

6

Producción de instituciones estatales de desarrollo rural: el caso del PSA y el PROINDER

María Florencia Marcos¹

Universidad de Buenos Aires / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

@ [florenciamarcos@conicet.gov.ar]

RECIBIDO 01-06-2020
ACEPTADO 07-08-2020

Cita sugerida: Marcos, M. F. (2020). Producción de instituciones estatales de desarrollo rural: el caso del PSA y el PROINDER. Revista *Huellas*, Volumen 24, N° 2, Instituto de Geografía, EdUNLPam: Santa Rosa. Recuperado a partir de: <http://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/huellas>

DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/huellas-2020-2420>

Resumen

A partir del Programa Social Agropecuario (PSA) y del Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), en el presente artículo se analizan los cambios que acontecen en las unidades burocráticas de gestión del desarrollo rural entre la década de 1990 y la del 2010. Al prestar atención a los cambios institucionales, el recorrido propuesto aborda cómo dos políticas de desarrollo rural se producen y reproducen en diferentes contextos políticos y económicos y, el modo en que la continuidad de ambas acciones implicó modificaciones en los ámbitos de gestión a partir de la creación de Programas, Unidades, Secretarías y Ministerios. Se reconocen que los cambios no solo impactan en la producción de instituciones nuevas sino también en el contenido que se les asigna a estas instituciones en la constitución de un tema socialmente problematizado que justifica una política estatal.

Palabras clave: Desarrollo rural, políticas estatales, instituciones, gubernamentalidad

Production of state institutions of rural development:
the case of PSA and the PROINDER

Abstract

Based on the *Programa Social Agropecuario* (PSA) and the *Proyecto de Desarrollo Rural para Pequeños Productores Agropecuarios* (PROINDER),

1 Prof. en Ciencias Antropológicas (FfYL-UBA). Máster en Políticas Ambientales y territoriales (FfYL-UBA). Doctoranda en Antropología (FfYL-UBA). Becaria doctoral CONICET en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

this article analyzes the changes that the bureaucratic units of rural development management have undergone between the 1990s and 2010. By paying attention to institutional changes, the analysis addresses the way in which two rural development policies are produced and reproduced in different political and economic contexts. It also focuses on the way in which the continuity of both actions implied modifications in the management areas after the creation of Programs, Units, Agencies and Ministries. It has been acknowledged that the changes not only have an impact on the production of new institutions but also on the content allocated to those institutions in the constitution of a socially problematized issue that justifies a state policy.

Key words: Rural development, state policies, institutions, governmentality

Produções de instituições estatais de desenvolvimento rural:
o caso PSA e o PROINDER

Resumo

A partir do Programa Social Agropecuário (PSA) e do Projeto de Desenvolvimento para Pequenos Produtores agropecuários (PROINDER), neste artigo analisam-se as mudanças que acontecem nas unidades burocráticas de gestão de desenvolvimento rural entre 1990 e 2010. A análise proposta, ao considerar as mudanças institucionais, aborda como duas políticas de desenvolvimento rural se produzem e reproduzem em diferentes contextos políticos e econômicos e, a maneira em que a continuidade de ambas ações compromete modificações nos âmbitos de gestão a partir da criação de Programas, Unidades, Secretarias e Ministérios. Reconhecem-se que as mudanças impactam tanto na produção de instituições novas como no conteúdo que lhes é designado na constituição de um tema socialmente problematizado que justifica uma política estadual.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural; Políticas estaduais; Instituições; Governabilidade.

Introducción

En el siguiente artículo se abordará el análisis de dos programas de desarrollo rural que se produjeron en la década de 1990 en Argentina: el Programa Social Agropecuario (PSA) y el Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)². Específicamente se ahondará en los cambios y continuidades que se dieron en las unidades

2 El PSA se ejecutó en el periodo 1993-2013. El PROINDER tuvo dos etapas, la primera entre 1998 y 2007 y, el “adicional” del Programa se ejecutó entre el 2008 y el 2012.

burocráticas de las que dependieron³. Esta descripción se relaciona con una serie de preguntas que se plantean alrededor de esta cuestión que incluyen ¿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 en la transformación de las instituciones de las cuales dependen?

