



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

-SEDE ADADEMICA ARGENTINA-

*Programa de Doctorado en Ciencias Sociales*

TITULO DE LA TESIS:

**Las políticas públicas en desarrollo rural  
desde una mirada orientada al actor.**

*El caso de la Delegación de la Subsecretaría  
de Agricultura Familiar en Mendoza 2008-2012.*

AUTORA:

Ing. Agr. María Dolores Lettelier

DIRECTORA:

Dra. Elma Montaña

CO-DIRECTOR:

Dr. Gabriel Noel

FECHA: 9 de junio, 2014

## RESUMEN

Este estudio contribuye a profundizar en la comprensión de la problemática del desarrollo rural en Argentina y conocer las potencialidades y desafíos que se presentan en la implementación de las políticas públicas a escala local. Para ello, se asume que no existe ninguna línea recta entre la formulación de la política y los resultados de la implementación de la misma en el territorio, sino más bien que se trata de un *proceso continuado, socialmente construido y negociado*. De esta manera, a través del enfoque orientado al actor, se busca una aproximación a dicho proceso reconociendo el papel central de la conciencia y la agencia humana.

A través de este marco interpretativo, se reconstruyeron las interfaces sociales en tanto puntos de conflicto que explican las tensiones entre planificación y ejecución. Para ello, se realizó un estudio cualitativo tomando como caso instrumental el proceso de transición de la nueva estructura de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en la provincia de Mendoza, desde el año 2008 al 2012.

El análisis de interfaces sociales se dio en un contexto de cambio en las reglas de juego que implicó la transformación institucional. La atención estuvo centrada en la posición intercalada de los técnicos de campo que se enfrentan a las contradicciones de la lógica institucional y las demandas propias de los territorios, teniendo que desplegar estrategias de redefinición y readecuación de las políticas a fin de resolver sus inconsistencias. De esta manera, es la capacidad de agencia de los técnicos lo que define en el territorio la forma en la que se implementan los lineamientos institucionales. Finalmente, presentamos

de qué manera la conciencia de la propia agencia –vinculada al conocimiento y al poder– de los actores influye concretamente en la implementación de la política planificada de desarrollo rural, en el caso de la delegación Mendoza de la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

## ABSTRACT

This study contributes to a deeper understanding of the problems related to rural development in Argentina, providing new knowledge on the potentialities and challenges encountered when government policies are implemented at a local level. We assume that there is no straight line between the policy formulation and the results of implementing such policy; rather, it is *an ongoing, socially constructed and negotiated process*. Through an actor-oriented approach, this study seeks an approximation to this process by acknowledging the central role of human awareness and action.

Within this framework, social interfaces were considered as points of conflict that explain the tensions between policy design and execution and reconstructed for one relevant case. To this end, a qualitative study was conducted for the case of the transition process towards the new structure of the Secretariat for Family Agriculture (Subsecretaría de Agricultura Familiar) in the province of Mendoza, from 2008 to 2012.

Social interfaces were analyzed in the context of change in the rules of the game brought about by the institutional transformation. Focus was placed on the intermediate position occupied by the field technicians who face the contradictions between institutional logic and regional demands, and who need to deploy strategies for redefining and readapting the policies in order to solve the inconsistencies. Thus, it is the action capacity of technicians what defines, on site, the manner in which institutional guidelines are implemented. Finally, this study shows how, for the case of the Mendoza office of the Secretariat for Family Agriculture, the actors' awareness of their own capacity for action –in

connection to knowledge and power– specifically affects the implementation of rural development planned policy.

*Este trabajo está dedicado a mis padres  
Carlos y Dolores  
que siempre han apoyado e incentivado  
mis proyectos y por sobre todo,  
porque han confiado en mí.*

## AGRADECIMIENTOS

A los técnicos y funcionarios de la Subsecretaría de Agricultura Familiar que con generosidad me brindaron parte de su valioso tiempo y su experiencia, para que este trabajo fuera posible.

A mi directora, Elma Montaña que me alentó y estimuló a explorar nuevos espacios disciplinares para comprender la complejidad que tienen los procesos de desarrollo rural.

A mi codirector, Gabriel Noel, quien me inspiró y asesoró pacientemente en los aspectos metodológicos desde una perspectiva etnográfica propia de la antropología.

A mis compañeros de trabajo en el ámbito universitario, que me brindaron su apoyo incondicional, en particular a Clara Bertotto y Guillermo Ander Egg con los que compartimos reflexiones, inquietudes y preocupaciones en torno a las problemáticas de desarrollo rural.

