



Trabajo y Sociedad

Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias

Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet)

N° 37, Vol. XXII, invierno de 2021, Santiago del Estero, Argentina

ISSN 1514-6871 - www.unse.edu.ar/trabajosociedad



“De vuelta al desparramo”: el juego político en la construcción de políticas para la agricultura familiar en el NEA (2012 -2015)

“Back to the mess”: the political game in the construction of family farming policies in a province in the northeast of Argentina (2012 – 2015)

“De volta a dispersao”: o jogo político na construo de políticas para a agricultura familiar no nordeste argentino (2012 – 2015)”

Jimena RAMOS BERRONDO¹

Recibido: 11.12.20

Revisión editorial: 01.02.21

Aprobado: 05.04.21



RESUMEN

Este artículo analiza la compleja trama entre funcionarios, técnicos y referentes de organizaciones campesinas en el marco de las políticas de agricultura familiar. Para ello, se construyó un estudio de caso que hace foco en dos dimensiones: la orientación política que promueve la gestión nacional de la Secretaría de Agricultura Familiar durante 2012 – 2015 en una provincia del noreste argentino, donde se instrumentalizan formatos organizativos y productivos; y la manera en que dirigentes y técnicos de las organizaciones vivencian estas políticas. Al interior de estas dimensiones se presta atención al juego político que sucede entre los actores para disputar los discursos estatales de manera simbólica y para operar estas políticas de acuerdo a las características del territorio. La investigación se basa en una metodología cualitativa basada en un extenso trabajo de campo realizado con agentes estatales y dirigentes de organizaciones campesinas a nivel nacional y subnacional.

Palabras clave: prácticas organizativas, organizaciones de agricultura familiar, políticas de agricultura familiar y desarrollo rural, juego político.

ABSTRACT

This article analyses the links between officials, technicians and peasant organizations within the framework of family farming policies. For this, I built a case study that focuses on two dimensions: i)

¹Becaria postdoctoral en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) CONICET. Este artículo de investigación contó con el apoyo institucional y financiero de la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Argentina (PICT 2018-2284 y PICT-2019-2019-02092. Mail de contacto: jimenaramosberrondo@gmail.com

the political orientation promoted by the Secretaría de Agricultura Familiar (at national level) during 2012 - 2015 in a province of northern Argentina, where organizational and productive projects were fostered; and ii) the way in which the leaders of the organizations and agricultural extensionists experience and dispute these policies in a symbolic way. Within these dimensions, attention is paid to the political game that takes place between the actors to contest state discourses and to implement and adapt these policies according to the characteristics of the territory. The research is based on a qualitative methodology which consisted in extensive field work carried out with state agents and leaders of peasant organizations at the national and sub-national level.

Keywords: Organizational practices, family farming organizations, family farming and rural development policies, political game.

RESUMO

Este artigo analisa a complexa trama entre funcionários, técnicos e organizações camponesas no quadro das políticas da agricultura familiar. Para tanto, foi construído um estudo de caso que enfoca duas dimensões: a orientação política promovida pela Secretaria de Agricultura Familiar durante 2012-2015 em uma província do norte da Argentina, onde são fomentados projetos organizacionais e produtivos; e a forma como os dirigentes das organizações e extensionistas agrícolas vivenciam essas políticas e as disputam de forma simbólica. Dentro dessas dimensões, atenta-se para o jogo político que ocorre entre os atores para disputar os discursos do Estado e operacionalizar essas políticas de acordo com as características do território. A pesquisa é baseada em uma metodologia qualitativa baseada em extensos trabalhos de campo realizados com agentes do Estado e líderes de organizações camponesas em nível nacional e subnacional.

Palavras-chave: Práticas organizacionais, organizações da agricultura familiar, agricultura familiar e políticas de desenvolvimento rural, jogo político.

SUMARIO

1. Construcción del campo y el objeto de estudio. 2. Gestión 2012 – 2015. La búsqueda por volver a los sujetos rurales subalternos sujetos “productivos” y el intento de representarlos políticamente; 3. Las estrategias de Demetrio para disputar la representación de la agricultura familiar en la FONAF; 4. La estrategia de Demetrio para disputar el ritual del Consejo de Agricultura Familiar Zonal; 5. Conclusiones; 6. Referencias.

1. Construcción del campo y el objeto de estudio

La cuestión agraria en América Latina tiene algunos aspectos que perduran en el tiempo, pese a los cambios de gobierno. Un estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Uruguay Venezuela y Paraguay compilado por Camus Vergara y Kay (2018), sostiene que los gobiernos de izquierda, que llegaron al poder a partir del año 2000 y que promovieron temáticas como la “soberanía alimentaria” y el “buen vivir”, no fueron capaces de alterar el modelo de desarrollo rural heredado del proceso de mundialización neoliberal. Así, plantean que siguen vigentes problemáticas como la concentración de la tierra, la marginación de los pequeños productores y la súper-explotación de trabajadores rurales en el marco de un sistema agroalimentario corporativo (Mc Michael, s/f). Los motivos de lo anterior son el centro de debate de diversas investigaciones históricas y recientes que han buscado explicar las problemáticas agrarias a partir de desentrañar la naturaleza del Estado, la voluntad política de sus gobernantes, sus capacidades y el complejo entramado de fuerzas (modelos económicos, burocracia, grupos económicos, organizaciones agrarias) que interviene en la definición y ejecución de las políticas.

En la Argentina se observa una reconfiguración inconclusa de las políticas estatales orientadas a la promoción del desarrollo rural, y en particular, a los sujetos agrarios subalternos, donde se generan rupturas y continuidades y en las que se instalan nuevas miradas, problemáticas y categorías (Berger, 2018a). Un *continuum* histórico es que las políticas agrarias en el país han privilegiado los modos de

producción capitalista en detrimento de los pequeños productores de base campesina, quienes nunca han sido considerados un sector productivo central en el desarrollo nacional (Jara, et al, 2019).

A pesar de que la agricultura familiar y el desarrollo rural tuvieron escasas partidas presupuestales, su valor simbólico se legitimó por estar enmarcada en el proyecto nacional y popular durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003 – 2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2011 y 2011 - 2015). Ambos gobiernos buscaron un modelo de inclusión de derechos universales, promoviendo como eje de sus políticas la industrialización, el empleo y la inclusión social (García Delgado & Ruiz del Ferrer, 2013), así como el acceso a la educación básica y universitaria por parte de sectores desfavorecidos.

A partir de 2008 se creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar (más tarde elevada a Secretaría en 2014²) y en 2009 el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP), del cual depende la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF). Esto significó una jerarquización de la problemática del desarrollo rural y la visibilización de los productores familiares en el ámbito nacional y el Mercosur, a través de la participación de la Argentina en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF)³ del MERCOSUR (Lattuada, Márquez y Neme, 2012).

Lattuada, Márquez y Neme (2012) sostienen que la creación de dicha institucionalidad contribuyó a la formación de cuadros del sector público y dirigentes sectoriales, además de generar nuevas estrategias de vinculación entre el Estado y la sociedad civil. Otros autores sostienen que coadyuvó a la promoción de la participación de los sectores más vulnerables de la población rural (Lattuada, Nogueira & Urcola, 2012) a partir de la creación de espacios de diálogo como el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF)⁴ y el Consejo de Agricultura Familiar Campesino e Indígena (CAFCI)⁵. Sin embargo, la creación de la institucionalidad para el desarrollo rural y la incorporación de dirigentes de organizaciones sociales y movimientos sociales en la gestión de la SAF implicó cambios, tanto al interior de la dinámica burocrática como en los vínculos entre funcionarios y las organizaciones del sector (Penna, 2017). Por un lado, al interior de la burocracia se generaron tensiones entre aquellos funcionarios que pensaban que la conducción de la SAF por parte de dirigentes de movimientos sociales politizaría su trabajo dentro de la Secretaría, eligiendo a ciertas organizaciones en detrimento de otras, debilitando así el carácter universal de la política pública. Por otro, aquellos funcionarios que provenían de los movimientos sociales o de las organizaciones campesinas, o que eran afines a los mismos, pensaban que su incorporación en la gestión pública era una manera de transferir poder político y económico a las organizaciones y que, además, traería ventajas en el proceso de implementación de políticas por diversos motivos. Primero, porque les brindaba a los dirigentes de organizaciones conocer el entramado burocrático desde adentro, sus procedimientos y lenguajes. Segundo, porque al estar dentro de la SAF, éstos fungían como mediadores que podían ayudar a acercar la información y los recursos a las organizaciones, así como organizar a la población rural y a otras organizaciones con la finalidad de canalizar sus demandas y adaptar los proyectos a las características del territorio.