Las políticas estatales de desarrollo rural en Argentina tienen una historia relativamente reciente que se puede situar con el regreso de la democracia (Lattuada, Nogueira, y Urcola, 2012, Fernández, 2018). En la década de 1990 se presentan cambios a partir de la reforma del estado (Thwaites Rey, 1999) que serán el marco ineludible para comprender las transformaciones institucionales que se buscan describir y analizar. Estos cambios responden no sólo a una cuestión nacional sino también, a directrices de agencias internacionales que fueron, a su vez, protagonistas de las iniciativas de políticas de desarrollo rural en Argentina (Marcos, 2020).

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 sólo 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, p.118).

Los fenómenos sociales, como anunció Mintz (1994) son históricos por naturaleza, razón por la cual se comprende que los elementos contextuales político-económicos que formaron parte del corolario de la producción tanto de PSA, como del PROINDER, colaboran para presentar una visión original de estos programas analizados como políticas estatales.

La estrategia metodológica será el análisis de documentos oficiales de los programas (manuales operativos y otros documentos de gestión). Como advierten Muzzopappa y Villalta (2011), este ejercicio permite comprender parte del campo de lo estatal.

Un campo compuesto por múltiples y diversas burocracias, por distintos actores y grupos sociales, y por diferentes lógicas de funcionamiento, así como por una diversidad de documentos –reglamentos, normas, publicaciones institucionales, expedientes y sentencias– que, producidos y

3 Con esto se hace referencia a la diferenciación estructural interna al Estado que puede o no institucionalizarse en organizaciones legalmente identificables (Oszlak y O'Donnell. 1981). Particularmente, en este artículo se accionará esa categoría cuando se hable de Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, y diferentes jerarquías de las instituciones públicas, sin abandonar por ello, estas denominaciones.

rubricados por agentes institucionales, portan la fuerza de lo estatal, esto es, de la palabra autorizada, legítima, oficial (2011, p.15).

Desde los estudios etnográficos del estado, el análisis de documentos es una sugerencia que también realizó Yanow (2015), cuando describió la importancia de este abordaje en los estudios de políticas públicas.

La información que se analizará son los documentos⁴ que se elaboraron desde los programas, esto es, las narrativas que se producen en la formulación de aquellas acciones estatales, lo que la política estatal dice de sí misma. Esto reviste también un interés antropológico en el sentido de que se puede acceder al discurso nativo de los productores de políticas. La perspectiva teórica que en la que se inscribe este artículo son los estudios de la gubernamentalidad (Rose y Miller, 1992). El surgimiento de la gubernamentalidad es analizado por Foucault (2006) como una forma de gobierno que tiene a la población como objeto privilegiado de la administración (Chatterjee, 2011).

El escrito está dividido de la siguiente forma, luego de esta introducción se explicará la producción del PSA en la institucionalidad estatal, la sección tres abordará los cambios que acontecen con la creación del PROINDER, luego se dedicará un apartado a la nueva trama institucional para dar paso a las consideraciones finales.

El Programa Social Agropecuario, una nueva institucionalidad para el desarrollo rural

Entre las políticas estatales que se desarrollaron en la década de 1990 para sujetos rurales subalternos⁵ estuvo el Programa Social Agropecuario (PSA).

4 “Dos años del Programa Social Agropecuario”(1995). Programa Social Agropecuario. Buenos Aires. SAGPyA. “El programa social agropecuario. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas, 1993-1998” (1998) Buenos Aires: SAGPyA. “Manual operativo PSA” (1999). Buenos Aires: SAGPyA. “Manual operativo PROINDER Adicional. (2009). Coordinación Nacional del PROINDER. Ministerio de producción. “Manual operativo PSA. Parte 1: Presentación del programa, y sus actores estructura y funciones” (2010). MAGyP, Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. “Manual operativo PSA. Parte 2” MAGyP. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

5 Con el objetivo de no reproducir las categorías que, desde las instituciones estatales fueron nominados los sujetos “beneficiarios” de las políticas mencionadas como minifundistas, pequeños productores o Agricultores familiares se utilizará “sujetos rurales subalternos”. Esta última presenta ventajas en tanto que no reproduce las categorías nativas de las instituciones estatales a la vez que habilita reconocer la posición subordinada de los sujetos que han sido objetivados por estas iniciativas desde el estado. Modonessi (2012) explica la noción de subalternidad a partir de la “condición subjetiva de la subordinación en el contexto de dominación capitalista” (2012, p. 2), por ello la descripción de los sujetos a partir de esta condición resulta

Este programa fue parte de las acciones producidas desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) para “productores minifundistas”⁶ y se creó a partir de un digesto administrativo donde se indicó, brevemente, que esa era la población objetivo con la que iba a trabajar desde programa.

