué pasa en el contexto actual con

los cambios burocráticos acontecidos en el Ministerio de Agroindustria? y, sobre todo, ¿en qué sistema Estado se está configurando ligado a una particular idea-Estado?

El tránsito que podemos hacer desde finales de la década de 1980 hasta principios de la década del 2010 permite identificar en las políticas analizadas, ciertas continuidades en como producen sus unidades burocráticas. Una continuidad a destacar es el vínculo que crean con el sector organizado que, a su vez, es el que distinguen como *beneficiario* de sus acciones. Interesa este punto porque es una continuidad que presenta, al mismo tiempo, varias rupturas a lo largo de la permanencia de los programas. En la comisión coordinadora del PSA podemos ver cómo, en determinados momentos, algunas organizaciones participan de esa instancia de forma intermitente (como el caso de CONINAGRO). Y también, en la transformación de las instituciones que contienen a esta unidad emergen otras organizaciones que disputan la representación del sector, como en el caso de FoNAF, sobre todo, luego de que es creada la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

El FoNAF como organización y como contraparte en el diálogo con las instituciones estatales de desarrollo rural permitió que nos formulemos nuevas preguntas acerca de la misma producción de instituciones estatales. Como vimos en el capítulo dos, el PROINDER se produce con uno de sus componentes interpelando la propia política de Estado acerca del desarrollo rural indicando que es necesario la institucionalización, que era la vía concebida para el fortalecimiento de este tipo de políticas en Argentina. Este imperativo coincide con ciertos lineamientos que desde el FoNAF se escriben en sus documentos rectores de “Parque Norte” y en el “documento de Mendoza”.

Es interesante como esta coproducción de *pedidos*, tanto de las organizaciones como de las instituciones, se recrea en los momentos previos de la producción de la SsDRyAF y cómo se recoge la posición de cada uno dentro de la propia producción de la Secretaría que contuvo al PSA y al PROINDER.

En los capítulos tres y cuatro hay una pregunta que coincide en diferentes escalas. La pregunta de fondo, en ambos apartados, es sobre cómo estas políticas estatales produjeron tipos particulares de sujetos. En el capítulo tres se trabajaron los documentos oficiales de los programas indagando, de manera específica, como se iban caracterizando e identificando los *beneficiarios* del programa.

El *beneficiario* es una categoría nativa de la política estatal; hay, en muchas de las narrativas analizadas, apartados exclusivos a describir cómo son pero también, en los escritos, hay una construcción de este tipo particular de sujeto creada y re-creada de forma constante. Como



advertimos, el Estado tiene un efecto de identificación, de “ordenamiento de la subjetividad” como sostuvo Trouillot. Esta producción de sujetos con características particulares que van desde posiciones económicas desventajosas frente al capital hasta ciertas disposiciones que tienen con respecto a conservar “*valores perdidos en la sociedad actual*” atraviesan toda la escritura de los documentos.

Los sujetos de la política se producen alternativamente como pobres rurales, mujeres, jóvenes e indígenas, como población vulnerable (dentro de la otra gran *población vulnerable* que es el minifundista). Como sujetos organizados de manera colectiva para acceder a los beneficios de los programas. Sujetos con otra racionalidad. Sujetos con otros valores.

En el capítulo tres, las preguntas que emergen al final del análisis están relacionadas con una construcción moral del sujeto del desarrollo rural. Con una identificación, por parte de los programas estatales acerca de quién es el que puede ser nombrado como minifundista, pequeño productor y, luego, como agricultor familiar. Y se vuelven a actualizar algunas inquietudes ¿se producen nuevos sujetos? ¿Son los mismos y se nombran diferentes? ¿Cambia el *beneficiario*? ¿Cuál es el *nuevo* tipo de sujeto?

Los documentos que se producen luego de la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar como unidad burocrática dimensionan algunas cuestiones que podemos pensar como novedosas. Se multiplica en los documentos la apelación a derechos específicos, a cuestiones como soberanía alimentaria, acceso al agua, a la tierra. También gana terreno en la narrativa el vínculo con la economía social, la producción de sujetos vinculados a la conservación del ambiente, a la protección de los recursos naturales, entre otras cosas. Quizás el discurso más pegado a la carencia, propio de lo que sostenían los documentos institucionales de fin de siglo pasado, pierde terreno y es ganado por otra lógica que tiende a producir las características del sector a partir de adjetivos calificativos resaltando bondades que se producen como naturales.

En el capítulo final también se recogen algunas cuestiones sobre la identidad, la identificación y la producción de sujetos colectivos. Si hay una continuidad en los 26 años de política estatal de desarrollo rural analizada a partir de estos tres programas, es que el acceso a los beneficios se hace de forma agrupada, ya sea en grupos creados ad-hoc para un proyecto o grupos organizados bajo alguna forma jurídica particular.