En 2012 comienza la gestión de Emilio Pérsico, dirigente del Movimiento Evita (ME),⁶ en la Subsecretaría de Agricultura Familiar a nivel nacional, lo cual traerá aparejado la incorporación de

² Su principal objetivo es diseñar, proponer y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas atendiendo las necesidades específicas de las diversas organizaciones, regiones y sectores agroproductivos vinculados a la agricultura familiar, identificando los factores que afectan al desarrollo del sector.

³ Fue constituida en 2004 por diversas organizaciones de agricultura familiar de los países del MERCOSUR (entre ellas Federación Agraria Argentina). El objetivo de su conformación era delinear políticas diferenciadas para la agricultura familiar y buscar oportunidades para su inserción en los mercados de integración regional.

⁴ En marzo de 2006 el Foro fue institucionalizado por la SAGPyA “como ámbito de debate y concertación de políticas públicas para la agricultura familiar.” Se designó al secretario de dicha entidad como presidente del Foro, además de estar integrado por representantes de otras dependencias públicas estatales (INTA, SENASA, etc.) y dos representantes de cada una de las organizaciones de agricultura familiar (Resolución 132/06).

⁵ Creado en 2014 por la Secretaría de Agricultura Familiar como ámbito de debate y concertación de políticas públicas.

⁶ En 2002, Emilio Pérsico fundó el Movimiento Evita con el objetivo de “dar poder y organización a los humildes y a los trabajadores del Estado”, reivindicando lo que hizo Perón. Fontevecchia, J. (2011, octubre 2)

diferentes dirigentes de movimientos sociales o de las organizaciones campesinas en cargos a nivel nacional y provincial. En este contexto me interesa analizar las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar no desde un Estado coherente, uniforme y racional, sino a partir de la manera en que éste se constituye a través de un conjunto complejo de prácticas y representaciones que confluyen espacialmente (Gupta, 1995). Estas diversas actividades caracterizan la naturaleza descentrada de la maquinaria burocrática y, al mismo tiempo, el elemento espacial de la operación sus prácticas, en las que suceden encuentros entre diferentes actores en diferentes tipos de escenarios (públicos y privados) donde se tejen intercambios y negociaciones (Nuijten, 2003). La relevancia de estos encuentros radica en que nos muestran la organización simbólica y material del espacio social y son centrales en la construcción de la idea del Estado (Alonso, 1994).

En este artículo me interesa analizar la orientación política de los funcionarios de la SAF durante el periodo 2012- 2015 y cómo ésta se materializa en políticas que buscan promover la organización de la población rural en sujetos productivos y en su constitución como sujetos gremiales y políticos. La pregunta central es cómo vivenciaron los técnicos estatales y los dirigentes campesinos la promoción y el despliegue de estas políticas y cómo en la construcción e implementación conjunta de los programas y proyectos destinados a la agricultura familiar los actores disputan y (re) producen visiones del mundo que conllevan diferentes intereses (Muller, 2000).

Para analizar los posicionamientos de los actores sobre las políticas que se promueven e implementan en su territorio me gustaría desentrañar la categoría del juego político, tan utilizada en disciplinas como la Ciencia Política, la Sociología y la Antropología para denominar a la política como un juego que tiene reglas y patrones subyacentes capaces de ser comprendidos.

Para Bailey (2001) la política es como un juego donde los actores compiten los unos con los otros; y, aunque pueden ser rivales y no gustarse entre ellos, el hecho de que estén jugando el juego significa que tienen un acuerdo sobre cómo y para qué jugarlo. Así, los jugadores piensan que el premio vale la pena y aceptan algunas reglas básicas de conducta. Un juego no es un juego si se conoce el resultado de antemano. Por ende, incluso los jugadores más débiles deben tener alguna posibilidad de ganar.

Más adelante, Bailey (2001) explica que en todos los juegos hay ciertas conductas que están prohibidas y que, si bien ciertos oponentes pueden ser eliminados, si todos lo fueran implicaría el final del juego. En suma, el juego es un conjunto de reglas que refieren, por un lado, a una dimensión normativa, a los roles estipulados o establecidos sobre cómo debería comportarse un actor. Por otro, a las estrategias que llevan a cabo los actores en la práctica para conseguir recursos.

Para este artículo, utilizo la categoría de juego político porque permite comprender las imbricaciones existentes entre la actividad política y la gestión pública. Y la manera en que los funcionarios públicos, los técnicos y los dirigentes de organizaciones se vinculan con el fin de incidir en las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar. En este sentido, las acciones de los actores se ven constreñidas por múltiples campos de fuerza (al interior de la burocracia, al interior de las organizaciones campesinas, entre ambas) donde los agentes se enfrentan con fines y medios diferenciados, según su posición en la estructura, con el objetivo de dominar el campo e imponer una visión legítima del mundo social (Bourdieu, 1999). Estas luchas simbólicas pueden analizarse como procesos organizativos multi - situados y multi escalares, donde los agentes estatales y los dirigentes de organizaciones campesinas buscan monopolizar el diagnóstico sobre las problemáticas sociales y rurales de la población, así como legitimar sus decisiones y puntos de vista sobre “lo que debe hacerse en el territorio”.

Para dar cuenta de lo anterior se hizo un extenso trabajo de campo con altos funcionarios de la SAF a nivel nacional y de una delegación de la SAF a nivel provincial, así como con técnicos y dirigentes de organizaciones campesinas durante el periodo 2012 – 2015. Se realizaron entrevistas en profundidad a más de una decena de funcionarios y dirigentes campesinos, a los cuales también tuve la

entrevista a Emilio Pérsico en diario Perfil. En la década del 90, fundó una asociación de pequeños productores en el conurbano de La Plata y a partir de ahí se conectó con la Federación Agraria Argentina, fue secretario de esa asociación y como parte de la misma participó de las primeras discusiones sobre la creación de un área estatal específica dedicada a la agricultura familiar (Revista FONAF, agricultura familiar, 2013, octubre, Entrevista a Emilio Pérsico (año1 número 3).

oportunidad de observar en reuniones de trabajo, capacitaciones y asambleas de sus organizaciones, así como de sostener varias charlas informales⁷.

Este artículo se divide en tres apartados, el primero describe la teoría del juego político de Bailey y justifica su apropiación como categoría analítica para el objeto empírico. El segundo, narra el contexto donde se implementan estas políticas y describe la orientación política de la gestión de Emilio Pérsico y la manera en que busca instrumentalizarse en una provincia del noreste argentino (NEA) por medio de la promoción de formatos organizativos y proyectos productivos. El tercer y cuarto apartado, muestran, desde un enfoque etnográfico, cómo los técnicos en territorio y los dirigentes campesinos se posicionan ante estas políticas y la manera en que cuestionan y disputan las reglas del juego político de los programas en diferentes situaciones sociales. Por último, se encuentran las conclusiones.

