

**Instrumentalización de proyectos de desarrollo rural:
Experiencias en el nordeste argentino a principios del siglo XXI¹**

*Instrumentalization of rural development projects: experiences in the north east of
Argentina during the 21st century*

Por Jimena Ramos Berrondo*, Matías Berger y Ariel García*****

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2020.

Fecha de Aceptación: 24 de marzo de 2020.

RESUMEN

En este artículo nos proponemos reflexionar sobre la instrumentalización de proyectos para la promoción del desarrollo rural orientados a sujetos subalternos en tres provincias del Nordeste argentino a principios de siglo XXI. En trabajos de campo realizados en Misiones, Formosa y Chaco, hemos registrado diferentes iniciativas de promoción a través de formatos organizacionales asociativos (asociaciones de agentes de terreno y/o de productores, cooperativas, ferias) y de acceso a maquinarias, herramientas, insumos e infraestructura. A partir de esos registros, nos interrogamos sobre la forma en que dichos proyectos se han formulado e implementado entendiendo que representan pujas entre demandas de sujetos subalternos (en algunos casos expresadas por sus organizaciones colectivas) y formatos, lenguajes y prácticas de agentes estatales que mediatizan iniciativas institucionales en el marco de procesos políticos coyunturales. En tal sentido, analizamos la forma en que esos “proyectos” construyen “territorios” y sobre cómo, a su vez, los sujetos subalternos establecen “disputas negociadas” con esas definiciones y los accesos a recursos. Para ello, nos basamos en una estrategia metodológica cualitativa donde construimos un estudio de casos múltiple donde triangulamos diversas estrategias de recolección de datos (entrevistas, observación participante y análisis de documentos).

¹ Este artículo de investigación contó con el apoyo institucional y financiero de la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Argentina (Proyectos PICT 2018-2284 y PICT 2014-2676).

* Doctora en Ciencias Sociales y Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana de México. Correo electrónico: jramos@ceil-conicet.gov.ar

** Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Sociología y Ciencias Políticas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Doctor por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires con mención en Antropología. Correo electrónico: mberger@ceil-conicet.gov.ar

*** Doctor en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Estudios Sociales Agrarios por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciado en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: arieltgarcia@conicet.gov.ar

Palabras clave: *Instrumentalización, Proyectos de Desarrollo Rural, Sujetos Rurales Subalternos, Agentes de Terreno.*

ABSTRACT

In this article we propose to reflect about the instrumentalization of rural development projects oriented towards subaltern subjects in the northeast of Argentina at the beginning of the 21ST century. During our fieldwork in Formosa, Misiones and Chaco we have registered initiatives that promote different organizational practices (associations of state agents and farmers, cooperatives, farmer markets) and of access to machines, tools and infrastructure. From these records we would like to think over how these projects have been formulated and implemented, understanding that they represent disputes between the demands of subaltern subjects (sometimes expressed by their organizations) and techniques, languages and practices of state agents that mediate institutional initiatives within the framework of short - term political processes. In that sense, we analyze how these “projects” construct “territories” and how subaltern subjects establish “negotiated disputes” with these definitions and access to resources. In order to do this, we chose a qualitative methodology strategy that consisted in a multiple case study where we triangulated various data collection strategies (interviews, participant observation, and document analysis).

Keywords: *Instrumentalization, Rural Development Projects, Territories, Rural Subaltern Subjects, Territory Agents.*

Introducción

Abrams (2006) sostiene que la tarea del sociólogo consiste en desmitificar la idea que los profesionales de la política brindan sobre el estado², desde el cual justifican todas sus acciones, para pasar a verlo como un aparato ideológico que enmascara un “interés común ilusorio.” El estado, entonces, es una construcción histórica que a lo largo del tiempo se legitimó a través de la invención de aparatos administrativos y legales utilizados con fines sociales específicos. Desde el estado absolutista hasta la construcción del estado de bienestar, el estado es un “velo ilusorio,” una máscara que nos impide ver la práctica política tal cual es (Abrams, 2006).

² Optamos por dejar el término estado en minúscula con el fin de evitar su reificación como un objeto tangible, tal y como sugiere Cowan Ros (2006).

Para desenmascararlo es preciso diferenciar entre la idea-estado y el sistema-estado. El primero es “el dispositivo ideológico a través del cual se legitima la institucionalización del poder” (Abrams, 1988: 125). El segundo se liga con una “estructura palpable de prácticas e instituciones centradas en un gobierno, hasta cierto punto, unificado y dominante en una sociedad dada” (Abrams, 2006: 125). En opinión de Abrams (2006), la relación entre ambas dimensiones es central para el análisis político.

En este artículo de investigación, indagamos las tensiones entre las imágenes del estado, proyectadas a través del lenguaje de los proyectos de desarrollo rural y su funcionamiento. Para ello, partimos de la premisa antropológica que el estado no es una institución preconstituida que realiza determinadas funciones, sino algo que se construye a través de las prácticas cotidianas de los actores y las representaciones que tengan del mismo (Sharma & Gupta, 2006). Los proyectos de desarrollo rural que se exponen nos muestran un estado compuesto por múltiples niveles y pluri centrado que se presenta como un todo coherente y homogéneo (Sharma & Gupta, 2006). Y donde se promueven ideas y objetivos en torno al desarrollo rural en diferentes lugares y momentos históricos, sea como garante de la Doctrina de Seguridad Nacional, a través del despliegue de instituciones en el territorio como las Agencias de Extensión Rural (AER), y más adelante, fomentando la agricultura familiar (caso de Misiones). Como dador de insumos tecnológicos para mejorar la cosecha o como el gestor de cooperativas para emprendimientos (caso de Formosa) o como garante de los derechos indígenas (caso del Chaco).

Además de las representaciones estatales, a los fines de la investigación resulta relevante abordar las prácticas rutinarias y los procedimientos repetitivos de las burocracias porque estas “proveen claves importantes para comprender la micropolítica del trabajo estatal, la manera en que las autoridades de gobierno operan en las vidas diarias de las personas y cómo el estado es imaginado, encontrado y re imaginado por la población” (Sharma y Gupta, 2006: 12).

El proceso de formación del estado se observa en sus actividades rutinarias, como la manera en que las agencias estatales fijan metas y objetivos, que en ocasiones son contradictorios; la forma en que la acotada definición de los llamados “beneficiarios” puede mermar dichos objetivos o afectar negativamente a otros grupos sociales, así como las problemáticas que pueden derivarse por los requisitos y las condiciones que estipulan los proyectos. En este sentido, la reproducción del estado a través de las prácticas burocráticas dista de ser un proceso lineal, técnico y “aceitado”, pues siempre está presente la posibilidad de subversión a través de la crítica o la resistencia a las jerarquías y a los procedimientos

inherentes a estas prácticas, tanto entre los mismos burócratas como en los destinatarios de los proyectos (Sharma & Gupta, 2006). En estas interacciones se delimitan las fronteras, espacios y territorios donde interactúan funcionarios públicos, agentes de terreno, referentes de organizaciones y la población; y donde se negocia que hace y no hace el estado (Mitchell, 2006: 17).

Cabe destacar que la idea para elaborar este artículo se planteó *a posteriori* de la investigación y los trabajos de campo de cada uno de los autores³ y surgió como fruto de discusiones en numerosos talleres y reuniones académicas. Por ende, optamos por construir un estudio de casos múltiple sobre la instrumentalización de proyectos en el norte de la Argentina con el objetivo de mostrar cómo operan diferentes estatalidades⁴ en el territorio a través de la triangulación de múltiples fuentes de evidencia y tipos de recolección de datos (entrevistas en profundidad a agentes estatales y destinatarios de los programas, observación participante al momento de ejecución de los programas y análisis de documentos). Las unidades de análisis a tomar en cuenta fueron los proyectos, funcionarios públicos, agentes de terreno, referentes de las organizaciones y las tramas sociales donde estos se insertan (ya sean organizaciones campesinas, indígenas, cooperativas, movimientos sociales, etcétera). La selección de los casos se hizo con base en su relevancia teórica y conceptual, ya que constituyen un referente empírico para poner en cuestionamiento la imagen del estado que “baja hacia los territorios” donde se observan en apariencia “receptores pasivos” de las políticas. Además, destacan por su importancia política, ya que están conectados con cuestiones históricas y políticamente sensibles (Miles, Huberman y Saldaña, 2014). En particular, nos referimos a los problemas de acceso y tenencia de la tierra, la adquisición de insumos productivos, las dificultades de comercialización y la explotación y usufructo de los recursos naturales. Históricamente, estas cuestiones han tratado de posicionarse en la agenda pública y de gobierno a través de diferentes actores (referentes de ONG, referentes eclesiásticos, dirigentes de organizaciones y agentes estatales), los cuales se han vinculado a través de programas y proyectos de desarrollo. Así nos preguntamos, ¿quiénes y cómo producen los proyectos? ¿en qué condiciones y desde que tipo de saberes e instituciones? y ¿cómo circulan y se disputan los mismos entre diferentes actores?

³ Jimena Ramos Berrondo realizó trabajo de campo en diferentes localidades de la provincia del Chaco entre 2009 y 20015. Matías Berger realizó trabajo de campo en áreas rurales de la provincia de Formosa entre los años 2004 y 2012. Ariel García realizó sus trabajos de campo en el área de Bernardo de Irigoyen (Misiones) entre 2014 y 2016.

⁴ Siguiendo la idea de Abrams (2006) sobre la importancia de deconstruir la noción tradicional del Estado, Cowan Ros (2016) propone utilizar el término de estatalidades, mediante el cual entiende al conjunto de agentes, agencias, prácticas, procesos e instituciones que son referenciados en el ámbito estatal.