Las decisiones que se tomaron en materia política económica en el periodo menemista tuvieron como punto de partida la “reforma del Estado”, tal como se advierte en la introducción. Thwaites Rey (1999) afirmó que esta reforma comprendió 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”. A partir de allí enumeró las empresas estatales que fueron privatizadas, sumado al sistema de servicios públicos que siguió el mismo camino.

Tapella (2003) advirtió como la liberalización encarnada principalmente en la idea de libre mercado y la reducción de medidas proteccionistas, resultó en que los productores pequeños enfrenten el mercado desde una posición aún más subordinada, debido, entre otras cosas a la importación de productos agrícolas e insumos que habitualmente eran producidos por campesinos.

En este contexto, la producción de programas para sectores subalternos rurales, fueron caracterizados por algunos autores (Neiman 2010, Lattuada, Nogueira, y Urcola, 2012, Craviotti 2014) como “paliativos” ante los ajustes del Estado en materia económica y financiera. Esta situación profundizó, aún más, las condiciones de pobreza de este sector de la población que se produce como sujeto de las políticas estatales a investigar.

El análisis de las características institucionales que se abordan en este artículo son susceptibles de ser recorridas a partir de los cambios y continuidades que identificamos en las diferentes unidades burocráticas. El PSA se produjo 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, donde la Secretaría cambió de rango a Ministerio.

pertinente en este escrito y, en este mismo campo ha sido utilizado por otros autores (Cowan Ros & Berger, 2017).

6 Las categorías nativas de los programas estatales para describir a los sujetos que se objetivan serán indicadas entre comillas.

En este contexto de reformas que producen cambios en el sistema del estado⁷ (Milliband 1970) se encuentra el Programa Social Agropecuario. Al momento de su creación en 1993, el Secretario a cargo de la cartera agropecuaria era Felipe Solá y la conducción del programa para “productores minifundistas” fue asumida por otro agrónomo, Gastón Bordelois, ex director nacional de Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y con fuertes lazos con la Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FUNDAPAZ).

Se puede considerar que la experiencia en INTA, pero también su participación en organizaciones como Por Un Campo Argentino Mejor y FUNDAPAZ⁸, 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 (Manzanal, 2000).

El PSA fue un programa con alcance nacional cuya propuesta, por lo que se anunció en sus documentos, era un modelo de gestión donde se articulaban 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, según su propio discurso, por una “descentralización en la toma de decisiones y la coordinación de distintas acciones dirigidas al sector” (Dos años del Programa Social Agropecuario, 1995, p. 3).

La estructura de funcionamiento del PSA, en sus inicios, fue la siguiente: dependió 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 estuvo integrada por la Unidad de Minifundios del INTA, el proyecto ProHuerta de INTA/ Ministerio de Desarrollo Social, el Programa de apoyo a Pequeños Productores del NEA (un programa en convenio de la SAGyP

7 Para Milliband (1970) el sistema estatal está constituido por un conjunto de instituciones que el autor enumera: el gobierno, la administración, el instituto armado y la policía, el poder judicial, el gobierno subcentral y las asambleas parlamentarias (1970, p.54). Argumenta que en estas instituciones es donde “descansa” el poder del Estado y “a través de ellas se esgrime, en sus diferentes manifestaciones, por las personas que ocupan las posiciones más destacadas en cada una de las instituciones” (1970, p.54).

8 PUCAM (Por un Campo Argentino Mejor) se creó en el año 1962, es una asociación civil que, como afirma Vázquez (2017) 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 creó 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”.

con FIDA/BID), el Proyecto de Reconversión de Áreas Tabacaleras, Confederación Intercooperativa Agraria Limitada (CONINAGRO), Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES), Instituto de Cultura Popular (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, otro 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 Argentina.

Sostenemos que en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca a partir de la creación del PSA se gubernamentaliza un problema de gobierno específico (Rose y Miller. 1992). 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, p.176).

En el año 1998 se produjo otro documento donde se presentó 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 Fomento. El programa siguió con una estructura similar con la que se creó pero se pueden identificar algunos cambios, como la producción de las áreas llamadas: “programación y seguimiento” y “área de operaciones”.