2. Gestión 2012 – 2015. La búsqueda por volver a los sujetos rurales subalternos sujetos “productivos” y el intento de representarlos políticamente

La Subsecretaría de Agricultura Familiar (175/2010), que luego pasó a ser Secretaría durante 2014, fue creada en 2008 en el marco del conflicto por retenciones a las exportaciones de granos entre el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y las grandes entidades del agro representadas en la Mesa de Enlace (Federación Agraria Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Sociedad Rural Argentina y la Confederación Intercooperativa Agropecuaria), quienes reaccionaron con manifestaciones y cortes de ruta, provocando desabastecimiento en los principales centros urbanos. Este fenómeno coyuntural fue aprovechado por diversas organizaciones de pequeños productores, criollos, chacareros e indígenas de diversas regiones del país (representados en el sector de la agricultura familiar) para negociar con el gobierno nacional algo que ya venían pidiendo, desde hace décadas, una agencia estatal que atendiera las problemáticas de este sector de manera integral (Berger, 2018b). A partir de aquí, se crearon el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF)⁸ y en diciembre de 2014 se sancionó la Ley de reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina (en adelante, Ley de AF).⁹

Los funcionarios que encabezaron diferentes gestiones de la SAF (2008-2012 y 2012 -2015) cuestionaron al Programa Social Agropecuario (PSA)¹⁰ como política asistencialista y acotada y buscaron promover diferentes definiciones de la agricultura familiar. Sin embargo, los proyectos y programas fueron dirigidos a los mismos sujetos con los que siempre se trabajó (los productores en condiciones de subsistencia), dejando fuera de los programas a los agricultores familiares capitalizados (Gómez, 2014). Así, los funcionarios de la SAF interpelaron como sujeto productivo a un sector que no logra consolidar a las actividades productivas agropecuarias como eje de sus estrategias de reproducción social (Gómez, 2014).

La brecha entre el discurso y las prácticas burocráticas radica en que el poder del Estado radica en desplegar una doble dimensión que consiste en simular que existe una estructura abstracta y normativa

⁷ Para proteger la confidencialidad de los agentes estatales y los dirigentes campesinos a los que alude el tercer y cuarto apartado se han cambiado los nombres de las organizaciones y de los dirigentes. De la misma manera, no se da a conocer la provincia del norte argentino a la cual se hace referencia. En todo el trabajo me estaré refiriendo a la misma como la provincia

⁸ Tiene como finalidad llevar un registro de la agricultura familiar e inscribir en el régimen de Monotributo Social Agropecuario a los agricultores familiares que lo soliciten. Además, busca generar informes, estadísticas y documentos que posibiliten la correcta visibilización del sector y aplicación de políticas destinadas a los agricultores familiares (Secretaría de Agricultura Familiar, 2015).

⁹ Su objetivo es contribuir a la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria por medio de la generación de condiciones que permitan que las familias permanezcan en el campo a través de derechos de acceso y gestión de la tierra, agua y recursos naturales, así como del fortalecimiento de las organizaciones por medio de procesos productivos y de comercialización.

¹⁰ Fue implementado en 1993 por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Funcionaba con un esquema descentralizado y de política focalizada mediante la promoción de experiencias asociativas para el desarrollo de organizaciones en áreas rurales. Su objetivo era brindar asistencia financiera, apoyo técnico y capacitación para mejorar las actividades productivas y los niveles de ingreso de los pequeños productores.

separada de las prácticas particulares de los agentes que alberga (Mitchell, 2006). En este sentido, la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) no es una burocracia racional que sirve al interés general; es decir, no existe sin los vínculos personales que la conforman como institución política (Kuschnir, 2005). Así, las categorías, estudios y problemas promovidos por las diferentes autoridades a cargo de la SAF no deben ser vistos como problemas objetivos, sino como estrategias políticas que imponen una visión particular del Estado (Bourdieu, 1993) que está ligada a las trayectorias biográficas de los funcionarios y a sus creencias sobre cómo deben implementarse las políticas (Ramos Berrondo, 2017).

Una coincidencia encontrada en el discurso de la mayoría de los agentes estatales que pertenecieron a diferentes gestiones es que pensaban que las organizaciones del sector eran débiles y que les hacía falta movilizarse para reclamar sus derechos. En consecuencia, planteaban que había que transferirles poder político y económico a través la creación de organizaciones de segundo nivel (que agruparan a las diferentes organizaciones del sector); los espacios participativos para dialogar y discutir políticas y la creación de programas productivos en la provincia como los Grupos Agro Productivos (GAP)¹¹.

Las prácticas de reorganización de sujetos y los programas para volverlos productivos pueden ser analizadas como acciones propiamente políticas porque los agentes que las proponen forman parte de un mundo social del cual tienen conocimiento según sus diversas experiencias de vida (Bourdieu, 1981a), las cuales constituyen un campo de conocimiento sobre el que se construyen sus políticas (Bourdieu, 1981a y Rose y Miller, 1992). Por ejemplo, los funcionarios a cargo de la gestión 2008 - 2012 pertenecían a la Federación Agraria Argentina (FAA)¹² y al Departamento de Desarrollo Rural de dicha entidad, que desde la década del 90 se venía vinculando con organizaciones extra pampeanas para atender las problemáticas de las economías regionales (Berger, 2018a). A partir de 2004, FAA tuvo un fuerte impulso en la conformación del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF) por el prestigio que esta organización gozaba entre funcionarios estatales y su participación en el ámbito de la REAF Mercosur. Más tarde, el FoNAF dejaría de ser un espacio de diálogo que funcionaba bajo la órbita de la SAF y se transformaría en la Federación Nacional de Organizaciones nucleadas en la Agricultura Familiar (FONAF)¹³, una organización de segundo nivel que nuclea a varias organizaciones del país y que cuenta con personería jurídica.

Por otro lado, entre los funcionarios de la gestión 2012 -2015, había varios militantes del ME con diferentes trayectorias. Algunos tenían experiencia en la organización de movimientos de desocupados en el conurbano bonaerense durante los 90 y otros en las Ligas Agrarias.¹⁴ Estos últimos habían trabajado en el NEA organizando a productores tabacaleros y algodóneros en la defensa de sus derechos frente a los abusos de los acopiadores en la década del 70. A diferencia de la gestión anterior,

¹¹El nombre del programa ha sido cambiado para proteger la confidencialidad de los informantes. Los GAP fueron apoyados por el Gobernador de la provincia mediante una ley sancionada en 2010. El objetivo es brindar asistencia al pequeño productor por medio de la conformación de grupos (integrados por no menos de 15 productores) para realizar tareas y servicios entre sus asociados como labranza, producción lechera, construcción de represas y perforaciones para el acopio de agua. Hasta el 2013 se crearon en la provincia 87 GAP con personería jurídica en los que estaban empadronados 14, 500 productores (entrevista a funcionarios de la provincia).

¹²Es la organización gremial agraria más numerosa de la Argentina. Su principal base social son los productores de la pampa húmeda, aunque cuenta con asociados en todas las regiones del país. Representa las tracciones de los productores capitalizados (Roze, 2007). Entre sus principales acciones se encuentran la defensa gremial y la elevación socio-económica y técnico-cultural del productor agropecuario y de su familia. Sus orígenes se remontan a una huelga que hicieron los productores de la provincia de Santa Fe en 1912. Históricamente ha tenido un peso político y económico importante en la definición de las políticas agropecuarias del país, siendo una aliada estratégica de diversos gobiernos.

¹³ Nótese que para diferenciar la Federación del Foro se utiliza la sigla FONAF (todas con mayúsculas), mientras que cuando me refiero al Foro utilizo FoNAF.

¹⁴Fue una movilización gremial que tuvo lugar en la región del nordeste argentino durante el periodo 1970-1976. Fue llevada a cabo por hijos de colonos rurales (descendientes de inmigrantes europeos) que eran medianos productores y que estaban vinculados a cooperativas. Su principal reivindicación fue defender la producción del algodón (comercialización, precio, insumos), tener representación en los organismos estatales y defender la situación legal de los propietarios de tierra (Roze, 1992)

estos funcionarios decidieron ampliar la convocatoria a otras organizaciones (procedentes del campo de la economía popular y del ámbito rural) creando el Consejo de Agricultura Familiar Campesina e Indígena (CAFCI) como nuevo dispositivo de participación, en reemplazo de lo que fue el FoNAF.