Misiones: programas de desarrollo rural y mediaciones territoriales: la UTR como condición y limitante de una agenda local autónoma

Localizada en el extremo nordeste de la Argentina, la Provincia de Misiones cuenta con cerca de 30 mil km² y es una de las veinticuatro entidades federadas que conforma la región NEA junto con las provincias de Chaco, Formosa –ambas aquí abordadas a través de referentes empíricos– y Corrientes. Cerca de 80% de sus límites lindan con Brasil y Paraguay. Su estructura social obedece a una migración diversificada que se ha originado en dichos países y en el centro-este europeo a lo largo del siglo XX. Su dinamismo económico se basa en la producción agraria, agroindustrial, los servicios y el turismo. Estos procesos marcados por definiciones de políticas públicas de alcance nacional, junto al destacado incremento demográfico local producto de la expansión de la frontera agraria, han contribuido a un crecimiento significativo de la demanda de bienes y servicios en el nordeste de Misiones. Este aumento de la demanda, sobre todo de alimentos, ha propiciado el surgimiento y consolidación de experiencias alternativas de producción y de comercialización. Tal marco ha resultado propicio para la generación y consolidación de organizaciones ligadas con la pequeña producción rural.

En base al interés de este artículo de investigación, se realiza una sucinta mención a la estructura agraria de Misiones en función de tres características territoriales de los agricultores familiares en el territorio bajo análisis: acceso a la tierra, apropiación de recursos naturales y relaciones económicas con el entorno.

En cuanto al acceso a la tierra, se caracteriza por: a) dinámicas migratorias en la última mitad del siglo XX; b) colonización estatal y espontánea condicionada por las dinámicas económicas y políticas entre estado Provincial y propietarios; c) mercado de suelo dirigido a fracciones agrarias capitalizadas; d) insolvencia financiera de los agricultores familiares para afrontar una mensura; e) desarrollo de acuerdos escritos y tácitos para la comercialización de tierra a sus ocupantes (las transacciones implican un precio uniforme (Schiavoni, 2009: 5), en el que se establece un sistema de equivalencias en base a la producción de tabaco al que pueden agregársele recursos forestales naturales e implantados). Respecto a la apropiación de recursos naturales, resulta relevante la diversificación territorial de chacras para disminuir riesgos y posibilitar reproducción de la unidad doméstica, mediante una estrategia que tiende a la gestión familiar de parcelas no necesariamente contiguas. Por último, en cuanto a las relaciones económicas con el entorno, cabe precisar: a) la agricultura de pequeña escala destinada a auto-consumo (productos de granja, elaboración de alimentos, horticultura,

cereales) combinada con producción para el mercado (tabaco, maíz, producción de cerdos y pollos, chacinados, quesos, horticultura); b) la incorporación paulatina de paquetes tecnológicos, ligados con la agricultura de contrato referida al tabaco y al asesoramiento de agentes de terreno del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), inserción de variantes de agroecología; c) la pluriactividad (ingresos derivados de servicios, empleo de integrantes en actividades extra-prediales); d) acceso a programas estatales de apoyo a la agricultura familiar; e) acceso a derechos ciudadanos (Asignación Universal por Hijo, Progresar, pensiones, jubilaciones).

En este contexto histórico territorial se desenvuelve la estructura agraria del nordeste misionero, en cuyo seno se han gestado organizaciones de representación de interés de los agricultores familiares. Oviedo *et al.* (2012) identifica diversidad de entidades agrarias e indígenas que vienen interviniendo en propuestas alternativas de desarrollo rural y logrando espacios institucionales ligados con el diseño y la formulación de políticas estatales dirigidas al sector (por caso, el Foro Nacional de Agricultura Familiar⁵). En estas entidades suelen reunirse demandas por problemáticas como acceso y propiedad de la tierra, desarrollo de mercados, regulación de precios de los productos agrícolas y su canalización vía proyectos. Usualmente, se trata de entidades que inician formalmente sus actividades con la democratización de la década de 1980 a partir de las posibilidades otorgadas y promovidas por diversas instancias estatales, aunque también como consecuencia de la movilización de tipo reivindicativo.

Puede situarse en 1982 el inicio de la intervención para el desarrollo de parte de instituciones estatales a través de programas de desarrollo rural en el nordeste de la Provincia de Misiones. En dicho año, el establecimiento de la Agencia de Extensión Rural (AER) del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en Bernardo de Irigoyen (Provincia de Misiones), se ligaba fundamentalmente a una política de la Dictadura cívico-militar que pretendía reforzar la presencia del estado Nacional en áreas limítrofes bajo el enfoque entonces predominante de la Doctrina de Seguridad Nacional. Por entonces, el número de agricultores del área y las demandas de asistencia técnica eran aislados. Hasta al menos 1993, la AER no registraba una intervención significativa en los procesos de desarrollo rural debido

⁵ Se trata de un encuentro que en su origen (2005) ha agrupado 310 organizaciones representativas de la agricultura familiar, a través de un proceso que incluyó reuniones del Foro a nivel regional y una posterior sistematización de ideas. A partir de estas, se propone una serie de lineamientos que consideran imprescindibles para reformular el modelo de desarrollo agrario vigente en la Argentina, corrigiendo los desequilibrios y las desigualdades sociales y regionales referidas al acceso a la tierra, a los recursos y servicios básicos, a los instrumentos de política agropecuaria, a la participación en los ingresos, etcétera (FONAF, 2006).

a su inactividad o a un accionar fluctuante en función de la insuficiente consolidación de un grupo de agentes de terreno (Meyer, 2013: 8).

Las dinámicas que asumieron las políticas estatales y sus modificaciones entre las décadas de 1990 y de 2000, sumadas a una actitud receptiva de los decisores estatales ha ido incidiendo en la concreción de instrumentos de intervención desde los que se pretende visibilizar y atender a las demandas históricas y a las nuevas ligadas a este grupo social (Secretaría de Agricultura Familiar en 2009, Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016, Registro de la Agricultura Familiar, Monotributo Social Agropecuario, Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, Comisión Nacional de Microcrédito, etcétera).⁶

Esquema organizativo de la Unión de Trabajadores Rurales del Nordeste Misionero (UTR)

Frente a las problemáticas que debían afrontar cotidianamente los agricultores familiares del nordeste misionero es que comienzan a erigirse organizaciones para la búsqueda de respuestas a través de un proceso organizativo que los informantes han calificado como surgido “desde abajo”. De este modo, la Unión de Trabajadores Rurales del Nordeste Misionero (UTR) se origina en abril de 2005. Conformarse como organización implicó un extenso recorrido operativo que involucró más de dos años de reuniones y asambleas de agricultores familiares. Estas instancias fueron acompañadas por agentes de terreno de diversas instituciones públicas y programas –generalmente estatales– que al menos desde la década de 1990 venían interviniendo en el desarrollo rural del nordeste provincial (Entrevista personal, 23-10-2013). Un punto clave en el devenir del proceso organizativo lo constituyó la crisis que atravesó la Argentina en 2001/02. En este contexto, se evidenció la reducción, retraso y/o eliminación de fondos públicos destinados a las intervenciones en el ámbito rural. Por ese entonces, agentes de terreno del denominado Programa Social Agropecuario (PSA) plantearon la articulación de recursos humanos y materiales de distintas instituciones y programas para mantener y afianzar la presencia en el área (Meyer, 2013: 8-9). Esta articulación ha sido potenciada por un paulatino cambio de perspectiva estatal sobre el desarrollo rural que implicó el fomento de la producción y comercialización de productos de la agricultura familiar a escala local. Según Garrido y Vidal (2009: 2) “estas Organizaciones de productores se consolidaron sobre el entramado social que se tejió en torno a la implementación de diversos programas de

⁶ Estos y otros instrumentos estatales con apoyo de la agricultura familiar han sido cuestionados por organizaciones de interés y capitales asociados a la agroindustria y la exportación (Oviedo *et al.*, 2012).

desarrollo rural, que fueron instando a la organización de los grupos de base, la formación de delegados y el trabajo asociativo”.

Como consecuencia de una situación frecuente en diversas experiencias y en particular en la abordada en este apartado; desde su origen, agentes de terreno y agricultores familiares realizan un trabajo en conjunto. A mediados de la década de 2010, la UTR se encontraba formalmente integrada por alrededor de treinta grupos de base que incluyen cerca de 400 familias de agricultores familiares –situadas en los municipios de San Antonio, Bernardo de Irigoyen y en el norte del de San Pedro–, una confluencia dinámica de agentes de terreno, docentes y militantes sociales. Estos actores se han organizado inicialmente en torno a dónde vender, qué y cómo producir. Debido a que el esquema de actuación de la UTR ha implicado la escala de los tres municipios citados, se ha privilegiado la implementación de programas y de planes que posibilitaran su ejecución y seguimiento en vistas a fortalecer determinados grupos o líderes en diversas áreas geográficas (Entrevista personal, 3-01-2019).

Mientras un grupo de integrantes de la UTR priorizaba el desarrollo socio-productivo con apoyo estatal, otro apostaba a crear condiciones sociopolíticas mediante acciones de reclamo y movilización (Meyer, 2013). “Al imponerse mayoritariamente la primera de estas posturas, los agentes de terreno que no compartían esa estrategia decidieron no continuar trabajando con la organización” (Meyer, 2013: 81). La ejecución de proyectos ha redundado también en la selección de líderes comunitarios que hicieran factible la concreción y seguimiento de los proyectos, por caso aportando una fracción de terreno para instalar la infraestructura social y productiva que implicaran los mismos (Entrevista personal, 3-01-2019).