A los integrantes del equipo de investigación al que pertenezco en el CCT Mendoza, que generosamente fueron acompañando todo el proceso con sus observaciones y aportes en función de sus formaciones disciplinares.

A mis compañeros de la octava cohorte y docentes del programa de doctorado de FLACSO que fueron contribuyendo en cada taller a cuestionar, orientar y repensar el trabajo.

A Caterina Dalmasso, quien participó en la etapa de análisis e interpeló críticamente los resultados, desde una mirada sociológica.

Finalmente, queda agradecer a todas las personas que colaboraron de alguna u otra manera para que este trabajo se concretara: mi familia, mis hermanos y mis amigos, que me animaron y acompañaron en los momentos más difíciles de este camino.

# ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPITULO I. ABORDAJE TEÓRICO</b> .....	14
1.1. La construcción del objeto: Estado, Políticas Públicas y Desarrollo Rural .....	19
1.1.1. El estado como formador de políticas .....	19
1.1.2. Las políticas públicas. La política como el vector de la acción .....	22
1.1.3. Las políticas públicas de desarrollo rural .....	25
1.1.4. El territorio como objeto de la política pública .....	30
1.2. La Mirada: la interfaz social .....	32
1.2.1. Aspectos conceptuales .....	33
1.2.2. Algunos recorridos disciplinares previos .....	36
1.3. La ventana de observación: El enfoque orientado al actor aplicado a un caso de análisis institucional, la SsAF .....	38
1.3.1. Actor y agencia: agente .....	38
1.3.2. El caso analizado. El objeto empírico. ¿Por qué la Subsecretaría de Agricultura Familiar? .....	40
1.3.3. El agricultor familiar como sujeto de la política pública .....	43
1.4. Síntesis del capítulo .....	44
<b>CAPITULO II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA</b> .....	47
2.1. Decisiones teórico - metodológicas .....	49

2.1.1. Diseño y estrategia metodológica .....	49
2.1.2. El Método, estudio de caso .....	51
2.1.3. La perspectiva general. Aproximaciones teóricas entre perspectivas de abordaje disciplinares. ....	51
2.2. La fase de abordaje de la empiria. El trabajo con los datos .....	54
2.2.1. Las pautas del investigador .....	54
2.2.2. Estrategias de recolección, fuentes y análisis de datos .....	57
2.2.3. Instrumentos de recolección .....	58
2.2.4. Registro de la información: El diario de campo .....	63
2.3. Principales construcciones metodológicas: identificación de actores y sistemas de categorías .....	64
2.3.1. Identificación de actores sociales .....	65
2.3.2. Estructuración del análisis .....	68
2.4. Síntesis del capítulo .....	69

**CAPITULO III. EL CASO: LA SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA  
FAMILIAR .....**

3.1. Proceso de creación y estructura de la Subsecretaría de Agricultura Familiar .....	73
3.2. Antecedentes de la SsAF .....	76
3.2.1. El proceso de organización de agricultores familiares .....	76
3.2.2. El Programa Social Agropecuario en perspectiva .....	78
3.2.3. La institucionalidad existente a nivel provincial. La estructura de funcionamiento del PSA .....	81
3.2.4. El vector de las políticas. Los Proyectos de Desarrollo Socioterritoriales .....	84

3.3. De Programa a Subsecretaría. La transición .....	85
3.3.1. La estructura institucional actual. Delegación Provincial de la Subsecretaría .....	88
3.3.2. La definición de política y políticas de la SsAF .....	91
3.4. Los dominios analíticos de la SsAF .....	98
3.5. Síntesis del capítulo .....	101
<b>CAPITULO IV. ANÁLISIS DE LAS INTERFACES SOCIALES .....</b>	<b>104</b>
4.1. El nuevo escenario de la SsAF: Delimitación de un “campo político” .....	106
4.2. Las interfaces sociales identificadas .....	107
4.3. La nueva relación laboral .....	109
4.4. Tensión político-administrativa .....	113
4.4.1. Estrategia de readecuación .....	115
4.4.2. Estrategia de redefinición .....	116
4.4.3. Interfaz, dominios y estrategias .....	117
4.5. Tensiones en torno a los nuevos roles de los técnicos de campo .....	118
4.5.1. Rol del técnico en PSA .....	120
4.5.2. Rol del técnico SsAF .....	122
4.5.3. Redefinición de los roles técnicos .....	124
4.5.4. Interfaz, dominios y estrategias .....	125
4.6. Relaciones interinstitucionales de los técnicos .....	127
4.7. Síntesis del capítulo .....	131
<b>CAPÍTULO V. CAPACIDAD DE AGENCIA .....</b>	<b>134</b>
5.1. Capacidad de agencia a la luz de las interfaces y dominios .....	135
5.2. La agencia .....	141