En los tres programas los objetivos y las acciones apuntan al trabajo con grupos o con organizaciones. Como vimos a lo largo de esta tesis, los grupos, como elemento para el trabajo con el sector rural subalterno, se empiezan a producir a partir del trabajo de las ONG's y de formas específicas que se dieron algunas organizaciones políticas en el campo Argentino.

Algunos de los cambios que nos interesa indagar en relación con los objetivos, las acciones y la propia constitución de los sujetos que se hacen desde estas políticas de Estado están en la producción de algunas especificidades. Los inicios de Unidad de Minifundios y del PSA, a partir de la construcción del minifundista o pequeño productor, dimensionaron un sujeto a partir de características ligadas directamente con la producción agropecuaria; consideramos que PROINDER introduce una novedad al plantear un nuevo beneficiario como fueron los trabajadores agrarios transitorios. Este tipo de sujeto luego es incorporado a las características de los *beneficiarios* del PSA, como pudimos notar en el manual operativo de 1999, pero esto se dio, claramente, por la vinculación que tenían el PSA y el PROINDER.

Otras de las cuestiones de interés en la revisión de estos documentos fue la preocupación por cuantificar, medir, dar lugar al sector. Es interesante rescatar esta preocupación porque la necesidad de ponerle un número a esta población puede estar justificada con *mostrar* el peso del sector. Hubo varios trabajos que interesaron y se ponderaron en la producción de los documentos que analizamos. El ya clásico trabajo de Obschatko, Foti y Roman (2007) que analiza variables del censo nacional agropecuario y, si rastreamos otros anteriores, que hicieron el ejercicio de cruzar NBI y datos del Censo y encuestas a hogares rurales.

Nos resulta de interés como se produce una preocupación alrededor de los datos y de la necesidad de cuantificar tipos de población específica para la producción de la política. Esto llama nuestra atención no solo porque se produce en la esfera de lo estatal, sino porque esa necesidad también fue algo producido en los documentos del FoNAF cuando reclaman un registro de agricultores y organizaciones del sector. A su vez, este planteo nos permite pensar estas vinculaciones que se producen en esferas separadas de lo público y lo privado pero, en la práctica, esto no se comprende como división sino como una relación porosa, donde no solo circulan ideas y prácticas sino también personas.

Dimensionar esto interesa porque colabora para pensar otros problemas que no fueron directamente abordados aunque si planteados, como ¿quiénes son los que producen las políticas, quiénes están en esa arena de producción y definición de los problemas?

El último capítulo de esta tesis es el que nos deja más preguntas para seguir trabajando. Al retomar las acciones y los objetivos que se inscriben en los documentos del programa Unidad de Minifundios y evidenciar las preguntas que este campo nos habilitó, y contextualizando a este programa como uno de los primeros productos de estas políticas estatales del desarrollo rural, la inquietud se centró en cómo se produjeron los *problemas* abordados en esta política que nos permite pensar la génesis de la institucionalidad del desarrollo rural. ¿Qué sentidos se recogen para la acción con el sector rural subalterno pos dictadura? ¿Qué visión se produce en la *asistencia técnica*, en el *mensaje tecnológico* y en la *capacitación* que este programa planteó? ¿Cómo estos pilares de trabajo planteados a finales de la década de 1980 son una continuidad dentro de este programa a la vez que son recogidas por los otros dos programas analizados a partir de los documentos oficiales.

Concluyendo, podemos afirmar que esta tesis deja más preguntas abiertas que respuestas concretas. A la vez que pensamos que eso es una ventaja que nos permite seguir indagando más acerca de la producción de políticas estatales y poder, en el futuro, ampliar la temporalidad del análisis y hacer otras lecturas acerca de las unidades burocráticas de gestión estatal.

Unidad de Minifundios, el Programa Social Agropecuario y el Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios, a partir de sus documentos, a partir de lo que se produjo dentro de estas unidades burocráticas de gestión en forma de texto, nos habilitaron el acceso al complejo mundo de la producción de la política. Porque a partir de indagar en lo escrito pudimos ver cambios en la construcción de los sujetos, de los objetivos, de las instituciones, de la visión del desarrollo, de las visiones de mundo que se produjeron en distintos contextos. Pero también las continuidades que encontramos en las mismas dimensiones actualizan algunas ideas acerca de la arena estatal donde se definen los problemas y el modo de abordarlos.

Siguiendo a Shore (2010) “*hay que reconocer que la formulación de políticas es una actividad sociocultural (regida por leyes) profundamente inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los mundos de sentido humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos*” (2010:24). Y nos inspira esto para volver a una cuestión que planteamos en la introducción, a lo largo de esta tesis y en las conclusiones. No nos interesa abordar las políticas estatales como lo que *deberían* ser o, lo que deberían hacer, nos interesa analizar lo que efectivamente produjeron.