En la conformación del proyecto organizativo de la UTR y en su consolidación resulta significativa la presencia de los agentes de terreno. Estos son los que realizan propuestas comerciales, establecen proyectos, proponen formas de trabajo y de organización de los productores, coordinan áreas, etcétera. En este esquema, se tensiona la “identidad habitual del técnico”, como aquel que difunde, dirige y/o aplica un conocimiento científico sin formar parte activa del objeto de intervención (Garrido y Vidal, 2009). Como señalan estos autores, el involucramiento posibilita gestar relaciones que permitan desnaturalizar la identidad de los agentes de terreno basada en sus saberes profesionales –aspecto que posibilita la construcción de una diferenciación social entre éstos y la comunidad– mediante la participación en ámbitos compartidos y el trabajo conjunto. Este rol del técnico como integrante de una organización no se encuentra exento de conflictos, dado que en aspectos como las decisiones de producción

y comercialización se han ido enfrentado perspectivas, prácticas y formas de proceder en función de los intereses que cada integrante persiga en función de su rol.

En 2008, se formalizan las actividades de comercialización (básicamente, la faena y venta de lechones como alternativa al principal cultivo de renta, el tabaco) mediante la creación de la Cooperativa Unión de la Frontera como brazo comercial de la UTR (Garrido y Vidal, 2009: 4). Desde el inicio, la experiencia de la comercialización ha prosperado debido a que ha permitido que cerca de 30 familias integrantes de diversos grupos se beneficien con los ingresos por las ventas (Meyer, 2013: 13). La creación de la cooperativa permitió la institucionalización del grupo, aunque “no fue algo sencillo [puesto que tensionó] las relaciones entre los productores y los agentes de terreno integrantes de la organización. Los debates y planteos giraron en torno a si la cooperativa debería estar integrada únicamente por productores, cuestión que limitaba la participación de los agentes de terreno y su poder (fundamentalmente, de decisión) dentro de la organización” (Garrido y Vidal 2009: 4-5). Finalmente, se avaló la incorporación de los agentes de terreno. Esta densidad organizativa ha propiciado diversas formas de participación.

En los inicios de la UTR, la relación entre estado, Organismos Multilaterales de Crédito y sociedad civil difiere por diversas razones de lo señalado por Rofman (2007) y Ringuelet (2010) respecto del primer ciclo de neoliberalización contemporánea (1976-2003). En ese contexto histórico-territorial, se generaban formas de participación de tipo *interactiva* (Pretty, 1995)⁷. Considérese que el ciclo de neoliberalismo ofensivo abierto en 2015 no inhibe que durante el régimen de acumulación neodesarrollista (2003-2015) se hayan podido desmontar o contestar los efectos e inercias de políticas estatales y rutinas sociales sedimentadas en el primer ciclo. Los agricultores y agentes de terreno trabajaban en las áreas de producción y organización, desde donde definían criterios de acción y actividades (incluyendo la asignación de recursos) de modo horizontal. Los agentes de terreno solían acompañar las definiciones, las cuales usualmente eran compartidas con los productores. Esta dinámica poseía su correlato en la diversidad de reuniones y cantidad de participantes asiduos (Meyer, 2013). En este periodo, se sitúan diversos incentivos a la participación. Las acciones desplegadas solían perseguir mejoras en la capacidad de los miembros para exponer y alcanzar sus derechos en el marco de la concreción de soluciones a sus problemas productivos

⁷ Según Pretty (1995), la noción de “participación” no debe ser aceptada sin discutir *a priori* su uso y su interpretación. A través de esta premisa elabora una tipología de llamativa persistencia para el análisis de casos actuales. En ella revela siete “tipos” posibles de formas participativas de la sociedad civil en proyectos y programas de desarrollo para la agricultura: manipulada, pasiva, consultiva, por intereses materiales, funcional, interactiva y automovilización. La contraindicación de esta tipología es el encasillamiento o simplificación de la categoría participación, aunque resulta útil para aprehender los diversos procesos que la misma puede incluir.

más acuciantes (problemática de la comercialización de la producción de cultivos alternativos). Esta dimensión se halla ligada al tipo *interactivo*, pues en este la participación se asume como un derecho, no sólo como un medio para alcanzar las metas del proyecto (Meyer, 2013). No obstante, hasta cuanto este tipo de participación alude efectivamente a las dinámicas desplegadas en el terreno o a la elaboración que de ellas hacen los agentes de terreno, es un elemento a considerar para matizar apreciaciones de este tenor. Sin embargo, esta dinámica para la producción de problemas de agenda, demandas productivas y su canalización vía proyectos ha ido modificándose conforme cambian las condiciones estructurales. Un recorrido temporal lo evidencia. Entre 2013 y 2015, se ha identificado una menor concurrencia, un incremento de rotación en la asistencia de participantes y una reducción en la frecuencia de reuniones (encuentros de grupo, reuniones del área de producción y de organización, de dirección). Las razones pueden encontrarse en múltiples situaciones, como la resolución de demandas por las cuales inicialmente las personas se acercaron a la organización –lo que habría dejado al descubierto una participación *por intereses materiales y/o funcional*–, la incapacidad por dirimir diferencias interpersonales y la burocratización de la organización. Respecto a esto último, cabe mencionar las disputas por los direccionamientos y objetivos de la organización, la insuficiente respuesta de la Cooperativa a algunas demandas directas de las familias; las diferentes visiones de los agentes de terreno acerca de las metas, los problemas y enfoques que debería abordar la Cooperativa y sobre cómo se deberían emplear los recursos públicos, las formas discrecionales de decisión *ad hoc* por fuera de las asambleas y reuniones, etcétera (Entrevista personal, 21-09-2015). Disputas como las citadas pueden abonar el debate en torno a cómo problematizar y calificar la horizontalidad. En esta instancia ha sido frecuente un tipo de participación *funcional*, en donde un grupo de agentes de terreno ha ido desplegando relaciones verticales con colegas y productores, evidenciándose una “externalización” de los primeros y abonando a la toma de decisiones significativas con anterioridad y por fuera de los canales institucionales establecidos por la UTR. La primacía de definiciones personalistas en el seno de un sector de agentes de terreno habría inducido al abandono de la organización por parte de algunos referentes con visiones más ligadas a lo productivo que a lo estrictamente reivindicativo.

El trienio 2016-2018 estuvo permeado localmente por el cambio de orientación en la política económica nacional, definición que redundó en un desmonte y desfinanciamiento de áreas clave para el desarrollo rural. Como organización, la UTR no contó con agentes de terreno debido a la reducción de fondos que implicó la prescindencia estatal sobre la agenda del desarrollo rural. Asimismo, la presencia de organización evaluada en cantidad de familias,

grupos y áreas geográficas alcanzadas, así como en cantidad de recursos de proyectos gestionados, evidenció un franco retroceso. Esta reducción de recursos, no sólo implicó una merma en la intervención técnica-productiva (llegando hasta insumos como semillas), sino también en la faz organizativa. Respecto a esto último, al dificultarse la disponibilidad de fondos para la movilidad de los productores que implica la realización de reuniones y la planificación de actividades, así como el financiamiento de productores que fueran líderes comunitarios en carácter de promotores (Entrevista personal, 3-01-2019). Como puede observarse, el cambio de orientación política conlleva a un retroceso organizativo, así como la ausencia de fondos a una merma en los recursos técnicos productivos.

A partir de lo analizado, se observa un pasaje entre un periodo de participación “interactiva” hacia formas de participación “funcional” y/o “pasiva”. La participación suele estar mediada por las metas y formatos que poseen los programas estatales, lo cual implica dos aspectos. Por un lado, los pequeños productores suelen acceder al financiamiento efectivamente disponible, aún si se tratara de una propuesta que no surge de sus demandas. Por otro lado, los agentes de terreno tienden a influir a aquellos en relación a la conveniencia de acceder a programas o planes disponibles, cuestión que usualmente se liga con las necesidades de las entidades estatales de lograr reconocimiento social y de ejecutar los recursos disponibles, con la consecuente demostración de su labor ante los esquemas de seguimiento y evaluación propios de las instancias estatales. En este sentido, el vínculo asiduo entre agentes de terreno y pequeños productores permite a aquellos conocer las demandas particulares y grupales de antemano, identificando y relevando las necesidades que podrán ser canalizadas ulteriormente mediante la formulación de proyectos cuyo financiamiento resulte factible en la medida que determinadas temáticas afines aparezcan en la agenda gubernamental (Entrevista personal, 3-01-2019).

El aludido vínculo entre demandas productivas de los pequeños productores y necesidades profesionales de los agentes de terreno, suele encontrar a estos como mediadores entre la cotidianeidad de aquellos y el lenguaje burocrático de las entidades estatales o privadas que financian los proyectos. Con mayor claridad desde 2016, aparecen en la agenda gubernamental temáticas tales como la inserción del “cambio climático,” la “biodiversidad” o a temática de género (específicamente los proyectos especiales del PROHUERTA, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación). Las temáticas institucionalizadas en proyectos implican un diálogo entre el saber cotidiano y el saber experto, de modo que los agentes de terreno puedan “traducir” en términos de lenguaje los aspectos centrales que los pequeños productores deben considerar a la hora de aspirar a acceder un plan o programa concebido en

relación a dichas problemáticas. Este vínculo implica una continua negociación en relación a los recursos estatales a los cuales acceder, trasladándose al ámbito de reuniones grupales o conversaciones informales la discusión entre agentes de terreno y pequeños productores en torno a la conveniencia de acceder a determinados planes y programas en temáticas diversas, sus posibilidades y los requisitos que implican el acceso a los mismos (Entrevista personal, 3-01-2019).