El PSA en el contexto de la implementación del PROINDER

En el año 1998 se empezó a ejecutar en la SAGPyA, el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) que se asentó en la estructura administrativa del PSA. Este nuevo proyecto fue financiado, en gran parte, por un préstamo con el Banco Mundial (Manzanal y Nardi 2008, Soverna y Bertoni 2019).

La división de tareas entre el PROINDER y el PSA se estableció de la siguiente manera: desde el Programa Social Agropecuario se financiaban créditos no bancarios y, desde el otro programa proyectos de inversión.

En tanto unidad burocrática, la novedad del PROINDER es que estaba dividido en “componentes” y “sub-componentes” del modo que grafica el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1. PROINDER: Componentes y subcomponentes

PROINDER. Componentes y subcomponentes.	
Componentes	Subcomponentes
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	D) Apoyo técnico para la coordinación institucional y la formulación de políticas de desarrollo rural, E) Apoyo al desarrollo rural de las provincias, F) Capacitación G) Investigación sobre tecnologías
Organización para la ejecución	
Emergencia por inundaciones	

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

En el PROINDER se produjo un componente llamado “fortalecimiento institucional” que consideramos de suma importancia para el análisis de los cambios y las continuidades en las unidades burocráticas de gestión seleccionadas. Se puede comprender 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.

Dar cuenta de los componentes es necesario para poder pensar la cuestión de los cambios en las unidades burocráticas. Como afirmó Yanow (2015) seguir el componente de la política puede dar cuenta de las tomas de decisión y otras fuentes de poder. El de “Apoyo a las iniciativas rurales” se asentó en la estructura pre existente del PSA, mientras que el componente de “Fortalecimiento Institucional” estuvo a cargo del Área de Desarrollo Rural de la Dirección de Desarrollo Agropecuario.

La coordinación del PROINDER, estuvo en los 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.

Desde el componente de “Fortalecimiento Institucional” se produce en el 2003 un documento de nuestro interés porque da cuenta de un cambio en el aparato burocrático. Este escrito realizado por Craviotti y Soverna (2003),

describe la creación de la Comisión de Desarrollo Rural en el año 1999. Esta se arma por una resolución dentro de la Secretaría de Agricultura. Para Latuada 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 se puede comprender como una necesidad de producir una reflexión, dentro del mismo sistema estatal, sobre la definición de una estrategia conjunta de todos los programas que intervenían en el mismo campo pero que se encontraban en diferentes unidades burocráticas, dentro de una misma Secretaría.

Otro de los cambios a destacar es el que ocurrió en la conducción del Programa. Si bien entre los años 1998 y 2006 compartió el mismo coordinador del PSA, luego, la coordinación pasa a estar a cargo de otra técnica. Cuando en el año 2007 se formuló el adicional del Programa, ya se habían producido algunos movimientos en la propia coordinación del PSA.

Cuando se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF) en el año 2008, el PROINDER, junto con otros programas financiados con deuda externa contraída, quedaron bajo la estructura burocrática de la SsDRyAF.

Al retomar el análisis del PSA y con el propósito de indicar algunos cambios que acontecen a partir de la producción del PROINDER en este otro programa, interesa destacar que, en 1999 se formuló el primer manual operativo del Programa Social Agropecuario. Como afirma Agudo 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, p.124).

Dentro de la información escrita desde el PSA no se contaba, hasta ese momento, 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 este análisis que se presenta de las instituciones, se tomó como referencia aquellos documentos donde se empezó a sistematizar la información que era producida desde el Programa referida a la forma en que este operaba o, cómo proyectaba sus operaciones.

Las mutuas vinculaciones de los programas de desarrollo rural permiten entender cómo y por qué se produjo un manual operativo desde el PSA en este momento. Los manuales no eran una novedad en la gestión de la política estatal ya que habían sido formulados en otras iniciativas, por ejemplo, en aquellos programas que funcionaban 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.

En el Manual Operativo de 1999 también hay una mención a la estructura organizacional del PSA. Los tres órganos nacionales son los que ya existían desde la producción del programa: La Unidad Técnica de Coordinación Nacional, la Comisión Coordinadora Nacional y el Consejo Asesor. Se distingue una novedad en este manual porque frente a los documentos anteriores, se presentó una descripción más densa de las responsabilidades de cada uno de los órganos al interior del programa.

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).