Diciembre de 2018.

## **Bibliografía.**

- ABÉLÈS, Marc. (1997). *La antropología política: nuevos objetivos, nuevos objetos*. Revista Internacional de Ciencias Sociales. N° 153.7
- ABÉLÈS, Marc y Máximo BARADÓ. (2015). Obsesiones antropológicas. Estado y resistencia. En: Abélès y Máximo Badaró “Los encantos del poder”. Siglo XXI.
- ABRAMS, Philip, (2015). “Notas para la dificultad de estudiar el Estado” en: Abrams, Gupta y Mitchell *Antropología del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México.
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro. (2015). *La vida social de los documentos de las políticas públicas*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- ARCHETTI, Eduardo (2017) “Antología esencial”. CLACSO. Argentina.
- ARROYO, Mónica. “Mercosul: definição do pacto territorial vinte anos depois”. In: Arroyo, Mónica e Zusman, Perla. (Org.). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010, p. 59-82.
- ARZENO, Mariana y Mariana PONCE. (2013) *El rol del Estado y las políticas públicas de “desarrollo” en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar*. En Manzanal, Mabel y Mariana Ponce “La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino”. Ediciones Ciccus.
- BALBI, Fernando Alberto y Mauricio BOIVIN. (2008). *La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno*. Cuadernos de Antropología social N° 27. Pp. 7-17. FFyL- UBA
- BARBETA, Pablo y Diego DOMÍNGUEZ (2016) *Derecho a la tierra y activismo rural en argentina: de las ligas agrarias a los movimientos campesinos*. Revista Alternativa N°6.
- BARSKY, Osvaldo y Jorge GELMAN. (2009). “Historia del Agro Argentino”. Sudamericana. Buenos aires.
- BARSKY, Osvaldo (2011) *El conflicto agrario argentino desde la resolución 125* en: José Muzlera, Marina Poggi y Ximena Carreras Doallo, comp. Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino. Ed. CICCUS, Buenos Aires.
- BENCIVENGO, Mariana. (2017). *Las transformaciones de la política social: el PSA/Proinder y la experiencia Socioterritorial en Tala/Nogoyá, Entre Ríos*. XIV Jornadas Nacionales y VI

Internacionales de Investigación y Debate: "Discursos y representaciones sobre el mundo rural latinoamericano de los siglos XX y XXI".

- BERGER, Matías. (2017). *No son productores. La construcción de las categorías de destinatarios de políticas públicas y sus implicancias*. Jornadas de Estudios Agrarios Argentinos y Latinoamericanos. Buenos Aires.
- BERGER, Matías. (2013). *Nociones de representación y organización en disputa*. Revista Avà 21. Dossier. 2013
- BERNAL-MEZA, Raúl. (2008) "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2008, 51 (2), pp.154-178.
- BIAGGI, Cristina, Cecilia CANEVARI y Alberto TASSO. (2007). *Mujeres que trabajan la tierra. Un estudio sobre las mujeres rurales en Argentina*. Serie estudios e investigaciones 11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- BISANG, Roberto y Mercedes Campi. (2013) "El desarrollo agrario argentino en las últimas décadas: fases en el establecimiento de un nuevo paradigma productivo". En: *Claves para repensar el agro argentino*. Editado por Guillermo Anlló, Roberto Bisang y Mercedes Campi. Eudeba. Buenos Aires.
- BOURDIEU, Pierre. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama. Barcelona.
- BOURDIEU, Pierre. (2000 [1988]). "Cosas dichas". Editorial Gedisa. Barcelona.
- BOURDIEU, Pierre y Loïc WACQUANT. (1995). "Respuestas por una antropología reflexiva". Grijalbo.
- CAMPI, Mercedes. (2013). "Tecnología y desarrollo agrario". En: *Claves para repensar el agro argentino*. Editado por Guillermo Anlló, Roberto Bisang y Mercedes Campi. Eudeba. Buenos Aires.
- CARBALLO, Carlos. (2007). "Cincuenta años de agricultura familiar y desarrollo rural en el INTA". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*. N° 26 y 27.
- CATALANO, José y Luis MOSE (2013). *Agricultura familiar y el rol del Estado: Organizaciones para crecer, desarrollarse para transformar la realidad*. Voces del Fénix N° 28.
- Ciencias Sociales. N° 140, v. 35, p. 529-562
- COWAN ROS, Carlos. (2002) *ONGs de Desarrollo Rural: estructura, dimensión y estrategias ante el nuevo siglo*. En Benencia Roberto y Flood, Carlos "ONGs y Estado. Experiencias de organización rural en Argentina". Editorial La Colmena.