La sostenibilidad de una organización cumple un rol decisivo a la hora de proyectar su persistencia histórica. El caso expuesto trasluce que en un mismo grupo pueden convivir de modo inestable diversidad de intereses o motivaciones que llevan a participar, a hacerlo de modos distintos en el tiempo, o a no hacerlo, que conducen a la rotación/cambio de rol de los integrantes. No obstante, las desavenencias en torno a la orientación que debía primar en el desarrollo rural propuesto de la UTR quedaron de hecho relegadas tras la transformación en la dirección política estatal que comenzó a producirse en 2016.

Formosa: configuración de tramas organizacionales en procesos de instrumentalización de políticas públicas

La localidad que tomaremos como referencia se emplaza en el centro norte de la provincia de Formosa, cuya superficie es de 72 mil km². La población rural de la zona se asienta sobre unidades de tipo minifundista que producen hortalizas para la venta y el consumo doméstico, algodón sobre superficies pequeñas, inferiores a las diez hectáreas y algo de ganado menor caprino y porcino (Sapkus, 2001; Berger, 2009; Valenzuela, 2006). En la mayor parte de los casos, la producción comercializada no cubre el ingreso necesario para la subsistencia de las unidades domésticas ni para la reproducción de las unidades productivas. Resulta frecuente que uno o varios integrantes de los hogares realicen trabajos extraprediales y perciban ingresos a través de políticas de ingresos condicionados como fueron los planes Jefas y Jefes de Hogar, actualmente la Asignación Universal por Hijo (AUH) y/o a través de integrantes que perciben jubilaciones y pensiones.

Diversos estudios permiten observar que la situación actual de los pequeños agricultores de la Provincia de Formosa se remonta a antiguos problemas vinculados al acceso y tenencia de la tierra, altamente concentrada, a la extendida presencia del minifundio, a las recurrentes crisis del principal cultivo de renta (el algodón), a las dificultades para desarrollar un proceso de acumulación sostenido, a la débil diversificación productiva que distintos programas de desarrollo no han podido revertir a pesar de contarla entre sus principales objetivos y a distintas formas de apropiación del excedente vinculadas a deficiencias de los

procesos de comercialización. Estas desigualdades se expresaban en una significativa diferenciación en la estructura social y en la subordinación de una porción importante de productores a oligopolios y empresas agroindustriales (Slutsky, 1975; Rofman *et al.*, 1987). Entre las características de los productores minifundistas formoseños, Valenzuela (2006) destaca la importancia de la producción para autoconsumo (maíz, mandioca, batata, zapallo y animales de granja), una significativa dependencia de los aportes del estado (especialmente en la provisión de semillas para la siembra), la utilización de tracción animal y mano de obra familiar, la demanda de trabajadores asalariados para la cosecha en el caso del algodón, la venta en bruto del algodón y la relación de dependencia de la figura del bolichero y de acopiadores particulares. Allí, en el transcurso del trabajo de campo, hemos podido registrar la instrumentalización (Rose y Miller, 1992) de programas nacionales y provinciales por parte de instituciones y agentes estatales y no estatales. Por ello, nos proponemos analizar dichos procesos de instrumentalización producidos en el territorio.

El Programa Social Agropecuario⁸ (PSA) configura uno de estos procesos. Sus acciones estuvieron orientadas al mejoramiento de la producción para consumo doméstico y la recuperación de suelos empleando maquinarias apropiadas de tiro animal. Estas iniciativas iban acompañadas de procesos organizacionales fomentados mediante la formación de grupos para el otorgamiento de microcréditos. Es decir, articulaban preservación y mejoramiento de recursos productivos, mejoramiento indirecto de ingresos del hogar y de la alimentación, generación de excedentes y diseño y empleo de maquinarias apropiadas.

Tanto los microcréditos como las herramientas y maquinarias de tiro animal generaban discusiones y debates en relación a los montos, considerados exigüos por algunos participantes, por integrantes de organizaciones y por agentes de otras instituciones estatales, a las formas de devolución y su solapamiento con subsidios, conocidos como Proyectos de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), así como por el esfuerzo en términos de trabajo físico y tiempo que demanda la maquinaria de tiro animal. En tanto, otros problemas estructurales, como el caso del acceso al agua, eran abordados en los proyectos desde su faceta productiva dado que la normativa que regía al programa no consideraba el consumo doméstico. De manera similar, su intervención en conflictos de tierra resultaba indirecta y tangencial pues el programa no tenía injerencia directa en los procesos de regularización y adjudicación de tierras, potestad de las provincias a través de las respectivas

⁸ El PSA inició sus acciones en 1993. Se trata de un programa co-financiado por el Estado Nacional y Agencias Multilaterales de Crédito como el Banco Mundial y el BID. En sus orígenes, dependió de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (devenida en Ministerio entre 2009 y 2018) como responsable de su dirección, administración y seguimiento. Dispone a su vez de unidades de ejecución en cada provincia.

instituciones encargadas de la gestión de tierras. Ello configuraba tanto un límite para el conjunto de acciones como una tensión al interior del programa y en relación a otras agencias, y un aspecto criticado por referentes de organizaciones de representación de los sectores subalternos.

Fundamentalmente, las acciones del PSA se destinaban a la franja de productores minifundistas, por lo cual su accionar estaba orientado a ese segmento de población limitando las posibilidades de expansión de ciertas acciones. Asimismo, ello generaba un recorte de los procesos organizacionales impulsados por el mismo programa. Por un lado, presenta un dilema permanente para el diseño de política pública que se debate entre definir determinados segmentos de población como destinatarios o definir como objetivo el desarrollo rural territorial, local o incluso sectorial. Trabajos recientes permiten reflexionar sobre la definición de los sujetos, la población destinataria y los formatos de trabajo a partir de la década del '80 (Ramos Berrondo, 2018; Marcos, 2018). Ello nos remite, por un lado, al proceso mediante el cual el sector agropecuario es considerado como un problema político, en el sentido de Müller (2002). Por otro lado, nos interroga en torno a las formas de hacer “legibles” determinados grupos de la población, usualmente referenciados en los márgenes del estado y presentados como carentes de orden (Das y Poole, 2008). Asimismo, la forma en que los agentes no estatales y estatales piensan al estado nos conduce en el sentido de las reflexiones de Abrams (2015) acerca de distinguir entre idea-estado y sistema-estado.

El despliegue del PSA y el inicio de un proceso organizativo, que llamaremos “movimiento”, son prácticamente simultáneos. El movimiento cuestionaba el formato de implementación del PSA a través de la formación de grupos proponiendo la implementación de un plan que integrara a los habitantes de un mismo territorio. Producto de la desaprobación de un proyecto formulado con los agentes territoriales del programa, que promovía una cobertura más amplia de la población incorporando varios grupos, el movimiento se habría retirado del programa. Sin embargo, algunos sectores que luego devinieron en una facción independiente continuaron o retomaron la participación (fenómeno ocurrido en al menos dos zonas), mientras que en otros casos la participación se estructuró a través de distintos integrantes de los grupos domésticos en cada uno de los espacios. Este fenómeno se asimila a las descripciones realizadas en otras investigaciones que apuntan a la presencia de escenarios con historias y tramas relacionales previas y diversas (Rodríguez Bilella, 2005; Cowan Ros, 2008). Es importante remarcar que, así como las premisas de trabajo institucionales de un programa no implican una correspondencia total en términos de prácticas e ideas por parte de los agentes territoriales, tampoco la población, ni una organización y ni siquiera un grupo

familiar implican un posicionamiento análogo por parte de sus integrantes. Ocasionalmente, esas diferencias se materializan en nuevas unidades de agrupamiento y participación y en otras ocasiones se expresan en desacuerdos no siempre expresados públicamente.

Por su parte, el Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA)⁹, no estructuraba sus acciones a través de proyectos sino mediante la acción de promotores locales, la distribución de semillas y la organización de ferias para la comercialización de los productores “paiperos”¹⁰. Esto implicaba el despliegue de una política pública provincial con una lógica organizativa diferente, en tanto la unidad de intervención no eran los proyectos, pero que compartía la definición de la población destinataria. En algunos casos, como la promoción de ferias y de la horticultura para consumo doméstico y generación de excedentes, ambas políticas podían resultar complementarias. Sin embargo, en casos como la promoción del cultivo de algodón de surco estrecho, sus acciones entraban en contradicción (Berger, 2009; Giuliano, 2018).

Asimismo, el movimiento se organizó a fines de la década de 1990 para la resistencia política en vinculación con autoridades religiosas locales, ONGs y procesos gremiales y organizacionales urbanos a nivel nacional y provincial (Sapkus, 2001; Berger, 2014). Su objetivo era constituirse en un aglutinador de demandas de la población rural socialmente vulnerable producto de procesos de descapitalización, descampesinización y de la contracción de los mercados de trabajo locales. Usualmente, se trataba de campesinos semiproletarizados organizados para interpelar al gobierno provincial y al nacional a través de protestas, notas, reuniones con autoridades, cortes de ruta, movilizaciones y para cuestionar determinadas políticas públicas y el acceso a ellas. La aparición de los Planes Jefas y Jefes¹¹ constituye un primer hito. Pensados como un plan al que accedían individuos en condición de jefas/es de hogar, sin embargo, el movimiento promueve el acceso para la población rural más distante de los centros urbanos. Ante una política que categoriza como sus beneficiarios a individuos, a pesar de la reconocida mediación de organizaciones sociales, genera una mediación colectiva. Disputar el acceso a políticas públicas implicaba en estos casos discutir sus formatos y normativas, su instrumentalización. Debemos considerar que dicha disputa ocurrió en una cambiante coyuntura política a nivel nacional entre 1999 y 2003, sin pretender significar con esto que en 2003 se haya estabilizado por completo. Cabe agregar que el acceso a cada una de

⁹ El PAIPPA se creó en 1996. Luego se modificó el término de Asistencia por el de Acción. En 2004, se fundó el Instituto Provincial de Acción Integral para el Pequeño Productor Agropecuario (PAIPPA),

¹⁰ De esta forma se designan y, en algunos casos, se autoreferencian a los productores que participan de las acciones del PAIPPA.