5.2.1. La importancia de la trayectoria previa de los técnicos en la construcción de su capacidad de agencia .....	142
5.2.2. La incidencia de la agencia en la reconfiguración de la estructura institucional .....	144
5.3. Agencia, conocimiento y poder .....	147
5.4. Conciencia de agencia en perspectiva .....	149
5.5. Síntesis del capítulo .....	152
<b>CONCLUSIONES</b> .....	154
Nuestro objeto de estudio en perspectiva .....	154
El despliegue de la agencia en procesos de implementación de la política en desarrollo rural .....	155
La implementación de políticas públicas en desarrollo rural desde una mirada crítica .....	160
Aportes del enfoque orientado al actor .....	163
Algunas reflexiones finales .....	166
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	168
Fuentes .....	177
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b> .....	1
1. Ficha técnica de realización de la entrevista .....	1
Guía de la entrevista .....	2
2. Ficha técnica de observación .....	3
Guía de Observación .....	4
3. Ficha técnica del uso de programa NVivo .....	5

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Supuestos del paradigma constructivista aplicado a metodología cualitativa .....	50
<b>Cuadro 2.</b> Pautas metodológicas del enfoque orientado al actor aplicadas al caso de estudio .....	54
<b>Cuadro 3.</b> Objetivos específicos de la investigación asociados a las técnicas de recolección de datos seleccionados .....	57
<b>Cuadro 4.</b> Concepciones institucionales según el Programa Social Agropecuario y la Subsecretaría de Agricultura Familiar .....	86
<b>Cuadro 5.</b> Aspectos relevantes vinculados al proceso de cambio en la función y el rol del técnico de PSA a SsAF .....	123
<b>Cuadro 6.</b> Interfaces sociales identificadas en función del dominio, las estrategias y el capital que se disputa en el campo político de la SsAF .....	136

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Mapa de actores sociales identificados en el estudio según el dominio analítico al que pertenecen. ....	67
<b>Figura 2.</b> Estructura Institucional del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina, 2010 .....	75
<b>Figura 3.</b> Esquema de los distintos niveles de participación que presenta el Foro de la Agricultura Familiar .....	78
<b>Figura 4.</b> Esquema orgánico de funcionamiento de la delegación Mendoza de la SsAF (2010) .....	88
<b>Figura 5.</b> Esquema orgánico de funcionamiento de la delegación Mendoza de la SsAF (2011) .....	89
<b>Figura 6.</b> Dominios institucionales de la implementación de la política de la Subsecretaría de Agricultura Familiar .....	100

## **SIGLAS**

AF: Agricultores Familiares

ATE: Asociación de Trabajadores del Estado

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM: Banco Mundial

CAG: Cambio Ambiental Global

CANPO: Corriente Agraria Nacional y Popular

CEPAL: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe

CP: Coordinador Provincial

DTR: Desarrollo Territorial Rural

EPA: Emprendimientos Productivos Asociativos

ETA: Equipo Técnico de Apoyo

ET: Equipos técnicos

ETC: Equipo Técnico Central

ETZ: Equipos Técnicos Zonales

FAO: Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FIDA: Internacional de Desarrollo Agrícola

FoNAF: Foro Nacional de Agricultura Familiar

FoPAF: Foro Provincial de Agricultura Familiar

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

LEADER: Liaisons Entre Activités de Developement de L'Economie Rural

MAGyP: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

MT: Mesa Tripartita

NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas

ONGs: Organismos No Gubernamentales

PDST: Los Proyectos de Desarrollo Socioterritoriales

PEA: Plan Estratégico Agroalimentario

PROINDER: Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios

PRODERNOA: Programa de desarrollo rural de las provincias del noroeste argentino

PRODERPA: Proyecto de desarrollo rural de la Patagonia

PSA: Programa Social Agropecuario

RENAF: Registro Nacional de la Agricultura Familiar

RENOF: Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar

SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación

SsAF: Subsecretaría de Agricultura Familiar

TTA: Trabajadores Transitorios Agropecuarios

UP: Unidad Provincial

## INTRODUCCIÓN

El punto de partida de la temática seleccionada en esta tesis estuvo en función de la propia trayectoria profesional que nos enfrentó a situaciones que no encontraron respuesta en la gestión pública y es por ello, que estas inquietudes son retomadas en este trabajo de investigación.