De la misma manera, al mismo tiempo que trabajaron con la FONAF, crearon un Frente Agrario del Movimiento Evita y buscaron promover la incorporación de varios dirigentes de organizaciones campesinas a la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Esto hizo que hubiera una refundación de vínculos entre las organizaciones y el sistema estado y que se pusieran en la agenda otros ítems además de lo económico productivo, como la identidad, el modelo de producir y la economía popular (Marcos y Berger, 2018). Esta situación generó tensiones en la construcción y articulación de políticas conjuntas entre organizaciones con diferentes identidades y representaciones que no se veían representados ni en el ME ni en la CTEP.

3. Las estrategias de Demetrio para disputar la representación de la agricultura familiar en la FONAF

Durante 2015 acontecieron en la provincia dos reuniones simultáneas: una de la SAF Nación, que buscaba explicar a los técnicos de diferentes provincias del país los lineamientos de las políticas de las diferentes direcciones nacionales para el territorio, y otra de la FONAF con el objetivo de reunir a dirigentes de organizaciones para reflexionar sobre la Ley de AF. Lo interesante es que en ambas reuniones había presentes dirigentes de organizaciones del sector, funcionarios públicos provinciales y nacionales y técnicos de la delegación provincial de la SAF.

Varios técnicos (afines a la FONAF y otras organizaciones) y dirigentes del sector consideraban que programar la reunión de la SAF en las mismas fechas que la de la FONAF significaba desinterés hacia el sector por parte de la conducción de la SAF a nivel nacional. Así, algunos dirigentes lo interpretaban como un hecho intencional y se mostraban “dolidos” porque Pérsico “no hubiera ido a verlos” estando en la misma ciudad, para otros había sido una mera casualidad.

A 3 años del comienzo de la gestión 2012, la FONAF firmó con el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP) tres convenios: uno vinculado al trabajo para el Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF), otro para la gestión de una banca rural a través de microcréditos y un tercero para el fortalecimiento de dicha organización que implicaba el acceso a recursos para gastos operativos¹⁵. Esta circunstancia generó que las demás organizaciones reclamaran participación plena en la gestión de los recursos. En cuanto a la relación con la SAF, muchos dirigentes insistían en la dificultad para articular las políticas nacionales territorialmente, afirmando que esto constituía una tendencia histórica visible en el caso del PSA y que no había cambiado con la creación de la Subsecretaría (Berger & Marcos, 2017).

Además, el contexto político nacional de 2015 era importante pues era el año electoral en que se iba elegir presidente de la nación y también nuevo gobernador para la provincia. Los técnicos estaban presionados por tener que terminar proyectos y trabajos y los dirigentes sabían también que tenían que cerrar acuerdos y programas antes de las elecciones presidenciales en diciembre.

En mi opinión, esta anécdota de las reuniones paralelas de la SAF y la FONAF expresan el carácter multi - situado y multi - escalar del juego político, así como la manera en que la fragmentación estatal refleja la fragmentación de las organizaciones campesinas. Meses antes de las reuniones, cuando estaba planificando mi agenda de trabajo de campo, durante una charla con un funcionario en las oficinas de la SAF en Buenos Aires le pregunté si pensaba ir a la reunión de la FONAF en el norte argentino, él respondió que estaría en la provincia como parte de la reunión de la SAF pero que no sabía nada sobre la otra reunión y que si iba seguramente sería “cascoteado”. Con esta frase aludía a que las organizaciones con las cuales él venía trabajando estaban distanciadas de la FONAF. Es importante mencionar que la reunión de la FONAF estaba siendo planificada y financiada por la

¹⁵ Es importante mencionar que por primera vez los fondos para el fortalecimiento de organizaciones dejaron de ejecutarse a través de las delegaciones provinciales y se depositaron directamente a la FENAF, quien, a su vez, transfería esos fondos a las federaciones provinciales. Esto solo se hizo en el caso de estos convenios y no fue generalizado hacia otros proyectos y organizaciones.

Secretaría de Emergencia Agropecuaria (parte del MAGyP) y también por algunos técnicos y funcionarios de la delegación provincial de la SAF.

En 2014 conocí a un dirigente campesino provincial de la Organización Campesinos Unidos por la Soberanía Alimentaria (CUSA)¹⁶ llamado Demetrio, quien dirige una cooperativa frutihortícola y de ganado menor. Desde que lo contacté vía telefónica para agendar la entrevista comentó que él era muy crítico de las políticas de agricultura familiar del gobierno. Poco después, cuando lo visité en la cooperativa me sorprendió saber que él era presidente de un GAP y que además participaba en la Asociación Provincial de los GAP con el rol de vocal. Durante la década del 90, Demetrio representó a su organización en la Unidad Técnica de Coordinación Provincial del PSA y acompañó a varios funcionarios en su trabajo territorial por la provincia. Tenía formación sindical y había viajado por América Latina participando en numerosos eventos sobre la reforma agraria y la temática campesina e indígena.

En 2015, Demetrio se encontraba presente en la reunión de la FONAF, cuyo objetivo según una de las mujeres que formaba parte de su comisión directiva era “reflexionar sobre la potencialidad de la agricultura familiar y ver cómo insertarla en el modelo nacional y popular”. Mientras conversábamos, Demetrio me aclaró que él no participaba en la FONAF en nombre de su organización sino como parte del GAP, ese día llevaba puesta una remera de la CTA, entidad gremial de la que era secretario. En la reunión de la FONAF se encontraban los miembros de su comisión directiva a nivel nacional y sus representantes de otras provincias del país, dirigentes de diversas organizaciones del NEA afiliados a la FONAF; técnicos de la SAF y otras dependencias ligadas con la producción y el medio ambiente; y funcionarios nacionales y provinciales de diversas dependencias.

Demetrio y otros líderes criticaban a Jesús, dirigente de la FONAF, porque decían que no se atrevía a criticar a las autoridades del MAGyP ni a plantear las dificultades que varias organizaciones estaban teniendo en aquel momento con el RENAF en diferentes provincias del país. Aunado a lo anterior, algunos dirigentes plantearon que habían existido irregularidades en el proceso mediante el cual se reeligieron las autoridades de la comisión directiva de la FONAF. Estas temáticas fueron abordadas por los dirigentes en los pasillos y en conversaciones informales, pero no se hicieron públicas al interior de la reunión, pues el grado de oficialidad de la reunión y la amplitud de la distancia social entre sus presentes (dirigentes, técnicos, funcionarios) implicaba que hubiera cierto grado de censura y que las tensiones se resolvieran de manera controlada y eufemísticamente (Bourdieu, 1981b: 49).

Demetrio y Jesús son un buen ejemplo para explicarnos que la pertenencia o adhesión de los dirigentes a una organización no es estática ni exclusiva. Por ejemplo, Demetrio que siempre fue muy crítico de la FONAF decía que no participaba ahí en nombre de CUSA, sino como parte del GAP, además pertenece a otras organizaciones de segundo y tercer nivel de las cuales Jesús no forma parte.

También nos muestra cómo la estructura de poder normativa de una organización puede no expresar el poder real o simbólico de los dirigentes que están bajo su conducción. En este sentido, vemos que el rol de portavoz de Jesús como representante de los agricultores familiares es cuestionado, no solo por Demetrio, sino por otros dirigentes que formaban parte de la organización. A Demetrio no le interesaba formar parte de la comisión directiva de la FONAF sino “hacer cosas con palabras, el poder de revelar las cosas que ya existen. Hacer explícitas las divisiones sociales implícitas” (Bourdieu, 1996: 141). Es decir, hablar de la desigualdad de la estructura agraria del país y diferenciarse de los posicionamientos de los dirigentes de la FONAF.