¹¹ El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados fue un subsidio establecido a principios del año 2002.

estas políticas constituye una trinchera influida a distancia por (a) escritorios que a su vez constituyen trincheras para los agentes encargados de su gestión a distintos niveles y que (b) buscan ser articuladas a escenarios locales a través de relaciones cara a cara cotidianas en roles múltiples (familia, organización, partido, esfera doméstica), en el sentido de lo que Abrams (2015) denomina sistema-estado. Así, se instrumentalizaron políticas orientadas a los grupos domésticos familiares mediadas por el movimiento (como el plan jefes) y políticas que promovían la organización en grupos (como el PSA). Esas últimas fueron cuestionadas por el formato organizativo que promovían, ya que para acceder a estas había que conformar grupos de hasta cierto número de personas, lo cual restringía el acceso a las organizaciones. Ante este escenario, en la coyuntura mencionada, se reactualizaron y generaron vínculos para generar nuevas mediaciones entre ámbitos locales, trincheras y escritorios. Producto de sucesivas protestas y movilizaciones, de cambios de gestión gubernamental, de aparición de nuevos programas (políticas públicas), se observa una lenta modificación del entramado.

No resulta plausible referirnos a una reorganización completa y general de la política pública, al menos en el caso del objetivo/objeto tematizado como “desarrollo rural”. La ausencia de un Ministerio orientado a tal fin hasta 2009 modulaba un trayecto cansino desde oficinas de las áreas agropecuarias (con un programa desfavorecido en la correlación de fuerzas al interior de dichas áreas) a las dependencias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS). Cabe agregar que ese tránsito despertaba especulaciones variadas sobre cómo era evaluada y cómo sería tratada la cuestión cuyo tratamiento se intensificó a partir de 2008 y el conflicto alrededor de la resolución 125¹².

Desde 2003, se registran vínculos de referentes de estas tramas organizacionales con diferentes oficinas públicas. En el territorio particular que analizamos en este apartado, el MDS impulsó la conformación de cooperativas que permitían la implementación de proyectos vinculados a diferentes programas de esa dependencia. Tanto el movimiento como el PSA se valieron de dichos programas para obtener financiamiento mediante instrumentos diferentes. El movimiento gestionó la conformación de cooperativas, mientras que el PSA se valió de sus posibilidades como agencia estatal para implementar proyectos. En este caso, el formato organizativo, que trascendía el de las cooperativas tradicionales, pareció imponerse frente a los reparos del movimiento, acompañado de la llegada de recursos largamente anhelados

¹² En marzo de 2008, durante el primer Gobierno de Cristina Kirchner, el Ministerio de Economía intentó implementar un sistema de retenciones móviles a las exportaciones en un contexto de alza sostenida de los precios de los *commodities* y de la soja en particular. Esta medida apuntaba a capturar parte de las rentas extraordinarias obtenidas por el sector –distribuyéndolas a otras fracciones sociales– y desarrollar una política antiinflacionaria al desacoplar los precios externos de los internos (Armengol, 2015: 4).

(maquinarias, herramientas e implementos). La constitución de redes diversas se plasmaba en la instrumentalización de políticas en el territorio.

A partir de 2008 se generarán otros dispositivos como el Registro Nacional de Agricultores Familiares (RENAF)¹³ y el Monotributo Social Agropecuario (MSA). En el primer caso como producto de disputar el diagnóstico y, por ende, la forma de comprender las problemáticas por parte de referentes de espacios colectivos de los sujetos subalternos en articulación con funcionarios de las áreas correspondientes (de algún modo también marginales). El caso del Monotributo Social también constituyó una herramienta de lectura a la vez que proveía acceso a derechos de salud y previsionales y la posibilidad de realizar operaciones comerciales registradas. Cabe aclarar que el Monotributo Social fue originalmente una iniciativa para trabajadores urbanos, fundamentalmente del sector servicios y, en general, los montos de facturación resultaron bajos para el sector agropecuario, aún para la franja de productores menos capitalizados. Ambos dispositivos no operaban a partir del formato de “proyectos”. Sin embargo, implicaban un proceso de instrumentalización menos inmediato de lo que pudiera parecer, debido a que se trata de dos dispositivos instrumentalizados por los agentes de terreno del PSA, a partir de 2009 denominada Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF). Esto último marca también la irrupción de la denominación Agricultura Familiar, que ha sido analizada en términos de producción de categorías (Schiavoni, 2010) y referencial de políticas públicas (Gisclard *et al*, 2015), así como en relación a las disputas por el reconocimiento de una trama organizacional diversa (Berger, 2018).

En el caso del PAIPPA, a partir de la campaña 2010/2011, dicho instituto implementó el Plan de Servicios Agrícolas a través de las dependencias municipales con el objetivo de financiar la siembra y cosecha de algodón con la introducción de semillas genéticamente modificadas y la consiguiente implementación del paquete y las prácticas conocidas con la denominación de surco estrecho. Esta iniciativa estaba orientada al segmento de productores que sembraran hasta tres hectáreas de algodón y era operada a través del agente municipal del área de producción (Giuliano, 2018).

Contemporáneamente, la SsAF continuaba con la promoción de sus líneas de trabajo en las que tomaba más importancia, en línea con la orientación nacional, la promoción de las ferias locales a través de proyectos específicos que financiaban la compra de infraestructura,

¹³ Este programa 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.

herramientas e insumos (mesadas, balanzas, gazeos, delantales, etcétera). A su vez, la problemática del agua se iba configurando a través de la conformación de un grupo de agentes de terreno que trabajaba específicamente en esa cuestión haciendo pruebas y ensayos con diferentes tecnologías en tanto el problema del acceso al agua iba ganando espacio en las dependencias a nivel nacional y provincial.

En 2014, el lanzamiento del Cambio Rural 2 (CR 2) y la inclusión de productores en transición, generarían una nueva línea de proyectos –a través del INTA– que sería implementada a través del movimiento y de la trama organizacional a nivel nacional de la que formaba parte desde 2008. Esta iniciativa perduraría escaso tiempo, debido a que el cambio de la gestión gubernamental a nivel nacional desplazaría esta línea de acción hacia el MDS mediante la conformación de los Grupos de Abastecimiento Local (GAL) y un proceso de desfinanciamiento de estas iniciativas. Sin embargo, los vínculos desarrollados con las autoridades del INTA durante su etapa como autoridades del Ministerio de Agricultura y esa participación configurada por el movimiento en el CR2 habilitarían la participación en la presentación de proyectos especiales ProHuerta en 2017, un programa que incorporaba el acceso al agua para mejoramiento de la producción y permitía entonces aunar esfuerzos en torno a una demanda de referentes de organizaciones que era, a su vez, reconocida como prioritaria por agentes estatales de terreno y por aquellos a cargo de tomar decisiones de gestión.

Así, hasta aquí observamos tres procesos organizacionales en marcha. Uno de ellos asociado al despliegue del PSA, otro al PAIPPA y un tercero al movimiento. Cada uno de estos procesos configura redes de vinculación e implica una instrumentalización de programas y un recorte que hace legible determinada población y la produce como destinatarios de políticas a través de acciones específicas, generando a su vez procesos organizativos en las esferas domésticas, familiares, económicas y políticas para configurar la participación en esas tramas.

Las tramas organizacionales referidas nos permiten reflexionar sobre los vínculos de la población con diferentes órdenes de gobierno y con diferentes instituciones y agencias tanto estatales como no estatales. Dichas tramas disputan la instrumentalización de políticas públicas. Así como en el caso de los agentes territoriales resulta importante señalar que no constituyen un grupo homogéneo en cuanto a prácticas y representaciones, también en el caso de la población hay una prolífica vida colectiva que en muchos casos se expresa como participación en diferentes tramas por parte de sus integrantes, yuxtaponiendo o tensionando sus adscripciones. Ello contribuye al flujo de recursos e información y a una diversificación

de dichos flujos. Por otro lado, las formas de leer y clasificar la población destinataria configuran prácticas de promoción de procesos organizacionales específicos que produce a esos grupos como destinatarios, aunque ello no implique que pueda reducir la complejidad propia de la participación en diferentes tramas.

Chaco: La construcción del Impenetrable como territorio por parte de los mediadores

El Impenetrable abarca cerca de 4 millones de hectáreas de bosques nativos de la región chaqueña semiárida, ubicadas principalmente en el noroeste de la provincia del Chaco. Comprende también una porción del este de Salta, el oeste de Formosa y el noreste de Santiago del Estero. Su principal área se ubica en la Provincia de Chaco, cuya superficie es de 100 mil km². Allí conviven diferentes formas y lógicas reproductivas. Por un lado, los indígenas que son cazadores y recolectores y los criollos que se dedican a la crianza del chivo y la ganadería extensiva (Balazote y Radovich, 2004). Estos últimos se caracterizan por un bajo nivel de capitalización, la importancia de la producción para el autoconsumo, la tenencia precaria de la tierra, su dependencia del estado (a través de diferentes tipos de programas y subsidios) y una tendencia al empleo precario y temporal de ciertos miembros del hogar, así como a la migración de otros (Roze, 2007).