Es así, que nuestro propósito desde un principio estuvo orientado a responder el siguiente interrogante: ¿de qué manera la *capacidad de agencia* de los responsables de la *implementación de políticas públicas* en el ámbito rural, incide en dicho proceso en el territorio? Para ello, se seleccionó el caso de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en Mendoza, Argentina. El período de análisis estuvo acotado desde su creación 2008 hasta 2012.

Partiendo de la problemática propia del *desarrollo*, podemos hacer un breve recorrido y observar que las concepciones acerca del mismo han sido objeto de numerosos debates suscitados, principalmente, hacia la segunda mitad del siglo XX. Desde teorías acerca del desarrollo etapista, pasando por “los obstáculos al desarrollo” propuesto en los años ’50 por la CEPAL, hasta aquellas conceptualizaciones formuladas desde las posturas más críticas: el determinismo económico, el humanismo y el estructuralismo de inspiración marxista. Sin olvidar, la teoría de la dependencia, las teorías entre lo “tradicional” y lo “moderno”, hasta aquellas que se enfocan en los aspectos subjetivos del desarrollo: las “percepciones de bienestar”, “la calidad de vida”; llegando a las más recientemente donde se valoriza la diversidad como fuente de vitalidad y creatividad para el desarrollo.

En este amplio marco de discusión, adquieren un rol cada vez más central las *escalas locales y regionales* como ámbitos propicios para el desarrollo, pues comienza a hablarse del “desarrollo local”, el “desarrollo endógeno”, el “desarrollo desde abajo” y el “desarrollo a escala humana”. Algunos acentúan los aspectos económicos, mientras que otros consideran la vía «de lo cultural a lo económico» donde convive la importancia de generar riqueza, salvaguardar los recursos naturales, generar empleo y atender a las necesidades de la población. Finalmente, este recorrido arriba al “postdesarrollo como concepto y práctica social”.

Ahora bien, estas distintas concepciones de desarrollo se han aplicado a través de las distintas políticas de desarrollo en las *zonas rurales* sin que –en términos generales– resultaran mejoras sustantivas en la calidad de vida de los habitantes de estas zonas. En este sentido –y buscando superar estas falencias– es que se ha avanzado en los últimos años hacia visiones más integrales que buscan abordar el territorio rural como un sistema complejo, de carácter multidimensional y multiescalar, con relaciones funcionales y dinámicas, perspectiva que es rescatada por el *enfoque territorial del desarrollo rural*.

En este sentido, pensando en las múltiples dimensiones del desarrollo, el enfoque territorial reconoce dimensiones físico-ambientales, económico-productivas, socioculturales, políticas e institucionales, lo cual le otorga un carácter multidisciplinario a su análisis, comprensión y desarrollo metodológico. Estas dimensiones corresponden a distinciones de carácter analítico ya que en la realidad se encuentren íntimamente entrelazadas.

El interés de la presente investigación estuvo orientado a profundizar el conocimiento de las configuraciones que adquiere la *dimensión político-institucional del desarrollo rural* e indagar sobre las concepciones de desarrollo

que subyace en la política de desarrollo rural, el proceso de implementación de la misma y las mediaciones existentes en términos de su ejecución en el territorio a escala local.

De este modo, pensar en la dimensión político institucional del desarrollo nos obligó también a considerar el **rol del Estado** en el mismo. Así, nos encontramos con la importancia de su conceptualización y sobre todo, de las políticas públicas destinadas al sector rural. Pensar al Estado –en tanto formador de políticas– por su carácter inestable, ambiguo y no homogéneo, compuesto de elementos materiales y simbólicos, nos llevó a reconocerlo como un conjunto de prácticas, procesos y sus efectos, que sólo pueden ser *aprehensibles a través de sus prácticas* sociales y burocráticas.