Otro de los documentos que se toman del PSA, escrito a ocho años de inicio de Programa, se identifica una transformación en las unidades burocráticas de dependencia (PSA 2001). Se indica que cambió la Subsecretaría de la cual dependía el PSA, ya que pasó a la Subsecretaría de Economía Agropecuaria y Regional que, a su vez, dependía de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación –SAGPyA–.

En la Unidad Técnica de Coordinación Nacional se mantuvo un Coordinador, un responsable del área operativa y se sumaron tres referentes provinciales, cinco referentes de áreas específicas y dos profesionales de apoyo. El Consejo asesor siguió siendo de cuatro miembros mientras continuaron veintidós unidades provinciales. En la Comisión Coordinadora pasaron a ser cinco representantes de la Secretaría, las cuatro Organizaciones no gubernamentales se mantuvieron con los mismos miembros y pasaron a ser ocho los representantes de pequeños productores.

La nueva trama institucional

En el año 2006/2007 se produjo una *addenda* del manual operativo del PSA. La ampliación del primer manual operativo se fundamentó en la ex-

plicación 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 la conducción del Programa. Las modificaciones en la estructura burocrática no son enunciadas en este artículo aunque sí es ponderada la participación de las organizaciones del sector en la ejecución del PSA.

En la producción de institucionalidad de las políticas estatales para sujetos rurales subalternos, hay momentos a destacar en tanto el tema se produce como una cuestión a ser tratada por unidades burocráticas de mayor jerarquía.

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

En el año 2008, en el contexto del conflicto por las retenciones a las *commodities* agropecuarias que protagonizaron las organizaciones patronales del sector rural⁹ contra el gobierno de Cristina Fernández, se creó la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF). No se pretende reducir la explicación de la creación de esta institución al conflicto citado, pero no se puede pensar al margen de este.

Hay algunos antecedentes que 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. También es menester dimensionar la producción del FONAF (Foro Nacional para la Agricultura Familiar) en el año 2006. Por este cúmulo de diversas experiencias, se comprende 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 (Soverna y Bertoni, 2019).

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 Desa-

9 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.

rrollo Rural y Agricultura Familiar pasó 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 contuvo, como unidad burocrática, al PSA y a otros programas que tenían una población objetivo definida de manera similar. Durante cuatro años, desde el 2008 al 2012, la Subsecretaría estuvo bajo la conducción del Ing. Guillermo Martini, actuando esa dependencia como autoridad de aplicación del PSA.

Entre los documentos que seleccionamos para el análisis se encuentra un texto llamado “Estrategias de desarrollo rural” realizado en el año 2009. Allí hay una referencia a la estructura de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (Es anterior a la creación del MAGyP, por eso mantenía el nombre de Subsecretaría). 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 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 dependieron 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.

En el año 2010 se produce un nuevo manual operativo del PSA dónde se anunciaba una gestión más eficiente y más comprometida con los resultados. En este documento se indicó que la Unidad Técnica de Coordinación Nacional del PSA dependía de la SsAF. La UTCN siguió teniendo un Coordinador Nacional y una estructura territorial que se organizó a nivel provincial y nacional. El manual del 2010 será el último documento de este tipo antes de que el Programa sea derogado por una resolución (res. 1164/2013) en el año 2013.

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 organizó a través de la mesa nacional del Foro

de la Agricultura Familiar. Esta mesa nacional también estaba compuesta por las autoridades de la SsAF.

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 atribuyó al Foro en la última etapa del Programa Social Agropecuario permitió ver los cambios de 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.

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

En el manual operativo del adicional del programa, que funcionó en el primer año de creación de la SsDRyAF bajo esta unidad burocrática, se describieron los mismos componentes que tenía en su versión original. Los cambios estuvieron relacionados con operar en una estructura burocrática diferente. El Subsecretario era quién interactuaba con el Banco Mundial.

La Unidad para el Cambio Rural (UCAR) se produjo en el año 2009 luego de la creación del MAGyP. El Coordinador de la UCAR, durante el periodo analizado, fue Jorge Neme, quien había trabajado en la coordinación de otro de los programas con financiamiento externo, llamado Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP).

La UCAR se creó como un aparato burocrático donde se concentraban todos los programas dirigidos al sector agropecuario que fueron financiados por organismos de crédito: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, FIDA, entre otros. Muchos de esos programas estuvieron orientados al desarrollo rural.