Los censos realizados en diferentes zonas del Impenetrable indican que la mayoría de los hogares presentan algún tipo de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), siendo los principales la falta de retrete, agua y las características de la vivienda (Fantin y Meichtry, 2001). En esta área han abundado proyectos de diferente índole y características (salud, artesanías, educación bilingüe, productivos), aunque nos centraremos en aquellos que han buscado promover la regularización dominial de la tierra y la producción de ganado mayor y menor. A partir de la década del '80 (con la intensificación de la tala ilegal de madera y la venta de tierras fiscales por parte del Instituto de Colonización) diferentes agentes de terreno, pertenecientes a la cooperación internacional e iglesias protestantes, comenzaron a reclamar a las autoridades provinciales por los abusos cometidos y concientizaron a la población toba para que luchara por sus derechos. Esta labor se dio a través de diversas actividades de educación formal (la creación de un centro de educación intercultural bilingüe donde se formaron reconocidas figuras políticas indígenas en el Chaco) y el armado de diversas organizaciones de base en territorio. Estas acciones se verán potenciadas por dos hitos, el descubrimiento de un decreto que el Presidente Alvear otorgó en 1924 a la población toba, que adjudicaba 150 mil hectáreas en el Interfluvio Teuco Bermejito (zona del Impenetrable

ubicada entre los ríos Teuco y Bermejito) y la reforma constitucional de 1994 (que implicó el reconocimiento de los pueblos indígenas y su derecho a la tierra, entre otras cosas). No obstante, estos avances para reconocer los derechos jurídicos sobre la tierra de la población indígena atentaban contra la población criolla que residía allí desde hace varias generaciones. El trabajo conjunto realizado entre organizaciones ligadas a la iglesia evangélica y organizaciones de derechos humanos en la Argentina habían logrado presionar al gobierno provincial de Danilo Baroni para que accediera a otorgar un título de propiedad comunitaria indígena en un territorio ocupado por pobladores no indígenas (criollos) y para poderlo otorgar debían ser relocalizados, pues jurídicamente eran considerados “intrusos”. Más adelante, la ejecución de un proyecto por parte de una ONG del NEA planteó la importancia de buscar una solución para las familias criollas proponiendo que se realizaran asambleas en los diferentes parajes del territorio para que los pobladores (criollos e indígenas¹⁴) decidieran sobre la permanencia de las familias criollas. Varias de las actas de las asambleas, consultadas en la biblioteca de la ONG, muestran que hubo un consenso mayoritario para que los criollos permanecieran, aunque ello implicara que nunca fueran a tener un título de propiedad. En el año 2000 el gobernador Ángel Rozas aprobó, junto con los dirigentes de las asociaciones comunitarias (toba y criolla), el Proyecto de Desarrollo Integrado Teuco Bermejito (PDITB), un proyecto que, además de la relocalización de la población criolla (en áreas similares a las que tenían), paradójicamente, buscaba fomentar la integración de los pobladores criollos y aborígenes a través de actividades culturales y productivas. Sin embargo, lo que en un principio fue considerado como un “proyecto integrado” del cual formaban parte varias dependencias provinciales del Chaco, entre las principales la Secretaria de Planificación (SPER) y el Instituto de Colonización (IC) se fue desintegrando ante las distintos intereses y objetivos de las agencias estatales a cargo de implementar el proyecto (Ramos, 2012). Se obvió el componente productivo (las capacitaciones que habían solicitado las familias criollas y aborígenes) y se enfocó en la construcción de vivienda, caminos e infraestructura para la relocalización de familias criollas, quedando bajo la conducción del IC y dejando de lado a la SPER, entidad que también había contemplado diversas capacitaciones y talleres para población aborígen y criolla. Los agentes de terreno (de la SPER) se percataron de que varios criollos no tenían conocimiento sobre la situación y habían firmado el convenio de

¹⁴ Es importante aclarar que había una presencia de familias mixtas en el territorio (compuestas por criollos e indígenas).

relocalización¹⁵ desconociendo sus implicancias y/o presionados por agentes de terreno que promovían el proyecto.

Los cambios anteriores (sobre qué hacer con la población criolla en el territorio) sólo pueden entenderse si vemos a las intervenciones planeadas como un proceso transformativo donde las metas y los intereses de los actores se refuerzan o readaptan (Long, 2007: 148). El proyecto comenzó a gestarse pocos meses antes de que Ángel Rozas buscara reelegirse como gobernador para el periodo 1999-2003, es por ello que Lowi (1972) afirma que las políticas determinan la política, porque de ellas se valen los políticos para su permanencia en el poder. Durante 1995, Rozas había prometido a los aborígenes que les entregaría el título comunitario si votaban por él. El asunto se complejizó porque la relocalización no sólo implicaba el traslado de las familias criollas, sino de sus unidades productivas compuestas por cientos de cabezas de ganado. La ausencia de tierras fiscales obligó al gobierno a relocalizar a las familias criollas en pequeñas parcelas que no eran ecológicamente equivalentes (a las que tenían) y donde carecían de agua para el sustento humano y ganadero.

En 2007, cuando concluyó el proyecto de relocalización se había reubicado sólo el 25% de las familias (62 de un total de 280). En ciertos casos, aunque el gobierno entregó las parcelas de tierra, los criollos no pudieron relocalizarse porque no obtuvieron la ayuda para trasladar a sus animales; y en otros casos, aunque fueron relocalizadas decidieron volver a su lugar de origen por la falta de recursos para criar a sus animales. Al menos hasta 2015, diversos actores –sobre todo las autoridades del Instituto del Aborigen Chaqueño (IDACH)– seguían presionando a Capitanich (hasta entonces gobernador) para que terminara la relocalización de las familias criollas del área del Interfluvio.

En 2013 este proyecto de relocalización intentó ser replicado en otra zona del Impenetrable conocida como la Reserva Grande, que consta de 300.000 hectáreas al sur del río Bermejito, un codiciado oasis ambiental rico en fauna, flora y biodiversidad, siendo la reserva indígena más grande en toda Latinoamérica (Aranda, 2016). En esta área habitan familias wichís y aproximadamente 220 familias criollas. El gobernador Capitanich había prometido, al igual que Rozas, conceder un título comunitario a los indígenas y relocalizar a las familias criollas además de acciones productivas para apoyar a la población del territorio.

¹⁵ Los Convenios de Relocalización contemplaban la adjudicación en venta de una parcela mensurada por el IC; la construcción de una vivienda rural en el predio adjudicado; la provisión de alambrados perimetrales y de agua potable a través de pozos, represas o perforaciones y el acceso a créditos blandos y recursos tecnológicos para la apertura de áreas cultivables (Convenio de Relocalización anexo Ley 4617). Con excepción de la tierra, el gobierno provincial se comprometió a cubrir el resto de los ítems. La Ley provincial 4.617 estableció un plazo de cinco años para trasladar a las 280 familias que tenían que relocalizarse.

En este proyecto participaban agentes estatales que anteriormente habían trabajado en la zona del Interfluvio Teuco Bermejito.

Los dos proyectos parecían de simple ejecución y con indicadores claramente medibles y actividades delimitadas (número de viviendas a construir para la población criolla a ser relocalizada, mensuras a realizar, capacitaciones productivas, etcétera) aunque ambos soslayaban que se ejecutarían en una realidad no programada como el Impenetrable. Un territorio multiétnico, pluricultural y plurilingüe (Balazote, 2002; Balazote y Radovich, 2004) con características físicas agrestes donde varios municipios tienen como principales problemáticas la deficiencia hídrica, el aislamiento geográfico y la limitada disponibilidad de acceso a infraestructura y servicios básicos.

En oposición a un grupo de actores (agentes estatales a nivel provincial, dirigentes del Instituto del Aborigen Chaqueño y consultores de organismos internacionales), que buscaba relocalizar a los criollos de la Reserva Grande para otorgarle las tierras a la Asociación Mocovíes Wichís y Tobas (MOWITOB), se fueron tejiendo tramas organizacionales conformadas por pobladores criollos del lugar y referentes de organizaciones campesinas de segundo nivel de otras provincias del noreste argentino (NEA). En este caso, sobresalió el liderazgo de Emiliano, un dirigente campesino formoseño que comenzó su trayectoria en el movimiento de Formosa (expuesto en el caso anterior) que tenía experiencia en la lucha por los conflictos de tierra y en la implementación de proyectos de desarrollo rural en diversas instituciones (estatales, religiosas, etcétera). Al conocer las consecuencias sociales y económicas que atravesaron las familias criollas del Teuco Bermejito por el proyecto de relocalización de Rozas (pérdida de sus unidades productivas, incapacidad para seguirse dedicando a la ganadería por la falta de agua, lazos sociales y vecinales que fueron destruidos, inversiones privadas y estatales perdidas), Emiliano intentó difundir una visión de territorio compartido entre aborígenes y criollos, así como mostrar que con organización y trabajo conjunto las personas pueden permanecer en sus tierras y hacerlas productivas. De igual manera, logró fomentar una organización territorial capaz de tener audiencias con los directivos del IC y con el entonces Gobernador del Chaco para frenar la entrega del título comunitario a los aborígenes en pos de salvaguardar los derechos de las familias criollas de la zona de la Reserva Grande, así como potenciar sus actividades productivas a través de proyectos gestionados ante el Ministerio de Agricultura de Nación y el INTA. Estos propiciaron la conformación de organizaciones de base donde comenzaron a participar pobladores que se encargaron de ejecutar proyectos orientados a la perforación de pozos de agua y a la instalación de silos, carnicerías y salas de desposte en diferentes áreas del

Impenetrable con el objetivo de que los productores cabriteros puedan hacer la faena de sus animales para luego comercializarlos.