- COWAN ROS, Carlos y Matías BERGER (2017). “La promoción de la organización como representación práctica y disputa en el desarrollo rural: aportes para su estudio”. XIV Jornadas nacionales y VI internacionales de investigación y debate. Universidad Nacional de Quilmes.
- CRAVIOTTI, Clara. (2001). “La focalización en el PROINDER”. Serie documentos de formulación. Ministerio de Economía. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación Dirección de Desarrollo Agropecuario PROINDER.
- CRAVIOTTI, Clara. (2014). “La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales”. En Craviotti, Clara (comp.) Agricultura Familiar en Latinoamérica. Continuidades, transformaciones y controversias. Ediciones Ciccus.
- DAS, Veena y Deborah POOLE. (2008). *El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas*. Cuadernos de antropología social N° 27. PP. 19-52. FFyL UBA.
- DROR, Yves. (1992). *Salir del paso: ciencia o inercia*. En L. Aguilar (Comp.) “La hechura de las políticas públicas”. Porrúa. México.
- DURKHEIM, Emile. (2000). *Cuarta lección, Quinta lección, Sexta lección y Séptima lección* En: Durkheim, E “Lecciones de Sociología”. El Aleph.
- ELLIS, Frank y Stephen BIGGS. (2001). *Evolving themes in rural development 1950s-2000s*. Development Policy Review, v. 19, n. 4.
- ESCOBAR, Arturo. (2007) “La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo”. Fundación Editorial el perro y la rana. Venezuela.
- ESCOBAR, Arturo. (2005). "Una ecología de la diferencia: Igualdad y conflicto en un mundo glocalizado". En Más allá del Tercer Mundo. Globalización y diferencia. U. del Cauca, Colombia.
- ESCOLAR, Cora. (2000.a) *La investigación en Geografía. Epistemología de la construcción de datos*. En Escolar, C. (Comp.), Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales. Buenos Aires: Eudeba.
- ESCOLAR, Cora. (2000b) *La recuperación del Análisis Institucional como perspectiva teórico-metodológica*. En Escolar, C. (Comp.), Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales. Buenos Aires: Eudeba.
- ETZIONI, A. (1992). La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. En L. Aguilar (Comp.) “La hechura de las políticas públicas”. Porrúa. México.
- EVANS, Peter. (1996). “El Estado como problema y solución”. Desarrollo Económico, vol. 35, N° 140 .
- FASSIN, Didier. (2003). *Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia*. Cuadernos de Antropología Social. N.º 17. UBA. Buenos Aires.

- FASSIN, Didier. (2016). "El gobierno humanitario". En: *La razón humanitaria. Una historia moral del tiempo presente*. Editorial Prometeo.
- FEDERIC, Sabina y Germán SOPRANO (2008) "Panorama temático: Antropología y política en Argentina". Anuario de estudios en Antropología social.
- FEITO, Carolina. (2014). *Agricultura familiar para el desarrollo rural argentino*. Revista Avá.
- FEITO, María Carolina (2005). *Antropología y Desarrollo Rural. Contribuciones del abordaje etnográfico a los procesos de producción e implementación de políticas*. Avá revista de antropología. N° 6. Universidad de Misiones.
- FERNÁNDEZ, Lisandro. (2018). *Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate*. Revista trabajo y sociedad N°30. Santiago del Estero. Argentina.
- FERNÁNDEZ, Victor Ramiro, José Ignacio VIGIL Y María Cecilia GÜEMES. (2006). *Quo vadis Banco Mundial?. El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana*. Desenvolvimento em Questão, vol. 4, núm. 8. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí, Brasil.
- FERRARA, Francisco, (1973), *Qué son las ligas agrarias. Historia y documentos de las organizaciones campesinas del Nordeste argentino*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- FIDA (2016). *El FIDA de un vistazo*. Fondo internacional de desarrollo agrícola. Italia.
- FORNI, Floreal y Guillermo NEIMAN. (1994). "La pobreza rural en la Argentina". Documento de trabajo N° 5, mimeo inédito, CEPA (Comité Ejecutivo para el Estudio de la Pobreza en la Argentina), Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica.
- FORO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR. (2006). "Nota de presentación y documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar". Mendoza.
- FOUCAULT, Michel. (1980). *Microfísica del poder*. Cap. 8. La Piqueta. España.
- FOUCAULT, Michel. (2006) *Seguridad, territorio y población*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- FRANZE MUNDANO, Adela (2013). *Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas*. Revista de Antropología social. N° 22.
- GALAFASSI, Guido. (2006). Conflicto por la tierra y movimientos agrarios en el nordeste argentino en los años setenta: la Unión de Ligas Campesinas Formoseñas. Perfiles Latinoamericanos n° 26 . FLACSO México.