El PROINDER adicional, quedó desvinculado de la SsDRyAF como unidad burocrática y se asentó 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, es la creación del subcomponente para el “fortalecimiento de las organizaciones de agricultores familiares” dentro del componente de “fortalecimiento institucional”.

Para Soverna y Bertoni (2019) es en la etapa institucional¹⁰ cuando cambia la idea de “participación”, de aquello que se entiende como “participación del sector”. A partir de ese momento ya no lo hacen en calidad de beneficiarios sino que lo hacen como sujetos organizados.

La nueva trama de la política estatal del desarrollo rural, analizada a partir de estos dos programas comprende, además de la creación de instancias burocráticas distintas y con incumbencias diferentes, cómo a lo largo de los años no solo se producen nuevos lugares en los organigramas de cada institución sino también quiénes ocupan, en momentos diferentes, cada una de estas agencias. La participación de las organizaciones de productores/as, desde los primeros años del PSA hasta la creación de unidades específicas de fortalecimiento en el PROINDER, permite dar cuenta de las transformaciones del sistema del estado de un modo singular. Sin afirmar por ello, que la participación de los mismos en estas estructuras de poder transformen su posición subordinada.

Consideraciones finales

Se pueden analizar las transformaciones que se produjeron en las distintas unidades burocráticas de gestión que se abordan, en diferentes niveles, que sirven para ordenar las respuestas que se dan a las preguntas que inician el artículo. La primera inquietud estuvo centrada con la cristalización de las instituciones de desarrollo rural, la segunda aborda la relación entre la trayectoria de las unidades burocráticas en función de la estructura que produjo en 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 o una Unidad).

Hay ciertas continuidades que es menester marcar para ver las mutuas vinculaciones que se encuentran en el modo de producir políticas para el sector rural subalterno, especialmente en la producción de las instituciones.

Tanto en el 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 dos unidades crean.

10 En el artículo de Soverna y Bertoni (2019) se encuentra una periodización de las políticas de desarrollo rural para pensar la asistencia técnica y la extensión. Esa periodización se divide en la etapa de los programas (1993-2007), la institucional (2008-2015) y la desinstitucionalización (2016- en adelante).

Esta participación, producida en el interior de cada una de las estructuras burocráticas, fue cambiando a lo largo del tiempo. Al repasar las primeras acciones desde el PSA 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 produjeron un nuevo sujeto de representación del sector, los “agricultores familiares”.

Otra de las continuidades de las unidades burocráticas, que se establecen como segundo punto, fue la relación con las provincias. Se crearon oficinas en las distintas provincias con representantes del programa (PSA), o estableciendo coordinadores (PROINDER). Esto recoge ciertos mandatos acerca de cómo 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 (Marcos, 2020).

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

Como advertimos, el PROINDER se basó en diagnósticos realizados del PSA y sus objetivos iniciales estaban en la ampliación y en el mejoramiento de este Programa. Se ejecutó 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 fue, justamente, el componente que se ejecutó desde la Dirección de Desarrollo Agropecuario. Esto llamó la atención porque parece indicar una distancia. Mientras que todos los componentes del PROINDER se montaron 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 parceladas para el tratamiento de los problemas.

Al poner los dos programas en relación, se vuelve a actualizar la noción de cómo una cuestión socialmente problematizada pasa a ser un tema dentro de la 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 2009¹¹ donde se encuentra la formalización de las instituciones de desarrollo rural: 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 permite comprender distintas visiones sobre la producción de los diferentes aparatos burocráticos. Interesa resaltar, que en la creación de los distintos programas y en la reproducción de los programas a lo largo del tiempo, estos están atravesados por diferentes sujetos que participan alternativamente de instituciones estatales como de organizaciones sociales. Por esta razón, desentrañar cuál de las visiones es la que efectivamente se cristaliza en determinadas instituciones supone un trabajo complejo, capilar, porque quizás no sea, finalmente, la idea de los técnicos, o de representantes de organizaciones la que prime. Quizás haya muchos acuerdos y desacuerdos en cada una de las producciones de esas unidades burocráticas.

Investigar el sistema del estado de esta manera, permite comprenderlo como un campo en disputas en lugar de tomarlo como un objeto coherente y ordenado que, finalmente, obtura una comprensión compleja de la cuestión.