Retomando éstas conceptualizaciones acerca del desarrollo rural y el Estado, fue pertinente plantearnos, cuál es el *rol de las políticas públicas* como vector de la acción. Así, junto con la naturaleza múltiple y pluricéntrica del Estado, los procesos de implementación de políticas son considerados como un *continuum* de elaboración y acción. La noción de “procesos de políticas” (*policyprocesses*) ha tomado auge e implica comprender que las políticas son diseñadas (formuladas) e implementadas en contextos sociales concretos y que a su vez, dichos contextos por sí mismos son factores cruciales para su comprensión. Es en este marco, donde surge la importancia de la **cuestión territorial** y su problematización en este trabajo. Desde el punto de vista explicativo y desde el abordaje conceptual es imposible separar de esta investigación el “factor territorial”. Todo el trabajo se encuentra atravesado por esta categoría porque lo que se analiza es el ámbito de aplicación de una política a través de actores, agentes, que tienen un fuerte condicionamiento y formación proveniente del contexto. Esto significa que los contextos y el espacio, en tanto construido socialmente tienen incidencia en el desenvolvimiento

de las políticas, es decir, en su proceso de implementación. En este sentido, se reconoce la complejidad que manifiesta abordar el desarrollo rural en cada situación en particular según las características que presente cada territorio.

Es ante ello, que esta investigación pretende clarificar las formas que adquiere la política pública de desarrollo rural concretamente en el territorio a escala local. Este tema adquiere relevancia científica por cuanto se orienta a generar conocimientos en un área pendiente, lo cual permitirá avanzar en la comprensión de la complejidad de este fenómeno y conocer las potencialidades y desafíos que presentan tanto los procesos de implementación, como las propias definiciones, de políticas públicas en desarrollo rural.

Existe cierto consenso respecto de que al cabo de varias décadas de construcción teórica y analítica, los paradigmas generalmente agrupados bajo el nombre de “sociología del desarrollo” entran en crisis en la década del ‘80. Las causas imputadas a esta crisis son varias: el abuso de marcos explicativos economistas y excesivamente generalizantes de origen marxista y neomarxista – que pretendían demasiado poder explicativo y fracasaban en reflejar la diversidad y complejidad del mundo real del desarrollo – y una incapacidad de poner el foco en la diversidad. En consecuencia, los aportes producidos en el marco de ese campo negaban muchas dimensiones centrales de las sociedades humanas: la acción y la interacción, la historia, la cultura y la construcción social de la realidad.

Como consecuencia de esta insatisfacción, comienza a surgir una serie de vertientes alternativas. Entre ellas se encuentra, el **“enfoque orientado al actor”** desarrollado entre otros por Norman Long.

El enfoque orientado al actor señala la necesidad de buscar una aproximación más dinámica de los procesos de desarrollo, lo cual implica subrayar el

interjuego y la mutua determinación de los factores y relaciones “internos” y “externos” y reconocer el **papel central de la conciencia y la agencia humanas**. Sobre esta base: el estudio del planeamiento del desarrollo es presentado como lo que de hecho es: un proceso dinámico, negociado, continuo y socialmente construido y no el simple resultado de un plan de acción pre-especificado con resultados esperados.

Así, intentando superar los esquematismos precedentes, el enfoque orientado al actor subraya la necesidad de contar con una investigación empírica rigurosa y en el terreno, donde el foco de análisis de una intervención planificada debe centrarse sobre *las prácticas de intervención*, los procesos reales de interacción social que tienen lugar y no los modelos ideal-típicos que los planificadores o sus beneficiarios construyen en el proceso.

Es importante señalar que el enfoque orientado al actor implica “tomar en serio” lo que suele denominarse “*el punto de vista del actor*”: esto conlleva no sólo la necesidad de adoptar como punto de partida cuestiones o eventos críticos definidos por los mismos actores, sino asimismo el tomar en consideración la cuestión de la heterogeneidad, con vistas a lograr una comprensión de las múltiples interpretaciones y de las respuestas diferenciadas según las circunstancias. Un abordaje metodológico desde la perspectiva orientada al actor implica intentar desentrañar las complejidades de la acción social y su significado, a partir del desarrollo de un marco conceptual que prioriza la comprensión de las situaciones de la vida cotidiana.

En este sentido, un **concepto teórico y metodológico clave** en este estudio ha sido es el concepto de **interfaz** –entendida como puntos críticos de conflictos– a partir del cual se busca elucidar los tipos de discontinuidades sociales que están presentes en diversas situaciones y caracterizan los diferentes tipos

de formas culturales y organizativas que las reproducen y transforman, en una serie de procesos continuos de negociación, adaptación y transformación de significados.