Cuando llegué a la reunión tomé un asiento al frente del podio donde estaban sentados los dirigentes, ahí estaban Jesús, otros miembros de la comisión directiva de la FONAF y Demetrio. Jesús, haciendo uso de la palabra le dijo a Demetrio que podía presentarse, pero éste le respondió que él no venía a presentarse sino a dar una presentación. Así, Demetrio tomó la palabra e interpeló a los trabajadores urbanos y a los campesinos diciéndoles que tenían que hacer fuerza para hacer cumplir la Ley de AF para que llegara a todos los territorios. Les recordó que ya existen muchas leyes que no se

¹⁶ La organización surgió durante la década del 80 con el objetivo de defender unas tierras donde vivían cerca de 250 familias que estuvieron a punto de ser desalojadas. Actualmente se dedican a organizar encuentros, talleres y capacitaciones para discutir temáticas como la soberanía alimentaria, la reforma agraria, el cooperativismo y la organización política.

cumplen por lo que lo importante era pensar en cuestiones estratégicas, como los modelos productivos del país y de los pueblos. Criticó que nadie discutía cómo garantizar la soberanía alimentaria en un contexto donde el agronegocio acapara las tierras. “Hay que dar batalla con los agronegocios, no podemos ser sobrevivientes de los agronegocios”, exclamó Demetrio emocionado. En este sentido, Demetrio estaba criticando implícitamente la falta de visión estratégica y de formación política de la Comisión Directiva de la FONAF. Pues opinaba que sus líderes se habían quedado estancados en discutir recursos con las autoridades de la SAF y no en hacer proyectos estratégicos y productivos. Es por ello que Demetrio les decía que no podían conformarse con poco y que el gobierno no debía de dar asistencia social, sino hablar de justicia social y distribución de riqueza. Por ello expresaba enfáticamente en la reunión “tenemos que sacar la nariz de nuestras hectaritas y de nuestra lechuga para ver qué pasa afuera, esa es nuestra responsabilidad como ciudadanos.”

Luego, habló de las diferentes organizaciones que componen la FONAF y exclamó que uno de los desafíos de las organizaciones era “la unidad, romper kioscos y trabajar juntos”. Expresó que, si bien habían recibido recursos y proyectos, era necesario tener “un mecanismo que garantice que los recursos lleguen a donde tienen que llegar con equidad y transparencia. El que la plata esté con las organizaciones no nos garantiza nada, por todas las debilidades que tenemos en el movimiento campesino.” Acá, Demetrio estaba criticando que los recursos que habían llegado a la FONAF no se habían utilizado para proyectos prioritarios y que había varias organizaciones que todavía no lograban canalizar ningún proyecto a través de esta organización.

Cuando llegó el turno de Jesús para hablar buscó defenderse de las críticas de sus opositores (excesivo personalismo en la conducción de la organización y el no reconocimiento de líderes de organizaciones que no aceptaron formar parte de la FONAF o que bien habían decidido abandonar ese espacio). Así, subrayó que la FONAF era como un “ámbito familiar donde todos son iguales, un conjunto.” Sacó a relucir que muchos apostaban a desprestigiar el trabajo que ellos (como Federación) hicieron con la Ley de AF y que querían hacerles creer que eso no serviría de nada. Con ello, Jesús aludía a las críticas que hicieron varios dirigentes, técnicos y funcionarios a la dirigencia de la FONAF por no invitar a otras organizaciones a discutir el proyecto de ley antes de que fuera aprobado y hacer un proyecto de ley declarativo y normativo que carecía de cuestiones estratégicas claras, incluyendo presupuesto.

Las discusiones en torno al proyecto de Ley reflejaron también diferentes miradas de los agentes estatales según sus vínculos con diversas organizaciones del sector. Por ejemplo, aquellos funcionarios que trabajaron en conjunto con dirigentes de la FONAF consiguieron apoyo legislativo del Partido Justicialista (PJ) para hacer el proyecto de ley que finalmente sería aprobado. Al no estar de acuerdo con este proyecto de ley, los funcionarios que pertenecían al ME y estaban vinculados con otras organizaciones como el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) y el FA Evita decidieron realizar otra propuesta.

Los proyectos y la propuesta diferían en cuanto al sujeto al que iban dirigidos (individual o colectivo), el régimen jurídico al cual apelaban, la unidad de aplicación que proponían, los ítems o acciones principales que debía contemplar la ley y el esquema de financiamiento propuesto.

Por un lado, los actores discutían las debilidades del proyecto de ley de la FONAF (se trataba de un texto declarativo y con falta de especificidad presupuestal). Por otro, sus fortalezas radicaban en que era el único proyecto que contemplaba todos los ítems que diversas organizaciones habían discutido desde los diferentes Foros Nacionales de Agricultura Familiar realizados desde 2005 y con mayores posibilidades de ser aprobados. La propuesta del FA Evita – MNCI – SAF, que a groso modo proponía hacer una réplica de la Ley de AF de una provincia del NEA, consistía en la creación de un ente autárquico con financiamiento propio proveniente de las regalías de los cultivos de exportación. Sin embargo, su posibilidad de aprobación requería de una mayor capacidad de trabajo. Primero, para que pasara de ser una propuesta general al formato de proyecto de ley (que requiere de un *knowhow* específico). Segundo, para articular y lograr sumar a diversas fuerzas sociales (las grandes corporaciones agrícolas) con respecto a las regalías de los cultivos de exportación).

En 2014, un funcionario del ME promovió unos talleres de discusión sobre la Ley de AF en la provincia con la finalidad de discutir y reflexionar sobre las ventajas y desventajas de los diferentes proyectos de ley mencionados previamente. Para los funcionarios vinculados con la FONAF este

trabajo fue considerado como una estrategia política del funcionario con el objetivo de que el “ME ganara espacio con las organizaciones.”

Volviendo a la reunión de la FONAF, Jesús exclamó: “a nosotros con la ley no nos importaba la plata, sino los derechos que nos estaban dando, esos derechos por los que lucharon los de las Ligas Agrarias que nunca habíamos tenido antes. ¿Qué vamos a hacer nosotros para que la ley se aplique como corresponde?” Aquí podemos ver como Jesús utiliza la representación simbólica del discurso de los funcionarios del gobierno provincial sobre las Ligas Agrarias y, además, menciona explícitamente que los campesinos deben apoyar el “modelo nacional y popular.” Luego agradeció personalmente a los funcionarios nacionales que financiaron la reunión y que además “sacrificaron parte de su tiempo” para venir a ella. Aquí se evidencia cómo en cada situación particular existen locutores dominados y dominantes dependiendo del tipo de capitales con los que cuentan. Así, el mundo social impone coerciones y controles a los dominados a través de la “buena educación o fórmulas de cortesía” (Bourdieu, 1981b).

Es importante mencionar que a pesar del cuestionamiento hacia la autoridad de Jesús entre diversos dirigentes, cuando los funcionarios presentes en la reunión recibían preguntas sobre cómo obtener y gestionar programas o proyectos estatales, recomendaban hacerlo a través de la FONAF. En este caso los funcionarios presentes asignaban a la FONAF la identidad de ser una organización plural y unificada y la tarea administrativa de canalizar las demandas del resto de las organizaciones del sector. Los funcionarios que hablaron retomaron lo dicho por Jesús en su discurso, asignándole el poder simbólico, que Demetrio y otros buscaron cuestionar, como representante legítimo de la agricultura familiar.

4. La estrategia de Demetrio para disputar el ritual del Consejo de Agricultura Familiar Zonal

Días después de ver a Demetrio en la reunión de la FONAF en la capital provincial, coincidí con él en una reunión en una localidad a 250 km de ahí. Se trataba de la reunión del Consejo de Agricultura Familiar Zonal. En la reunión estaban presentes técnicos de la SAF, la Secretaría de Desarrollo Rural de la provincia (SDR) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y presidentes de los GAP de diferentes localidades de la provincia. Aquí es importante tomar en cuenta que cada uno de estos agentes tiene un peso distinto conferido por la organización, grupo o institución que representa. Existe, entonces un reconocimiento mutuo que funda la autoridad de cada uno de ellos, de otra manera no estarían dedicando tiempo para asistir a la reunión y escucharse mutuamente (Bourdieu, 1981b: 46).

Demetrio, quien era presidente de uno de los GAP en su localidad, encabezó la reunión y dijo que era importante que cada grupo hiciera una evaluación de su zona de influencia y un mapeo de lo que estaban haciendo. Enfatizó que el Consejo no era un ente de reclamo, sino de generación de propuestas y comentó que estaba preocupado porque el Consejo de Agricultura Familiar a nivel provincial (donde estaban representados los consejos de agricultura familiar zonales) no estaba funcionando.