Referencia bibliográficas

- Agudo Sanchíz, A (2015). La vida social de los documentos de políticas públicas. *Revista nueva antropología* Vol. 28 N°83. Pág. 123-146.
- Chatterjee, P (2011). La política de los gobernados. *Revista colombiana de antropología*. Vol 47 (2). Pp. 199-231.
- Cowan Ros, C. y M. 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, C. (2014). La agricultura familiar en Argentina: Nuevos desarrollos institucionales, viejas tendencias estructurales. En Craviotti, C. (comp.) “Agricultura Familiar en Latinoamérica. Continuidades, transformaciones y controversias”. Ediciones Ciccus.
- Craviotti, C. y S. Soverna. (2003). Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA. Ministerio de Economía y producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario .PROINDER.

11 Esto es en relación al periodo que se analiza en este artículo ya que, en el año 2014 se produce la Secretaría de Agricultura Familiar dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

- Fernández, L. (2018). Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate. *Revista trabajo y sociedad* N°30. Santiago del Estero. Argentina.
- Foucault, P (2006). “Seguridad, territorio y población”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- Lattuada, M, Nogueira, M y Urcolla, M. (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, M., Nogueira, M. E., y Urcolla, M. A. (2012). Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del estado (1991-2011). *Revista Avá, 21*.
- Manzanal, M. (2000). Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal). *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, N° 78, Vol. XXVI. Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Manzanal, M. y Nardi, M. (2008) Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995. En Schejtman, A & Barsky, O (comps.) “El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial”. Siglo XXI.
- Marcos, M. (2019). Desarrollo rural y constitución de nuevas categorías de sujetos de gobierno: el caso del Programa Social Agropecuario (1993-2013). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 9 N°17. Págs 119-140.
- Marcos, M. (2020). Prescribir y financiar en las políticas estatales de desarrollo rural en Argentina. Agencias internacionales e institucionalidad nacional En: Cowan Ros, C., Berger, M. y A, García (comp.) “Haciendo Estado en el campo”. Editorial Viento Sur, Universidad Nacional de San Juan. En prensa.
- Miliband, R. (1970). *El Estado en la sociedad capitalista*. Siglo XXI Editores. México.
- Mintz, S. (1996). *Dulzura y poder*. Siglo XXI. México.
- Modonesi, M. (2012). Subalternidad. *Conceptos y Fenómenos Fundamentales de Nuestro Tiempo*, 12. Retrieved from http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/497trabajo.pdf
- Muller, P. (2000). “Las políticas públicas”. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.
- Muzzopappa, E. y C. Villalta. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, vol 47 (1), pp. 13-42
- Neiman, G. (2010). Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia argentina. En Manzanal, M. y G. Neiman (Comp.) “Las agriculturas familiares del MERCOSUR Trayectorias, amenazas y desafíos”. CICCUS.
- Oszlak, O. y G. 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/N°4.
- Rose, N. y P. Miller. (1992). Political power beyond the State: problematic government. Vol.43, n° 2.
- Soverna, S. y Bertoni, L. (2019). 25 años de asistencia técnica y extensión rural. *Realidad Económica* N.º 322. Págs. 103 a 133.
- Tapella, E.(2003). Globalización y Transformación de la Estructura Social Agraria en Argentina: ¿Nuevas Ruralidades, Nuevas Políticas?. *Revista Kairos* Año 7 Nro 12.
- Thwaites Rey, M. (1999). Estado y sociedad Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90. -*Revista Realidad Económica Buenos Aires*, 76–109. Retrieved from <http://www.iade.org.ar>
- Yanow, D. (2015). Making sense of policy practices: interpretation and meaning. Working Paper at Wageningen University.

Fuentes y documentos analizados

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (1995). El programa social agropecuario. Dos años del Programa Social Agropecuario”. Programa Social Agropecuario. Buenos Aires. SAGPyA.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (1998). El programa social agropecuario. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas, 1993-1998. Buenos Aires: SAGPyA.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (1999). Manual operativo PSA. Buenos Aires: SAGPyA, febrero.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios –PROINDER adicional– (2009). Manual operativo. Coordinación Nacional del PROINDER. Ministerio de producción.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2010a). Programa Social Agropecuario. Manual operativo. Parte 1: Presentación del programa, y sus actores estructura y funciones. MAGyP, Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Programa Social Agropecuario. Manual operativo. (2010b) Parte 2. MAGyP. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.