- GALAFASSI, Guido (2012). *Para una relectura de los procesos de conflicto y movilización social en la Argentina de inicios del milenio (2001-2003)* Revista Mexicana de Sociología 74, núm. 1. México, D.F.
- GIARRACA, Norma y Miguel TEUBAL. (2005) *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*. Alianza editorial. Buenos Aires.
- GISCLARD, Marie; Pilles ALLAIRE y Roberto CITTADINI. (2015). *Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina*. Revista: Mundo Agrario, 16 (31).
- GONZÁLEZ DIEZ, Amparo y Andrea MAGGIO. (2002) “Palabras campesinas”. Departamento de extensión y programas de intervención. Unidad de Minifundios. INTA Ediciones.
- GORENSTEIN, Silvia, Martín NAPAL y Mariana OLEA. (2009). *Políticas de desarrollo rural y estrategias institucionales provinciales. Experiencias en Argentina*. Revista paradigma económico. Año 1 N°1.
- GRAS, Carla y Valeria HERNÁNDEZ. (2016). *Radiografía del nuevo campo argentino. Del terrateniente al empresario transnacional*. Siglo XXI editores.
- GRELA, Plácido. (1958). *El grito de Alcorta. Historia de la rebelión campesina de 1912*. Editorial Tierra Nuestra. Rosario.
- GUBER, Rosana. (1991) *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- GUBER, Rosana. (2004). “El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo”. Editorial Paidós.
- HOCSMAN, Luis (2014). *Agricultura familiar y descampenización. Nuevos sujetos para el desarrollo rural modernizante*. Revista perspectivas rurales. Nueva época. Año 13 N° 25.
- HOCSMAN, Luis Daniel. (2013) *De agencias estatales en el espacio rural de Argentina. Campesinos y agricultores familiares, como sujetos agrarios*. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 38.
- IÑIGO CARRERA, Nicolásy María Celia COTARELO ( 2004).*La insurrección espontánea. Argentina. Diciembre de 2001*. PIMSA.Vol. VII. Buenos Aires.
- LATTUADA, Mario. (2014) *Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones*. Revista temas y debates N.º 27. Año 18.
- LATTUADA, Mario, NOGUEIRA, María Elena, URCOLLA, Marcos (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Colección UAI investigación. Teseo. Buenos Aires.



- LATTUADA, Mario; NOGUEIRA, María Elena; URCOLLA, Marcos. (2012). *Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del estado (1991-2011)*. Revista Avà 21. Dossier.
- LIPSKY, M. (ed.). (1969). Annual meeting of the American Political Science Association: Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Commodore Hotel, New York: Institute for Research on Poverty.
- MANZANAL, Mabel. (2014) *Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio*. Revista Realidad económica N°283.
- MANZANAL, Mabel y Sergio SCHNEIDER (2010) “Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)”. Asociación latinoamericana de sociología rural VIII congreso Latinoamericano de sociología rural. Brasil.
- MANZANAL, Mabel, Mercedes CARACCILO de BASCO, María Ximena ARQUEROS y María Andrea NARDI. (2008). *Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuesta*. Serie Estudios E Investigaciones N° 16. Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos Dirección de Desarrollo Agropecuario PROINDER.
- MANZANAL, Mabel. (2000). *Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)*. EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales, N° 78, Vol. XXVI. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- MANZANAL, Mabel. (2002). *Instituciones y gestión del desarrollo rural en Argentina*. Economía, Sociedad y Territorio N° 12. El Colegio Mexiquense, A.C., México
- MANZANAL, Mabel. (2013). *Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?* En Manzanal, M y Marina Ponce (Comp.) *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Ediciones CICCUS. Buenos Aires.
- MANZANAL, Mabel. (1988). *El minifundio en la argentina: Políticas alternativas para una realidad poco conocida*. En: “La economía agraria Argentina”. XX Congreso Internacional de Economistas Agrarios.
- MANÇANO FERNANDES, Bernardo. (2004). *Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales*. [www.acaoterra.org/IMG/pdf/Movimientos-socioterritoriales-y-movimientos-socioespaciales.pdf](http://www.acaoterra.org/IMG/pdf/Movimientos-socioterritoriales-y-movimientos-socioespaciales.pdf)
- MARQUEZ, Susana. (2007). “Un año del Foro”. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio de diálogo político desarrollada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar. S/R.