Existen dos nociones que son centrales en este análisis: **las de conocimiento y poder**, una vez más entendidos como **procesos** y no como propiedades estructurales. La atención analítica a estas dimensiones implicó estar atentos a lo que se pone en juego en las arenas e interfaces de contienda y negociación, otorgando atención especial a la re-configuración de patrones de autoridad y control y la identificación analítica de los apuntalamientos discursivos y prácticos de las formas sociales y conectividades que estén emergiendo.

Así, en esta investigación abordamos la problemática de la **implementación de políticas** entendiendo el carácter particular del Estado y del desarrollo rural, para lo cual consideramos apropiado posicionarnos desde el **enfoque orientado al actor**, en tanto aporta conceptos teórico-metodológicos acordes a la complejidad de la temática. Esto insume de un recorte particular de la realidad que pueda ser iluminado a través de la teoría y contribuir a su explicación.

De esta manera, el estudio de caso de la **Subsecretaría de Agricultura Familiar** en Mendoza fue seleccionado por su carácter incipiente en relación a la nueva institucionalidad que se da en torno a su creación. El mismo, contribuyó a ilustrar cómo la implementación de un programa se caracteriza por las luchas, negociaciones y redefiniciones. En vez de pensar el diseño de un programa como neutral y apolítico, se entiende mejor a través de la diversidad de proyectos institucionales a menudo en conflicto entre sí. En este proceso, los mundos de la vida de los diferentes actores no sólo proporcionan un fondo, sino que son componentes esenciales de su composición. De esta

manera, una mejor comprensión de las instituciones y su evolución puede ser adquirido a través de un enfoque centrado en la competencia de los proyectos institucionales en lugar de entendiéndolas como componentes homogéneos del aparato estatal. En este sentido –y como se viene desarrollando– el Estado no debe ser conceptualizado como una entidad con una racionalidad global y unificada. Hay importantes conflictos y contradicciones entre los diferentes organismos, ya que luchan por sobrevivir, obtener recursos y legitimación, tanto de los beneficiarios, como de otros organismos institucionales. Esta idea reafirma la necesidad y la utilidad de conceptualizar el *proceso de la política no sólo como un proceso técnico o de gestión sino también como político*.

A lo largo de estudio, se presentan las contradicciones por las que transita el proyecto institucional de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en la delegación Mendoza. De esta manera, las concepciones institucionales y los aspectos organizativos asociados al proyecto institucional en muchas ocasiones se contraponen a la acción y estrategias de los actores para hacer frente a la implementación de la política. Este aspecto, se puede apreciar en lo que denominamos el *proceso de transición* del Programa Social Agropecuario (PSA) a Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF).

Por otro lado, inherente al proceso de intervención planificada se manifiesta una competencia entre el poder y la legitimidad dentro y entre los niveles del Estado. Por ello, consideramos que el proceso de intervención debe ser presentado como una realidad múltiple formado por diferentes percepciones culturales e intereses sociales, y constituido por las luchas sociales y políticas en curso que se llevan a cabo entre los diversos actores sociales involucrados.

Desde la perspectiva teórica y metodológica que adoptamos, fue posible identificar analíticamente tres dominios al interior del estudio de caso de la SsAF: *el dominio de la administración nacional*, compuesto por la unidad

nacional, el referente regional y la delegación provincial, *el dominio de la administración provincial* integrado por la delegación provincial, los equipos técnicos de apoyo y los técnicos de campo y *el dominio de campo* definido por la interacción de los técnicos de campo y los agricultores familiares. Cabe aclarar, que la delimitación de los dominios es a los fines analíticos y que no se desconoce el proceso dinámico y las interacciones entre los actores de manera compleja y multidimensional.

Por todo lo expuesto, esta investigación se planteó como *principal objetivo* comprender de qué manera influye la capacidad agencia de los técnicos de campo ante una intervención planificada de desarrollo rural. En este caso, esto implicó: analizar el proceso de configuración institucional de la SsAF; comprender la posición intercala que posee el técnico de campo en la estructura institucional y analizar las interfaces sociales que permitieron dilucidar la **capacidad de agencia** de los técnicos de campo puesta en juego en los procesos de implementación de la nueva estructura institucional de la SsAF en Mendoza, en el periodo 2008-2012.