Lo interesante de las experiencias expuestas es que nos permiten analizar el Impenetrable como un territorio atravesado por proyectos concebidos por actores pertenecientes a diferentes instituciones (iglesias, agencias estatales provinciales, nacionales, organizaciones de base) con diferentes visiones e intereses que disputan modos de comprender la realidad y modos de hacer o actuar (Bourdieu, 1996; 1999). Esto se vincula con las trayectorias biográficas de los actores y sus experiencias de vida, lo cual los lleva a tener diferentes supuestos sobre la realidad en la que intervienen. Así, discuten sobre las características de la población con la cual trabajan, su grado de vulnerabilidad, los derechos que les corresponden y hasta su identidad. Por ejemplo, aquellos que habían trabajado sólo con población indígena justificaban que ésta era más vulnerable que la población criolla y daban por sentado que les interesaba proteger sus recursos naturales. Para algunos agentes de terreno los criollos no querían relocalizarse porque querían seguir viviendo “una vida fácil y de poco trabajo” (con ello hacían referencia a la ganadería extensiva y al que los criollos no quisieran cosechar pastura). Para otros, los criollos tenían las mismas necesidades de los indígenas, con la diferencia de que los primeros carecían de mediadores territoriales y agencias estatales que velaran por sus intereses. No obstante, a pesar de sus diferentes pertenencias institucionales y trayectorias, los agentes de terreno cumplen un rol fundamental como mediadores culturales (Wolf, 1956) en las intervenciones de gobierno. Es decir, estos proyectos no sólo deben ser puestos en ejecución, sino que requieren que alguien logre traducirlos ante la población destinataria y los haga socialmente significativos. Así, buscan amortiguar y regular las tensiones que surgen entre las comunidades y el gobierno nacional (Wolf, 1956) o provincial. Estas tensiones se observan, en el caso del Impenetrable, en la brecha identificable entre las necesidades y las características de los territorios y los proyectos estatales existentes.

Es por ello que los referentes de organizaciones de base y los agentes de terreno, en tanto mediadores, se preocupan por el modo de vida de la población, buscan entender por qué interceden de cierta manera ante determinadas situaciones y problemáticas, así como sus estrategias de reproducción. Todo esto les demanda a ellos una inversión de tiempo y esfuerzo. Al tratar de comprender esta realidad (la política local, las prácticas de los intendentes, los abusos que sufren las familias del territorio) forman un diagnóstico que tiene como principal propósito anclar estos proyectos en el territorio. Como los mediadores conocen la complejidad de las problemáticas territoriales rara vez se quedan en el rol que se

les asigna desde las agencias estatales o las ONG para las cuales trabajan. Así, podemos observar que los referentes y los agentes de terreno no sólo proponen y brindan soluciones productivas (manejo silvopastoril, engorde de ganado), sino también soluciones políticas, burocráticas y jurídicas. Por ejemplo, tanto Emiliano como los agentes de terreno recomendaban “negociar con Capitanich” para el tema tierras. No obstante, también brindaban soluciones burocráticas: efectuar denuncias ante la comisaría, hacer gestiones en el IC, llamar al vacunador del Servicio Nacional de Seguridad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Y también proponían soluciones políticas, manifestarse, reclamar públicamente, etcétera.

Además, los mediadores culturales (sean agentes de terreno o líderes campesinos) se encargan de traducir el lenguaje y los requisitos burocráticos de los proyectos a través del uso de metáforas y el vocabulario sencillo de la gente del campo. Por ejemplo, en las reuniones de las asambleas Emiliano les insistía a las personas que “si se comen la vaca lechera no están haciendo bien los deberes”, dándoles a entender que los recursos debían ser utilizados de acuerdo a los objetivos establecidos por el proyecto. Además, decía, esto es como “cuando te fía el almacenero, si no le pagas ya no te va a fiar más”, explicando que si querían solicitar más fondos debían hacer las rendiciones de cuentas requeridas. A través de estas metáforas, Emiliano, como mediador cultural, no sólo ayuda a transmitir e imaginar una idea sobre el estado, sino que también coopera con el sistema-estado en la medida que asigna, distribuye y coordina tareas y responsabilidades en torno a los proyectos estatales. Así, dirigentes de organizaciones y agentes de terreno son figuras políticas porque planifican modalidades de hacer política en el territorio. Producen institucionalidades, en el sentido que promueven espacios de participación y acción (Cowan Ros, 2011) que son necesarios para cumplir con las actividades propuestas en los proyectos o para disputar proyectos que son contrarios a sus intereses (como lo es el caso del proyecto de la Reserva Grande). Así, el proyecto no sólo es un instrumento para ejecutar las actividades delineadas por los agentes estatales, sino también para configurar los territorios de acuerdo a nuevas visiones (en el caso de Emiliano la unidad entre criollos e indígenas) y el rescate de las tradiciones, valores e identidad de la población criolla (Barrios, 2005).

Conclusiones

Los tres casos presentados nos muestran que las agencias estatales no poseen necesariamente una coherencia entre sus propósitos y propuestas (representaciones de la idea estado), sea que

estén en el mismo nivel de gobierno (como en Chaco el IDACH y el IC), o en diferentes niveles (como en Formosa el PAIPPA, el PSA/SsAF y el mismo INTA). Pueden promover lineamientos o proyectos en pugna tanto en relación a otras agencias como en relación a sectores de la población local. En este sentido, las agencias estatales (el sistema-estado) están permeadas por fuerzas sociales asimétricas, que luchan por la producción y jerarquización de sujetos, problemas, interpretaciones y programas. Según la coyuntura pueden aparecer como un poder homogéneo, aunque difícilmente libre de intersticios, o como brazos ejecutores de intereses contrapuestos en pugna. En esa dirección, en las agencias estatales puede vislumbrarse un dilema permanente para el diseño de política pública que se debate entre definir determinados segmentos de población como destinatarios o definir como objetivo el desarrollo rural territorial, local o incluso sectorial.

A su vez, los casos evidencian la intrincación entre las representaciones estatales y las prácticas burocráticas y cómo esta dialéctica opera tanto para los pobladores rurales como para los agentes de terreno. Es decir, los imaginarios que estos tengan del estado se ven influenciados por sus experiencias y vivencias en los proyectos de desarrollo, al mismo tiempo que estas condicionan las representaciones que tienen sobre el estado. Así, la promoción de la participación como parte de diversos programas (el PSA, el PDITB o el PJJHD) estuvo ligada a la implementación de diversos espacios participativos y formatos organizativos a través de los cuales se coordinaron y consolidaron estos proyectos: la UTR en el caso de Misiones, el movimiento y los beneficiarios de diversos programas en el caso de Formosa y las organizaciones criollas e indígenas en el caso del Chaco.

Dichos procesos organizacionales que hemos caracterizado permiten observar la participación tanto de agentes de terreno adscriptos a diferentes agencias estatales como de tramas colectivas de las poblaciones locales. No se vislumbran tramas necesariamente diferentes, enfrentadas y homogéneas en su interior. Esto resulta claro en el proceso observado en Misiones, aunque aún en los procesos narrados ocurridos en Chaco y Formosa se aprecia que estos procesos son tributarios de entramados que los anteceden. Así, la resistencia a la relocalización, al formato organizacional de los programas al quedar subsumidos en redes partidarias, genera, promueve o actualiza redes de vinculación tanto en los espacios territoriales locales como con las oficinas públicas a nivel provincial y nacional. Participar en un mismo espacio organizativo no implica disolver las diferencias y desigualdades ni la ausencia de conflictos en torno a los objetivos, intereses, motivaciones y formas de participación. Como encontramos en Misiones, trae aparejada la discusión sobre las formas de participación de los agentes de terreno (como asociados o como asesores externos

profesionales partícipes con voz y voto). Tampoco implica la aceptación plena de esos formatos, que está atravesada por intereses no siempre coincidentes y variables en relación a la coyuntura. Al igual que en el primer punto, estas diferencias no se observan necesariamente entre grupos homogéneos, entiéndase agentes de terreno estatales *vis a vis* población local, sino que se registran posiciones divergentes al interior de ambos sectores. Posiciones que se ligan con la forma en que los agentes no estatales y estatales figuran, representan, al estado en los términos de Abrams (2015) y la manera en que operacionalizan estas representaciones contradictorias en sus prácticas rutinarias.

En efecto, la contradicción entre las ideas promovidas por los proyectos y las prácticas burocráticas radica, por un lado, en que se promueve el desarrollo de poblaciones rurales que tienen problemáticas estructurales que no pueden resolverse con proyectos y agencias estatales con ámbitos de aplicación reducida. Por otro lado, en que las prácticas burocráticas implementadas refuerzan la desigualdad entre las estatalidades y la población rural subalterna, ya que los proyectos requieren de insumos tecnológicos y conocimientos especializados que dependen de la presencia permanente de diversos especialistas y agentes de terreno en el campo para lograr su ejecución, jerarquizando los vínculos y las relaciones de dominación entre agentes según sus conocimientos y capitales. A esto se suma que los programas destinados al desarrollo rural y la agricultura familiar pueden ser considerados como programas al margen del estado (Das y Poole, 2008), ya que su presupuesto es mínimo. Destaca también como las diferentes organizaciones (tratadas en los casos) tienen la habilidad de cuestionar, oponerse o resistir los proyectos que quieren ejecutarse en su territorio, así como para mediar entre los agentes estatales y las poblaciones rurales. Paradójicamente, ello ocurre gracias al conocimiento que tienen del mundo burocrático y el lenguaje de los proyectos, con lo cual no sólo tienen la capacidad de negociar con agentes estatales y utilizar estrategias similares a los que estos utilizan para promover o resistir proyectos, sino también la capacidad de traducir estos proyectos hacia la población rural subalterna y volverlos operables en el territorio.