- MARTÍNEZ, Luciano (2003). *Capital social y desarrollo rural*. Iconos Revista de Ciencias Sociales, núm. 16. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador.
- MASTRANGELO, Andrea. (2006). “*Nuestro sueño es un mundo sin pobreza*” *Un estudio etnográfico sobre el banco mundial*. Avá Revista de Antropología, núm. 8. Universidad Nacional de Misiones. Misiones, Argentina.
- MAUS, Marcel (2009). *Ensayo sobre el Don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Katz Editores.
- MITCHELL, Timothy (2015). “Sociedad, economía y el efecto del estado”. En Abrams, Gupta y Mitchell *Antropología del estado*. Fondo de Cultura Económica. México.
- MORO, Javier. (2000). *Problemas de agenda y problemas de investigación*. En Escolar, C. (Comp.), *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Buenos Aires. Eudeba.
- MULLER, Pierre (2000) *Las políticas públicas*. Bogota: Universidad del Externado de Colombia.
- MULLER, Pierre. (2000). *Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas*. Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales. N°16.
- MURMIS, Miguel. (2001). “Pobreza rural. Diversidad de situaciones ocupacionales”. Serie documentos de formulación. Ministerio de Economía. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación Dirección de Desarrollo Agropecuario PROINDER.
- 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.
- NAVAMUEL, Federico.(2011). “La Agricultura Familiar y el MERCOSUR Arquitectura institucional para la integración regional”. Boletín Informativo del CENSUD; no. 38
- NEIMAN, Guillermo. (2010). *Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia argentina*. En Manzanal, M y Guillermo Neiman (Comp.) *Las agriculturas familiares del MERCOSUR Trayectorias, amenazas y desafíos*. CICCUS.
- NEIMAN, Guillermo, Matías BERGER, Sofía ARROÑADE, Francisco FABIO, Ana KAROL, Elena MINGO y Melina NEIMAN. (2006). *Diversidad de las formas de representación de intereses entre organizaciones de pequeños productores del agro argentino: Base social, reivindicaciones y articulaciones*. Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires.

- NOGUEIRA, María Elena y Marcos URCOLA (2015). *La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte argentino (1991-2014)*. Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural, núm. 19. Centro de Estudios sobre la Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales Zaragoza, España.
- NUSSBAUMER, Beatriz y Carlos COWAN ROS. (2011). *mediadores sociales en la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Ediciones Ciccus.
- OBSCHATKO, Edith, María del Pilar FOTI y Marcela ROMÁN. (2007). “Los pequeños productores en la república argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002. 2º edición ampliada. IICA. SAGPYA. Buenos Aires.
- ORLANSKY, Dora. (2005). *El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa*. Doc. aportes adm. pública gest. estatal n.6 Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- OSZLAK, Oscar y Guillermo O’DONNELL (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E.CLACSO/Nº4.
- OSZLAK, Oscar. (1978) *Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico metodológicos para su estudio* en Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2011 *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, pp. 115-142
- OSZLAK, Oscar. (1982). *Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina*. Desarrollo Económico, Vol. 21 N° 84. pp. 531-548.
- OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo. (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Redes. Vol. 2. Núm. 4.
- OSZLAK, Oscar. (2011). *El rol del Estado: Micro, Meso, Macro*. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco.
- PESSANHA NEVES, Delma. (2008). *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. UFGRS Editora. Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Rural.
- PINAZZO, Germán, DELFINI, Marcelo y Ana DROLAS. (2017). Ruptura macroeconómica y continuidad estructural en la Argentina post convertibilidad. Un aporte al debate sobre la naturaleza del neoliberalismo. Trabajo y sociedad N°28. Santiago del Estero.
- POULANTZAS, Nicos. (2007). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI. México.

- RAMOS BERRONDO Jimena (2013). *¿Productores o pobres rurales? El poder y la agencia en las políticas de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en Chaco*. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- RAMOS BERRONDO, Jimena. (2017). *Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar: Miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes en el Chaco, Argentina\*(2008-2015)*. Revista Estado y Políticas Públicas N° 9.
- RAPOPORT, Mario. (2000). *El Plan de Convertibilidad y la economía argentina (1991-1999)*. Revista: Economía e Sociedade, Campinas. Brasil.
- RAU, Víctor. (2009) *Estudio de actualización sobre la incorporación de los asalariados transitorios agropecuarios a un proyecto de inclusión social*. Serie estudios e investigaciones N°22. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Dirección de Desarrollo Agropecuario PROINDER.
- RENAF (2009). “Manual del registrador”. Dirección de Registro nacional de Agricultura Familiar. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.
- RENAF (2014). “Caracterización estadística por región”. Registro Nacional de Agricultura Familiar. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- RODRIGUEZ BILELLA, Pablo. (2005). *Trayectorias asociativas en el marco de los programas de desarrollo rural: un análisis desde los actores*. Trayectorias y Contextos: Organizaciones Rurales en la Argentina de los Noventa Lugar: Buenos Aires.
- ROFFMAN, Alejandro. (1993). Las economías regionales. Un proceso de decadencia estructural. En: Bustos, P. (Comp.). *Más allá de la estabilidad*. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires,
- ROSATO, Ana. (2009). “Introducción: el *hacer* política: cotidianidad y delimitación del dominio político”. En Mauricio Boivin, Beatriz Heredia y Ana Rosato (comp.) *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*. Editorial Antropofagia.
- ROSE, Nikolas y Peter MILER. (1992). *Political power beyond the State: problematic government*. Vol.43, n° 2.
- ROZE, Próspero. (1992). *Conflictos agrarios en la Argentina, El proceso liguista*, Buenos Aires, CEAL.
- SABOURIN, Eric, LE COQ, Jean Francoise, GILES, Massardier, SOTOMAYOR, Octavio (2014). *El surgimiento de las políticas públicas para la agricultura familiar en América Latina: Trayectorias, tendencias y perspectivas*. Cuadernos de Ciencias y Tecnología. Vol. 31 N° 2. Brasilia.