Luego, explicó que a nivel nacional existía una pugna por los recursos que se distribuían hacia las organizaciones, y que había una interna entre la SAF y el MAGyP para ver quién llegaba primero a las organizaciones. Subrayó la importancia de que los proyectos fueran viables para que los recursos no se tiraran “al pepe” y preguntó por qué tenían que hacer lechuga acá cuando había muy poca agua. Luego dijo que los dirigentes de las organizaciones tenían que “vigilar a dónde iban los recursos” y que uno de los grandes problemas era que cada organización negociaba por su lado con los funcionarios y “llevaba agua para su molino.”

En respuesta a lo que dijo Demetrio, un técnico provincial y también militante del Evita le dijo que lo “que llevó a la agricultura familiar al carajo” era que “no había discusión política del sector” (en referencia a las organizaciones), otro técnico coincidió agregando que si no había más dirigentes sentados en la reunión era porque “el sector no tenía fuerza política”. Los técnicos coincidieron en que existía un problema político – organizacional del sector donde cientos de organizaciones hacían reclamos a título individual.

Demetrio les contestó que los consejos debían ser un ámbito de control y que la Ley de AF debía servir para garantizar que los recursos llegaran a los productores. Agregó que se reunió con el

Gobernador para ver si ponían en marcha el Instituto de Agricultura Familiar de la provincia y que les faltaba planificar la producción.

“Los dirigentes deben dejar de estar enredados en los flecos del poncho y cada uno en su kiosquito”, exclamó Demetrio, y criticó el discurso vacío de contenido de Jesús en la reunión de la FONAF y a los dirigentes que solo estaban interesados en plata y proyectos.

Con una mirada incisiva dirigida a los técnicos les comentó que había que mover las tropas en sus instituciones y plantearle esto al Gobernador. Que los productores que integraban los GAP no debían esperar a que llegara alguien de Buenos Aires a decirles cómo sería la comercialización, sino que ellos ya deberían saber a quién podían venderle y qué consumían sus vecinos. Y que por ello era importante planificar el desarrollo de la agricultura familiar.

Si bien el objetivo de esta reunión era para discutir el tema de la planificación productiva de los GAP, podemos ver como Demetrio busca sacar provecho de este rito institucional y de la “eficacia mágica del acto de institución” (Bourdieu, 1981a) que le permite, en primer lugar, estar autorizado a ser el primero en tomar la palabra, incluso antes de los técnicos que representaban a las instituciones estatales. En segundo lugar, de que sus interlocutores lo escuchen, ya que son los mismos agentes estatales los que diseñaron este Consejo y los que hacen posible que existan las condiciones sociales donde se reconozca la autoridad de dirigentes como Demetrio.

El dirigente aprovecha el orden social establecido de la participación institucionalizada de la SAF a través del Consejo para desafiar el discurso divino del estado (Bourdieu, 1981a) sobre la falta de capacidad de las organizaciones para llevar adelante procesos productivos y las directrices que el Estado asigna sobre cómo los programas deben hacerse de acuerdo a ciertos formatos y condiciones. Al decir que ellos no deberían hacer lechuga en una zona donde hay poca agua está criticando la bajada de políticas de nivel nacional al ámbito provincial sin tomar en cuenta las características propias del territorio. Al expresar que ellos no tienen que esperar que un técnico venga de Buenos Aires a decirles qué hacer, está criticando el carácter vertical y centralizado de las políticas y exigiendo tener un rol más preponderante.

Demetrio, además, ejerce su rol como productor simbólico de problemas sociales (Bourdieu, 1999) y busca conectar la pequeña política (los GAP) con la gran política (la Ley de AF y la gestión de la SAF a nivel nacional). En este sentido sabe que para que los GAP aumenten su potencial productivo se deben reglamentar varios artículos de la Ley de AF y que el gobierno provincial debe adherir a esta. Pues contempla el apoyo a través de insumos productivos, canales de comercialización y compras públicas a los agricultores familiares, así como el Banco de Tierras. Los productores que no tienen la seguridad jurídica sobre sus tierras o viven en tierras fiscales se ven impedidos de participar en los GAP.

De la misma manera, saca a relucir su capital político por medio de su conocimiento del mundo político y su funcionamiento, como cuando les dice a los técnicos que parte del problema también está en la fragmentación de las instituciones estatales y en como compiten por asignar recursos hacia las organizaciones. Aquí Demetrio está criticando implícitamente el apoyo que ha brindado la SAF y otras áreas del MAGyP a ciertos dirigentes y organizaciones con las cuales él se encuentra distanciado o enfrentado. También se quiere distanciar de los posicionamientos y las estrategias que han utilizado otras organizaciones para participar en las políticas de agricultura familiar y su apoyo incuestionado al proyecto nacional y popular del gobierno. En este sentido, los dirigentes también tienen el poder simbólico de clasificar y tipificar a otros dirigentes y sus organizaciones y con ello construirse discursivamente y legitimarse frente a sus interlocutores.

Por otro lado, se hacen evidentes las acusaciones morales sobre lo que dirigentes y funcionarios esperan los unos de los otros en el marco de las políticas para el sector. Los primeros buscan que los técnicos jueguen el papel de mediadores y articuladores con los altos funcionarios a nivel nacional y provincial, facilitándoles el acceso a recursos en el territorio, mientras que los técnicos buscan también que las organizaciones se movilicen y den la disputa política y los apoyen con los proyectos territoriales.

Ante la propuesta de Demetrio sobre la necesidad de planificar la producción, uno de los técnicos le dijo que no debía pasar por vender más chanchos o más vacas, sino por mejorar su calidad de vida en el campo y criticó a los productores que cuando les va bien se compran una casa en el pueblo. En

respuesta a lo anterior, uno de los presidentes de los GAP le dijo que para ellos la cosa era complicada porque debían mudarse a la ciudad o pagarles el alquiler a sus hijos para que pudieran seguir estudiando. Otro de los pequeños productores asintió y dijo que desafortunadamente el campo ya no les resolvía sus necesidades y que la producción ya no era negocio.

Los diálogos anteriores reflejan que los agentes estatales buscan imponerles agencias e identidades a los pequeños productores, en este caso, muchas veces los burócratas idealizan a los sujetos beneficiarios o destinatarios de sus políticas y piensan que, en el caso concreto, deben ser sujetos productivos que se dediquen exclusivamente a su explotación agropecuaria. Otros agentes estatales consideran que estos sujetos deben ser apolíticos. Eso resulta contradictorio con la realidad rural Argentina y de varios países Latinoamericanos, donde es sabido que desde hace décadas la característica de los pobladores rurales es la pluriactividad y la combinación de diferentes estrategias para lograr su reproducción social (Neiman y Craviotti, 2006).

Otro técnico de la SAF le dijo a Demetrio que ellos tenían un diagnóstico distinto al que él había formulado y que desde su punto de vista pensaban que la formación política de los dirigentes no estaba permeando a las bases y que tampoco había servido de mucho. “El dirigente tiene en promedio 50 años para arriba y lo que estamos proponiendo con algunos compañeros de otras organizaciones de la provincia y de una localidad rural es armar una convocatoria para que se sume todo el sector y que eso sea el puntapié para que luego se discuta con las bases.” Acá vemos, por un lado, como los técnicos buscan denegar la distancia simbólica, nótese cómo utiliza la palabra “compañeros” para referirse a otros dirigentes de organizaciones en la provincia. Por otro lado, el atributo sociológico del discurso radica en que este técnico no habla en su nombre ni bajo su propia autoridad, sino que hace uso del “ministerio de la delegación”, por lo que aparece investido, y con él su palabra, de una fuerza tal (Bourdieu, 1981b: 49), que le confiere la SAF como portavoz para hablar y actuar en su nombre. Así, cuestiona el rol de Demetrio como representante de la agricultura familiar. En diversas conversaciones varios técnicos aludían que el problema radicaba en que los dirigentes de las principales organizaciones de la provincia, como Demetrio, “no tenían bases”, es decir, cuestionaban su capacidad de representación. Por ello, los técnicos consideraban que su rol consistía en “abrir la jugada” a diferentes organizaciones del sector y tratar de que las organizaciones fueran más “democráticas y transparentes.”