En este sentido, la capacidad de agencia es entendida como la capacidad de conocer y actuar, y la manera en que las acciones y las reflexiones constituyen prácticas sociales que impactan o influyen en las acciones e interpretaciones propias y de los otros. Así, asumimos que dicha capacidad de agencia de los actores sociales involucrados en los procesos de desarrollo rural es una de las principales mediaciones a la hora de dar cuenta del impacto de las políticas públicas aplicadas en un territorio determinado. La misma, puede ser visualizada a través del análisis de interfaz, el cual permite vislumbrar los tipos de *discontinuidades sociales* que están presentes en aquellos procesos de negociación y transformación de significados y prácticas.

La estrategia metodológica definida para este estudio, se vincula al paradigma constructivista en tanto asume supuestos ontológicos, epistemológicos y axiológicos que permiten abordar la complejidad de las interfaces en tanto espacios de encuentro de significados y mundos de vida contrapuestos.

El abordaje operativo del estudio, requirió de una posición crítica por parte del investigador procurando tener una actitud flexible y atenta a las palabras y acciones de los informantes. Justamente, a partir de ello, fue posible reconstruir los eventos críticos –interfaces sociales– definidos por los propios técnicos; conocer sus respuestas diferenciadas ante dichas situaciones y conocer sus prácticas dentro del tejido de relaciones en la que se encuentran insertos.

Para esto se utilizaron como técnicas de recolección de los datos: *entrevistas en profundidad* con los técnicos de campo y *entrevistas semiestructuradas* con funcionarios nacionales, regionales y provinciales, junto con *observaciones* en las Mesas del Foro Provincial para la Agricultura Familiar. Así, el trabajo de campo se extendió desde marzo del año 2009 hasta diciembre de 2012, y fue documentado a través de: entrevistas grabadas, notas de las observaciones y el diario de campo del investigador

A partir de los objetivos trazados, el proceso de implementación de la política de la SsAF fue planteado como un *proceso socialmente construido*, que no estuvo exento de instancias de negociación, adaptación y/o transformación de los significados establecidos, desde los cuales fue posible identificar aquellos **puntos críticos** que contribuyen a explicar las distancias entre la implementación y la planificación.

La delimitación de un nuevo **campo político** que se despliega mediante la creación de la SsAF, establecen nuevas reglas de juego y actores, redefiniendo las relaciones de poder históricamente construidas en el territorio.

Igualmente, se reconfiguran las relaciones al interior de los dominios, siendo afectados de manera diferenciada por este nuevo escenario como así también generando *nuevos espacios de conflicto*.

Nuestro foco de observación estuvo en torno a los **técnicos de campo** por el carácter estratégico de su posición en la estructura institucional. Así, pudimos observar que el técnico se enfrenta de manera simultánea a tensiones y disputas frente:

- ↳ a la nueva relación laboral –en su relación con el Estado–;
- ↳ al desfasaje entre los lineamientos políticos y la capacidad operativa –en su relación por un lado con la SsAF y por otro lado con los propios AF–;
- ↳ a la redefinición de roles y funciones producto de la propia reconfiguración institucional y; por último,
- ↳ a la relación con los AF en las mesas zonales donde participa.

Estas interfaces identificadas son producto del *cambio en las reglas de juego* que implica una transformación institucional, lo cual **confronta** los valores, intereses, conocimientos y *prácticas construidas* por los técnicos. Así, frente a las contradicciones de la lógica institucional y las demandas propias de los territorios, los técnicos deben desplegar estrategias de redefinición y readecuación de las políticas a fin de resolver sus inconsistencias. Ello implica poner en juego conocimientos, experiencias previas, un análisis estratégico del tejido de relaciones en las que se encuentra inserto y su poder para intervenir en el devenir de los acontecimientos. Asimismo, los técnicos enfrentan batallas entrelazadas por los recursos, los significados y el control y legitimación institucional a través de su **capacidad de agencia**.

A su vez, a lo largo de este estudio se presentan dos aspectos significativos a rescatar: cómo contribuye la trayectoria previa de los técnicos en su capacidad de agencia y por otra parte, cómo incide la agencia en los procesos de reconfiguración de la estructura institucional a través de estrategias de redefinición. Dichas estrategias no pueden ser comprendidas sin la movilización de dos capitales claves, construidos históricamente por los técnicos. Por un lado, **capital político** –movilizado a través de la militancia– desde el cual configura las estrategias de redefinición de la política, como así también su **capital territorial**, a través del cual establecen estrategias de readecuación de los lineamientos a escala local. Es así como la puesta en valor de un conocimiento construido a lo largo de su trayectoria profesional y el propio ejercicio laboral en el territorio, denota un poder –en tanto capital particular propio de su posición intercalada– de influir concretamente en la implementación de la SsAF.