- SANS CERBINO, Gonzalo. (2012). “Burguesía agraria, conflictividad política y quiebres institucionales. Argentina, 1975-2008”. Revista Polis. N°31.
- SAYER, Derek (1992). *Formas cotidianas de formación estatal: algunas observaciones disidentes sobre la Hegemonía*. En Joseph Gilbert y Daniel Nugent, *Everyday forms of states formation. Revolution and the negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham and London, Duke University Press. PP. 367-377.
- SCHAVELZON, Salvador. (2010). *La antropología del Estado, su lugar y algunas de su problemáticas*. PUBLICAR. Año VIII N°IX.
- SCHEJTMAN, Alexander y Julio BERDEGUÉ. (2004). “Desarrollo territorial rural”. Debates y temas rurales N°1. RIMISP. Santiago. Chile.
- SCHIAVONI, Gabriela. (2010). *Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina*. En Manzanal, M y Guillermo Neiman (Comp.) *Las agriculturas familiares del MERCOSUR Trayectorias, amenazas y desafíos*. Ediciones CICCUS.
- SCHIAVONI, Gabriela. (2005). “El experto y el pueblo: La organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina)”. *Desarrollo Económico* N° 179. Vol. 45.
- SCHNEIDER, Sergio y Fabiano ESCHER. (2014). “El concepto de agricultura familiar en América Latina”. En Craviotti, Clara (Comp.) *Agricultura Familiar en Latinoamérica. Continuidades, transformaciones y controversias*. Ediciones Ciccus.
- SERVOLO DE MEDEIROS, Leonilde. (2010). *Agricultura familiar no Brasil: aspectos da fornacão de urna categoría política*. En: Mabel Manzanal y Guillermo Neiman comp. “Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos”. Ediciones Ciccus.
- SHORE, Cris (2010). *La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la formulación de las políticas*. Revista Antípoda. N° 10.
- SISLIAN, Fabián (2013) *Políticas públicas y Agricultura Familiar. Los acuerdos territoriales del desarrollo rural con inclusión como herramienta para una nueva política nacional de desarrollo rural*. Revista Perspectivas de Políticas Públicas. Año 2. N°4.
- SOVERNA, Susana (2004). *Políticas de desarrollo rural. Situación actual y propuestas*. II congreso nacional de políticas sociales. Mendoza.
- SOVERNA, Susana (2008). *El desarrollo rural en Argentina: Situación de las políticas provinciales*. SAGPyA. Dirección de Desarrollo Agropecuario. PROINDER.
- SOVERNA, Susana; Pedro TSAKOUMAGKOS y Raúl PAZ (2008) “Revisando la definición de agricultura familiar.” *Serie documentos de capacitación N° 7*, Buenos Aires. SAGPyA PROINDER.

- TAPPELLA, Esteban (2003) *Globalización y Transformación de la Estructura Social Agraria en Argentina: ¿Nuevas Ruralidades, Nuevas Políticas?*. Revista Kairos Año 7 Nro 12.
- TAPPELLA, Esteban y Pablo RODRIGUEZ BILELLA. (2008). *Transformaciones globales, modos de vida y desarrollo rural*. En: Pablo Rodríguez Bilella y Esteban Tapella “Transformaciones globales y territorios: experiencias y aprendizajes de desarrollo rural en Argentina”. Editorial la colmena.
- TEUBAL, Miguel., DOMÍNGUEZ, Diego. y SABATINO, Pablo. (2005) “Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema agroalimentario” en: Giarraca N. y Teubal M. (ed) (2005) en *El campo Argentino en la Encrucijada*, Buenos Aires, Ed Alianza
- THWAITES REY, Mabel. (1999). “Estado y sociedad ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90”. Revista Realidad Económica Buenos Aires (Argentina) Revista Realidad Económica Número 160.
- THWAITES REY, Mabel. (2005). *El Estado. Notas sobre su(s) significado(s)*. En Mabel Thwaites Rey y Andrea Magdalena López “Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino” .Editorial: Prometeo, 2005, Buenos Aires.
- TROUILLOT, Michel. (2011). “Antropología del Estado en la época de la globalización: encuentros cercanos del tipo engañoso”. En *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Editorial de la Universidad del Cauca.
- TUTUY, Manuel Roque, Claudia NOSEDA, Juan Ignacio HAYDEN y Fernanda GONZÁLEZ MARASCHIO. (2012). *Enfoque socioterritorial en la nueva institucionalidad*. XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VIII del MERCOSUR.
- VIDELA, Gabriel, Mariana GASPAROTTO Y María Andrea NARDI. (2010) “¿Arquitectos de Mundo? Acerca de la centralidad del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en la planificación territorial desde 1990”. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona.
- VILAS, Carlos (2013). *Pensar el Estado*. Conferencia del Dr. Carlos Vilas en la ceremonia homenaje a su trayectoria académica e intelectual. Universidad de Lanús.
- WILKIS, Ariel. (2014). *Sobre el capital moral*. Papeles de trabajo N°8.
- YANOW, Dvora. (2015). Making sense of policy practices: interpretation and meaning. Working Paper at Wageningen University.