Demetrio insistió en que el problema era que en el Consejo sólo estaban sentados los GAP, pero no las organizaciones y que el campesinado estaba dirigido por gente que no vivía en el campo. Con ello Demetrio estaba criticando las lógicas organizativas que se habían promocionado desde la gestión de la SAF a nivel nacional y provincial. Si bien, los funcionarios habían invitado a los dirigentes históricos de la provincia a discutir el proyecto de Ley que dio origen a los GAP. En el momento de la puesta en marcha se priorizó el accionar de los grupos de medianos productores capitalizados, mismos que quedaron a cargo de la Asociación Provincial de los GAP, es decir, de la distribución y asignación de los recursos del programa. De la misma manera, al decir que el sector estaba dirigido por gente que no vivía en el campo, estaba criticando a los del ME y su incorporación de diversos líderes urbanos o periurbanos en cuestiones de la agricultura familiar, tanto simbólicamente como en puestos en la SAF a nivel nacional.

Los técnicos le reiteraron a Demetrio que si las organizaciones campesinas no estaban ahí era porque carecían de fuerza política. Luego, los propios técnicos comenzaron a reflexionar sobre su papel y dijeron que ellos tampoco tenían fuerza para presionar que se hicieran proyectos acordes con la realidad del territorio, “como empleado del Estado no podés decir que no, si nos dicen: ‘tenés que hacer los proyectitos’, tenemos que hacerlo,” exclamó un técnico. Entonces, criticaron que los que tenían poder de decisión dentro de las instituciones estatales tampoco estaban sentados en el Consejo.

Demetrio arremetió contra los técnicos y les dijo “ustedes van al terreno con el proyectito y quieren que el productor se haga cargo.” Uno de los técnicos salió a la defensiva y exclamó: “y el productor lo acepta, no nos echés chicotazos.” El dirigente se defendió diciendo que “el Estado es el mayor desorganizador de las organizaciones campesinas (...). Hay que ver de qué manera empezamos a romper la dependencia del Estado”. Sin embargo, Demetrio también les pidió a los técnicos que se sentaran a negociar con el delegado provincial y los altos funcionarios que frenan la bajada de recursos

al territorio. Los técnicos le respondieron que debía formular propuestas concretas, pues si no se quedaban en el “eterno guitarreo”.

Esta ruptura que pide Demetrio a los técnicos es contradictoria porque, a su vez, también les está pidiendo que los ayuden a bajar recursos y en poder implementar la propuesta de los GAP. Los técnicos, a su vez, piden fuerza al sector de la agricultura familiar y hablan de la importancia de su independencia, pero los vínculos que establecen en el campo de las políticas de agricultura familiar reproducen una relación de dependencia.

Cuando los técnicos le pidieron a Demetrio propuestas concretas, él planteó que entre los GAP decidieron comprar un camión para comercializar chanchos y cabritos y tener un corral comunitario en el municipio. Aseguró que si en el supermercado lo vendían a \$70 pesos el kilo, ellos podían venderlo a 45 (precios de 2015). Además, propuso ir al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)¹⁷ y hacer un mercado campesino. Les dijo a los técnicos que estaban en condiciones de abastecer el mercado de la capital provincial y la localidad de la provincia. Los técnicos le discutieron que muchos productores decidían seguir vendiendo a los intermediarios, aunque fuera por tres pesos más. El dirigente refutó ese argumento diciendo que ningún intermediario le pagaría más de lo que harían los consumidores vendiendo directamente su producto.

Es notable destacar que los otros presidentes de los GAP que estaban ahí, aun siendo de la misma zona que Demetrio, no sabían nada sobre su propuesta, tan es así que Demetrio ahí mismo les dijo que tenían que empezar a ver qué producen sus GAP.

Demetrio había criticado que las organizaciones estaban “cada una por su lado”, pero él tampoco, como/ presidente de uno de los GAP y como vocal de la Asociación Provincial de los GAP, había aglutinado a otros miembros de los GAP de su zona para llevar una propuesta consensuada y unificada ante los técnicos. Y aunque había reproducido el discurso de los técnicos y de los altos funcionarios provinciales de que el Consejo de agricultura familiar no era para pedir cosas, lo que estaba haciendo al fin y al cabo era demandar ante los técnicos.

Es interesante ver como a pesar de que esta reunión no revestía del mismo grado de formalidad de la FONAF (donde había funcionarios nacionales y provinciales de alto nivel), tanto dirigentes como técnicos parecen no inmutarse demasiado ante las acusaciones o recriminaciones que se hacían mutuamente. Esto radica en que para ambos es importante conservar el vínculo para su trabajo en las políticas de agricultura familiar y desarrollo rural. A modo de ejemplo, después de la reunión uno de los técnicos de la SAF habló personalmente con Demetrio para que le ayudara a organizar un encuentro de organizaciones del sector que le encargó el delegado provincial de la SAF.

5. Conclusiones

La expresión contenida en el título del artículo “de vuelta al desparramo” alude a una frase constantemente repetida por diferentes dirigentes durante el trabajo de campo. Con ello, se referían a que los GAP repetían los mismos errores de otros programas, como el PSA, que no tomaban en cuenta las formas de organización existentes en el territorio. La frase implica, por un lado, una comparación de las políticas actuales con las pasadas. Por otro, deja implícito que hay una continuidad o un regreso a algo que los dirigentes consideran anacrónico e inútil, la imposición de ciertos formatos organizativos y productivos que no toman en cuenta su realidad. Ello contrasta con los discursos de los funcionarios de la gestión de 2012 y los “nuevos” programas que buscan implementar, para quienes, representan una diferencia con las “políticas asistencialistas” y las “prebendas políticas” de antaño.

Las diferencias entre el discurso y las percepciones entre funcionarios y dirigentes expresan parte de la complejidad del juego político, donde actores con diferentes grados y niveles de poder tienen como objetivo incidir en las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar, con diferentes recursos y estrategias.

¹⁷ Organismo que depende del MAGYP encargado de la fiscalización y certificación de los productos y subproductos de origen animal y vegetal así como la prevención, erradicación y control de enfermedades de animales, incluidas las transmisibles al ser humano, y de las plagas vegetales que afectan a la producción agropecuaria del país.

El trabajo pretende mostrar que la operabilidad de las políticas que buscaron ser promovidas e implementadas por la gestión 2012 - 2015 no dependen exclusivamente de la voluntad política o la ideología de sus ejecutores sino de un complejo entramado de fuerzas sociales que operan en diferentes niveles y escalas.

El juego político consiste en una superposición de discursos normativos y acciones pragmáticas donde los actores actúan en pos de representar diferentes identidades, instituciones, colectivos y/o territorios. Saben que hay múltiples campos de fuerza que restringen las políticas, como la predominancia del agronegocio y la escasez presupuestal destinada a la agricultura familiar. Es por ello, que tanto funcionarios como técnicos y dirigentes apuestan al multi involucramiento, es decir, en sus estrategias se observa la participación y adhesión a diferentes espacios organizativos, movimientos sociales, organizaciones políticas y gremiales, que les permiten complementar su rol en la función pública, o como destinatarios de proyectos, en espacios militantes para defender o reivindicar derechos.

El multi involucramiento como estrategia en el juego político de las políticas de desarrollo rural y agricultura familiar permite a los diferentes actores transitar por arenas donde se entretajan diferentes posicionamientos y conflictos en torno al diseño de las políticas; la distribución de recursos destinados por la institucionalidad estatal para las organizaciones y las formas de implementación de los programas.