Así, la resistencia a determinados formatos organizacionales no impide la aceptación de otros formatos. Ello señala que la resistencia posee motivos no sólo en los formatos sino en los intereses en pugna entre los grupos, lo cual se expresa en situaciones de renuencia a avalar formatos específicos. En efecto, tanto en los casos de Formosa como en el de Chaco, quienes resisten a unos formatos luego avanzan en otros para promover otros proyectos, aunque se considere incluso que esos proyectos no son los más adecuados para resolver los problemas. La adopción de determinados formatos organizacionales no es unívoca y se solapa con

diferentes tramas. En los casos que habilitan la formulación y aprobación de proyectos permiten continuar con los procesos y los vínculos tanto a nivel local como en otros niveles. Ello no sólo es una demostración de pragmatismo, sino que en algunos casos puede expresar convicciones, como en el del cooperativismo, que luego pueden ser desmentidas y/o desvalorizadas por la experiencia concreta. En ese sentido, los proyectos generan compromisos y vínculos de interdependencia entre los agentes de terreno, los referentes de organizaciones y la población. En el caso de los agentes de terreno buscan fortalecer sus posiciones, sus políticas, su presupuesto y sus condiciones laborales con el apoyo de las organizaciones. En el caso de los referentes de organizaciones también buscan consolidar su presencia en un territorio, conformar entramados organizacionales que los fortalezcan y seguir vinculados con diversas estatalidades con la finalidad de ser reconocidos como organizaciones de la agricultura familiar, participar en espacios de negociación con autoridades estatales y gestionar diversos recursos.

Referencias bibliográficas

Abrams, P. (2006). *Notes on the difficulty of studying the state*. En A. Sharma & A. Gupta, *The anthropology of the state* (pp. 112 - 131). London: Blackwell.

Abrams, P. (2015). *Notas sobre la dificultad de estudiar el estado*. En *Antropología del Estado* (pp. 16-70). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Aranda, D. (2016). Una reparación que es despojo. *Página 12*, 10 de octubre. Disponible en: [https:// www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-311419-2016-10-10.html](https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-311419-2016-10-10.html)

Armengol, G. (2015). El conflicto del campo de 2008: Consolidación del modelo sectorial de agro-negocios y crisis de hegemonía. *Tesis de Licenciatura en Sociología*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Balazote, A. (2002). Reasentamiento forzoso de población y regularización territorial en el Interfluvio Teuco - Bermejito (Provincia de Chaco). *Cuadernos de Antropología Social*. 16, 165-184.

Balazote, A. y Radovich, J. C. (2004). Multiculturalidad y economía: El caso del interfluvio Teuco-Bermejito. *RUNA*. 24, 103-122. Disponible en: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/runa/article/view/1266/1222>

Barrios, G. (2005). *Aborígenes y criollos: Armándose de la identidad necesaria*. En P. Roze y A. R. Pratesi, *Conflictos centrales en la periferia de la globalización* (pp. 243-266). Resistencia: Ediciones Fundación Ideas.

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

Berger, M. (2014). Apenas bicicleta teníamos: El proceso de organización del Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR) en perspectiva histórica. *Cuadernos de Antropología Social*, (40), 127-147.

Berger, M. (2018). *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. 125-155). Córdoba: Universidad de Villa María.

Bourdieu, P. (1996). *Espacio social y poder simbólico*. En P. Bourdieu, *Cosas Dichas* (pp. 127-141). Barcelona: Gedisa

Cowan Ros, C. (2008). *Mediação e conflito: lógicas de articulação entre agentes de promoção social e famílias camponesas, no norte da Provincia de Jujuy, Argentina*. En D. Pessanha Neves (Org.). *Desenvolvimento social e mediadores políticos* (pp. 99-128). Porto Alegre: UFRGS.

Cowan Ros, C. (2011). *La política de la (in)moralidad: vivencias, prácticas y relaciones sociales en una comunidad rural*. En B. Nussbaumer & C. Cowan Ros (Eds.), *Mediadores*

sociales en la producción de prácticas y sentidos de la política pública (pp. 181-233). Buenos Aires: CICCUS.

Cowan Ros, C. (2016). Estatalidades, políticas públicas y movimientos sociales en su configuración interdependiente. *Revista Científica Contested Cities - Working Paper Series*.5, 1-42. Disponible en http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2017/05/WPCC_160007_Estado_final.pdf

Das, V., & Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos De antropología Social*, (27), 19-52. <https://doi.org/10.34096/cas.i27.4328>

Fantin, M. A. y Meichtry, N. (2001). Demografía de aborígenes y criollos: el Chaco del Teuco- Bermejito. Ponencia presentada en el *Congreso Nacional sobre Problemáticas Sociales Contemporáneas*. Litoral: Universidad Nacional del Litoral, 15 y 16 de agosto.

Foro Nacional de la Agricultura Familiar (2006). *Nota de presentación y documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar*. FONAF, Centro de Congresos y Exposiciones, 3, 4 y 5 de mayo de 2006.

Garrido, C. y Vidal, M. (2009). Formas de organización y estrategias de comercialización de los pequeños productores rurales del nordeste misionero. *Seminario internacional: La construcción de conocimientos y prácticas sobre la economía social y solidaria en América Latina y Canadá*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires.

Gisclard, M., Allaire, G., Cittadini, R. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina. *Mundo Agrario*. 16 (31), 1-18. Disponible en: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a03>

Giuliano, N. (2018). Los cambios a nivel funcional y espacial del Estado y la Estructura Productiva Territorial Formoseña. Análisis del ciclo 1991-2012. *Tesis Doctoral*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Lowi, T. (1972). Four Systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*. Vol. 32, Núm. 4, 298-310.

Marcos, F. (2019). *Políticas estatales para sectores rurales subalternos: un análisis de los cambios y las continuidades en las instituciones a partir de la formulación de tres programas entre los años 1987 y 2013*. Tesis de maestría. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Meyer, C. (2013). El proceso de comercialización de alimentos de los pequeños productores familiares. Un estudio de caso en el noreste misionero. *Tesis de Maestría*. Programa PLIDER. Balcarce: Universidad Nacional de Mar del Plata - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Miles, M., Huberman, M., Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis. A methods source book*. Arizona: Arizona State University - SAGE edition.

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.

Oviedo, A. *et al.* (2012). Trabajadores y productores de tabaco y yerba mate ante transformaciones económicas y cambios en políticas públicas en Misiones. *V Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo*. Posadas: Universidad Nacional de Misiones. Disponible en:
http://www.academia.edu/4182812/12_OVIEDO_GORTARI_Trabajadores_y_productores_tabaco_yerba_mate_5_GERD

Pretty, J. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*. 8 (23), 1247-1263.

Ramos Berrondo, J. (2012). La incidencia de los conflictos en el acceso y la gestión de los recursos naturales: el caso de dos proyectos de desarrollo rural implementados en el Interfluvio Teuco-Bermejito en El Impenetrable, Chaco. *Miríada*. 4 (8), 25-55. Disponible en: <http://p3.usal.edu.ar/index.php/miríada/article/view/1413/1795>

Ramos Berrondo, J. (2018). *Configuración de vínculos y prácticas organizativas en el marco de las políticas de desarrollo rural en la provincia del Chaco*. Tesis Doctoral. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Ringuelet, R. (2010). Los estudios sociales del y para el desarrollo rural. *Mundo Agrario*. 20 (10), 1-14.

Rodríguez Bilella, P. (2005). *Trayectorias asociativas en el marco de los programas de desarrollo rural: un análisis desde los actores*. En R. Benencia y C. Flood (Comps.). *Trayectorias y contextos. Organizaciones Rurales en la Argentina de los noventa* (pp. 243-270). Buenos Aires: CEDERU-La Colmena.

Rofman, A. (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. *VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe*. Salvador de Bahía: ISTR y CIAGS/UFBA,

Rofman, A., Quintar, A., Marqués, N., y Manzanal, M. (1987). *Políticas estatales y desarrollo regional. La experiencia del gobierno militar en la región NEA (1976-1981)*. Buenos Aires: CEUR.

Roze, P. (2007). *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo*. Resistencia: Ediciones Fundación Ideas.

Sapkus, S. (2001). Acción colectiva campesina y clientelismo: una experiencia reciente en el nordeste argentino. *Cuadernos de Antropología Social*. Núm. 14, 175-196.

Schiavoni, G. (2009). Madereros y Agricultores: lógicas económicas e institucionalización de un mercado de tierras (NE de Misiones, Arg.). *VI Jornadas de Investigación y Debate Territorio, Poder e Identidad en el Agro Argentino*. Resistencia: UNNE-CONICET.

Schiavoni, G. (2010). Describir y prescribir. La tipificación de la agricultura familiar en la Argentina. En G. Neiman y M. Manzanal (Eds). *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*.(pp. 43-60). Buenos Aires. Ediciones CICCUS.

Sharma, A. & Gupta, A. (2006). Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization. In A. Sharma & A. Gupta: *The anthropology of the state* (pp. 1 – 45). Blackwell: London.

Slutzky, D. (1975). *Diagnóstico de la estructura social de la región NEA. Tenencia y distribución de la tierra*. Buenos Aires: CFI.

Valenzuela, C. (2006). *Transformaciones agrarias y desarrollo regional en el nordeste argentino: una visión geográfica del siglo XX*. Buenos Aires: La Colmena.

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

Yanow, D. (2015). *Making sense of policy practices interpretation and meanings*. En F. Fischer, D., Torgerson, A., Durnova & M. Orsini. *Handbook of critical policy studies* (pp. 401-421). Recuperado de http://www.academia.edu/1878750/Making_sense_of_policy_practices_Interpretation_and_meaning