## **Anexo 1- Documentos institucionales.**

Los siguientes documentos que fueron producidos en las unidades burocráticas de gestión sobre las que se indagó en esta tesis:

- Digesto administrativo creación del PSA. Año: 1993
- “Análisis de estrategias y operatorias del programa social agropecuario: Alternativas de ampliación”. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Dirección de planeamiento y desarrollo agropecuario. PROINDER. Buenos Aires, 1994. Consultora: Susana Soverna.
- “Análisis de programas de desarrollo rural. Informe borrador”. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Dirección de planeamiento y desarrollo agropecuario. PROINDER. Buenos Aires, 1995. Consultora: Susana Soverna.
- “Dos años del Programa Social Agropecuario”. Programa Social Agropecuario. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. 1995
- “Unidad de Minifundios”. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Unidad de planes y proyectos de Investigación y Extensión para productores minifundistas. Autores: Catalano, Merchante y Tesoriero. Diciembre de 1996.
- Folleto: “Investigación y extensión para el productor minifundista: la acción del INTA”. Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas. Sin año.
- “Estrategia de Desarrollo Rural hacia el siglo XXI”- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación. Dirección Nacional de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario. Marzo de 1997.
- “El programa social agropecuario. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas” 1993-1998. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. 1998.
- Manual operativo PSA. SAGPyA. Febrero 1999.
- “El programa social agropecuario. 8 años de promoción y apoyo a pequeños productores minifundistas” 1993-2001. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Diciembre 2001
- Folleto: “Programa Social Agropecuario. Una propuesta participativa en el espacio rural”. PSA- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. 2001.

- “Programa nacional para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios” Documento base y estructura organizativa. INTA ediciones. Autores: Julio Elverdín, Sandra Ledesma, Erika Zain El Din y Eduardo Cittadini.
- Addenda manual operativo PSA. Vigente desde 01-01-2007. SAGPyA
- Manual operativo. Coordinación Nacional del PROINDER. Ministerio de producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER adicional). Marzo 2009.
- Plan estratégico y programa nacional de desarrollo rural para la agricultura familiar. Versión preliminar para la discusión interna. Subsecretaría de desarrollo rural y agricultura familiar. Dirección de planificación y evaluación de políticas, área de diseño de políticas. SAGPyA. Mayo de 2009.
- Manual operativo. Parte 1. Programa Social Agropecuario. Presentación del programa, y sus actores estructura y funciones. MAGyP. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Abril 2010.
- Manual operativo. Parte 2. Programa Social Agropecuario. MAGyP. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Abril 2010.



## **Anexo 2- Glosario de siglas.**

AACREA: Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola

BID: Banco Interamericano de desarrollo

BM: Banco Mundial

CADIF: Centro Andino de Desarrollo, Investigación y Formación

CIPAF: Centro de Investigación y desarrollo tecnológico para la Agricultura Familiar

CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada

CRA: Confederaciones Rurales Argentinas

FAA: Federación Agraria Argentina

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FoNAF. Foro de Organizaciones de la Agricultura Familiar

FUNDAPAZ. Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INCUPO: Instituto de Cultura Popular

INDES: Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

ONG. Organización No Gubernamental

PROFEDER: Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable

PROINDER: Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios

PSA. Programa Social Agropecuario

PUCAM: Por un Campo Argentino Mejor

SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

SAGyP: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca

SRA: Sociedad Rural Argentina

SsAF: Subsecretaría de Agricultura Familiar

SsDRyAF: Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar

UCAR: Unidad para el Cambio Rural

UP. Unidad Provincial (PSA)

UTCN: Unidad Técnica de Coordinación Nacional

UTCP: Unidad Técnicas de Coordinación Provincial