Así, las relaciones burocráticas distan de ser impersonales y ayudan, en primer lugar, a la construcción de vínculos morales entre dirigentes, técnicos y funcionarios, quienes a pesar de poder expresar sus discrepancias en estos espacios e incluso culpabilizarse los unos a los otros por los problemas y desafíos que enfrentan, saben que su interacción es indispensable para mantenerse en el juego político. Para los técnicos y funcionarios su relación con los dirigentes es fundamental en el proceso de distribución de dones del Estado (Rangel Loera, 2015) pues cuentan con un *know – how* intransferible sobre territorios específicos (las características de las familias que ahí habitan, sus formas de producción y necesidades). Por otro lado, el reconocimiento de los dirigentes, aun de aquellos que no son aliados de la gestión, es indispensable para la implementación de tecnologías de gobierno y las actividades cotidianas de los técnicos y sus proyectos.

En segundo lugar, los vínculos y encuentros entre dirigentes y funcionarios ayudan a promover y disputar ideas sobre el estado y el funcionamiento de la maquinaria burocrática (Nuijten, 2003). Además, estos espacios de articulación son funcionales porque permiten el reconocimiento entre diferentes actores, la reflexión sobre su papel y responsabilidades en torno a estas políticas, la discusión sobre el mundo político de los programas, así como idear estrategias conjuntas para adaptar los programas al territorio.

6. Referencias

- Alonso, A. (1994) The politics of space, time and substance: state formation, nationalism, and ethnicity. *Annual Review of Anthropology* 23, pp. 379–405.
- Bailey, F.G. (2001). *Stratagem and Spoils: A Social Anthropology of Politics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Berger, M. (2018a) “Reconfiguración de instituciones, redefinición de sujetos y constitución de espacios y tramas organizacionales (2003-2017)”. En: IADE. N°315. Págs. 49-55. Buenos Aires.
- Berger, M. (2018b) En busca de reconocimiento. Las organizaciones de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena ante el conflicto por la resolución 125. En: M. Panero (Comp.) Actores, políticas públicas y conflicto agropecuario: a 10 años de la Resolución 125, pp. 125-154. Eduvim, Córdoba
- Berger, M. y Marcos, F. (2017, diciembre). Organizar el Consejo Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena en Argentina. Ponencia presentada para la XII Reunión de Antropología del Mercosur: experiencias etnográficas desafíos y acciones para el siglo XXI. Misiones, Argentina

- Bourdieu, P. (1996). Espacio social y poder simbólico. En P. Bourdieu, *Cosas Dichas* (pp. 127-141). Barcelona: Gedisa
- Bourdieu, P. (1999). Espacio social y espacio simbólico. En P. Bourdieu, *Razones Prácticas. Sobre la teoría de la acción* (pp. 11-26). Barcelona: Editorial Anagrama.
- Bourdieu, P. (1993). Génesis y estructura del campo burocrático. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, No 96 – 97, p. 49 – 62. Publicada en castellano por la Revista de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://sociologiageneral1.sociales.uba.ar/wpcontent/uploads/sites/213/2014/03/genesis.pdf>
- Bourdieu, P. (1981a). Describir y Prescribir: las condiciones de la posibilidad y los límites de la eficacia política (pp. 96- 105). En P. Bourdieu, *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Akal (fecha de la publicación del Actes de la Recherche en Sciences Sociales # 38, Mayo de 1981, pp. 69-73)
- Bourdieu, P. (1981b). Economía de los intercambios lingüísticos (pp. 6 -40). En P. Bourdieu, *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Akal (fecha de la publicación del Actes de la Recherche en Sciences Sociales # 38, Mayo de 1981, pp. 69-73)
- Camus Vergara y Kay. (Comp) (2018). La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina. *Campesinos, agronegocio y neodesarrollismo*. Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20180608115610/La_cuestion_agraria.pdf
- García Delgado, D. & Ruiz del Ferrier, C. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas* (1), pp. 64-81. Recuperado de <http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/28248>
- Marcos, F. y Berger, M. (2018). Los usos de la “agricultura familiar” para la subjetivación política de los subalternos rural agrarios en Argentina entre 2012 – 2015: efectos y resistencias. *Fuegia Revista de estudios sociales y del territorio*. Volumen II Numero 2 p. 33 – 47.
- Mc Michael, P. (s/f). Historizar la soberanía alimentaria; una perspectiva del régimen alimentario. En Borrás, S. (Comp.) *Soberanía alimentaria un dialogo crítico*. pp. 47-65. Libro digital recuperado de <http://elikadura21.eus/wpcontent/uploads/2017/04/ETXALDE-liburua-CAS.pdf>
- Gómez, C. (2014, octubre). La agricultura familiar entre la vulnerabilidad social y el potencial productivo. Ponencia presentada en la VI Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo (GERD), Posadas, Argentina.
- Gupta, A. (1995) Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American Ethnologist* 22(2), pp. 375–402.
- Jara, Cristian; Rodríguez Sperat, Ramiro; Rincón Manrique, Ramiro y Andrea Gómez Herrera (2019). "Desarrollo rural y agricultura familiar en Argentina: una aproximación a la coyuntura desde las políticas estatales". *Revista de Economía e Sociología Rural*. N°57(2). PP 339-352
- Kuschnir, Karina (2005), “Antropología da política: uma perspectiva brasileira”, Working paper Number CBS-64-05, Centre for Brazilian Studies of Oxford, Oxford, 2005. Acceso al texto completo: www.brazil.ox.ac.uk/__data/assets/.../Karina20Kuschnir2064.pdf, 15/07/2010
- Rose, N. & Miller, P. (1992). Political power beyond the State: problematics government. *The british journal of sociology*. 43(2),173-205.
- Lattuada, M., Márquez, S. & Neme, J. (2012). *Desarrollo Rural y Política*. Buenos Aires: Ciccus.
- Lattuada, M., Nogueira, M. & Urcola, M. (2012). Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2011). *Avá*, 21, 11- 41
- Ley 27.118 (2014) Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>
- Mc Michael, P. (s/f). Historizar la soberanía alimentaria; una perspectiva del régimen alimentario. En Borrás, S. (Comp.) *Soberanía alimentaria un dialogo crítico*. pp. 47-65. Libro digital recuperado de <http://elikadura21.eus/wpcontent/uploads/2017/04/ETXALDE-liburua-CAS.pdf>
- Mitchell, T. (2006). Society, economy, and the state effect. En A. Sharma & A. Gupta, *The anthropology of the state* (pp. 169- 187). Blackwell: London.
- Müller, P. (2000). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.

- Neiman Guillermo, Craviotti Clara (comp.) (2006), *Entre el campo y la ciudad. Desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus
- Nuijten, M. (2003). Power, Community and the State. The political anthropology of organisation in Mexico. London: Pluto Press
- Penna, C. (2017). Activism inside and outside the state. Agrarian reform activists and bureaucrats in the state of Pará, Brazil. *Revue internationale des études du développement*, 2(230), 103-125.
- Rangel Loera, N. (2015). Mecanismos sociais da reforma agrária em São Paulo pelo viés etnográfico. *Lua Nova, São Paulo*, 95: 27-56, 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-6445027-056/95>
- Ramos Berrondo, J. (2017). Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar: miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes. *Revista de Estado y Políticas Públicas*, 9, 169-191. Recuperado de <http://flacso.org.ar/wpcontent/uploads/2017/11/Haciendo-politica-y-politicas-en-la-Secretaria-de-Agricultura-Familiar.pdf>
- Rose, N. & Miller, P. (1992). Political power beyond the State: problematics government. *The british journal of sociology*. 43(2),173-205.
- Roze, P. (1992). Conflictos Agrarios en la Argentina/ 1 y 2. El proceso liguista. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Creación de la Secretaria de Desarrollo rural y Agricultura Familiar. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/166057/norma.htm>
- Resolución 132/06. Creación del Foro Nacional de Agricultura Familiar. <https://www.ecolex.org/es/details/legislation/resolucion-no-13206-crea-el-foro-nacional-de-la-agricultura-familiar-lex-faoc063124/>
- Secretaría de Agricultura Familiar, 2015, Avances institucionales para el sector de la agricultura familiar campesina e indígena. Documento interno.