De esta manera, la capacidad de agencia de los técnicos de campo, se articula en función de su capacidad para resolver situaciones problemáticas; movilizar su conocimiento y poder en territorio e incidir estratégicamente en el tejido de relaciones que lo alberga; así como también la **conciencia de su poder de agencia** cobra importancia a la hora de adaptarse, sobrellevar o subvertir potenciales situaciones críticas.

El presente documento se organiza en cinco capítulos, como se describe a continuación.

En el primer capítulo se desarrolla la perspectiva de abordaje seleccionada para el análisis. En este caso, se asumen las posiciones teóricas que dan sustento al análisis, retomando la intención de comprender la dinámica del proceso que va desde la formulación de las políticas hasta su implementación y haciendo foco principalmente en la agencia de los actores institucionales

que la gestionan en el territorio. Se expone el proceso de selección y la fundamentación del por qué se seleccionaron las categorías de análisis a través de la definición del *objeto*: esto es las políticas públicas de desarrollo rural; definiendo la *mirada*, es decir desde qué posición teórico-metodológica se abordará el objeto: que en nuestro caso se trata de la identificación de aquellas interfaces sociales, como concepto analítico que expresa las discontinuidades sociales. Y finalmente, nuestra *ventana de observación*, es decir, la exposición de aquellos elementos que permiten vislumbrar el objeto: en este caso, los técnicos que reciben y aplican/adaptan o revierten las políticas planificadas en tanto son agentes dotados de agencia.

El segundo capítulo se encuentra dividido en dos partes. En una primera instancia, se refiere a la construcción de la metodología y a los fundamentos conceptuales que dieron origen y sostuvieron las decisiones metodológicas y técnicas. Mientras que la segunda instancia, consta de las descripciones de carácter más técnico y operativo, donde se describe el trabajo con los datos desde su recolección; el tratamiento de las fuentes secundarias, los instrumentos utilizados; los sistemas de registro y los criterios para su análisis posterior.

A través del tercer capítulo se presenta el caso de estudio. Se describe el proceso y el contexto de creación realizando un breve recorrido por sus antecedentes, es decir por las prácticas institucionales previas y existentes al momento de creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar. Y se hace hincapié en el proceso de transición de la estructura institucional del Programa Social Agropecuario a la Subsecretaría y su impacto específico en la delegación Mendoza.

Hacia el cuarto capítulo se exponen los sistemas categoriales construidos para el análisis de las interfaces identificadas, detallando su correlato en los

datos. Aquí se analizan en profundidad los puntos críticos observados, en función de los dominios de interacción, puntualizando la identificación de los actores en conflicto y las estrategias desplegadas específicamente por los técnicos de campo.

El quinto capítulo avanza sobre los procesos transversales que articulan la capacidad de agencia de los técnicos a la luz de las interfaces identificadas, analizando la movilización de dos capitales específicos –el capital político y el capital territorial– que luego se traducen en estrategias concretas que influyen sobre el proceso de implementación de las SsAF. Se enfatiza aquí la relación de dicha capacidad de agencia con los procesos de conocimiento y poder, así como también la conciencia de los técnicos sobre dicho poder de agencia.

Finalmente, a modo de conclusión este estudio realiza sus aportes no sólo respecto a los intereses de investigación, sino que también se propone reflexionar sobre las contribuciones y limitaciones de los enfoques teóricos para dar cuenta de la problemática en estudio como así también sobre la pertinencia de la metodología de abordaje planteada. Asimismo, se vislumbran nuevos interrogantes como futuras líneas de investigación.

## CAPITULO I. ABORDAJE TEÓRICO

En este primer capítulo se desarrollan las principales posiciones referenciales en las que nos hemos situado y que, además, han situado al objeto de estudio. Las mismas fueron presentadas en la introducción y se retoman a lo largo de todo el trabajo, por lo que en este capítulo se definen conceptualmente, a modo de presentar el marco referencial desde el cual nos posicionamos para comprender el fenómeno a analizar.

En esta primera parte, para introducirnos en la temática específica, se hará un breve recorrido –no exhaustivo– sobre las visiones sobre el desarrollo que nos permiten enmarcar este estudio en lo que se denomina: **sociología del desarrollo.**

Hacia la segunda mitad del siglo XX se suscitan numerosos debates acerca de las relaciones entre desarrollo y subdesarrollo. Comenzando por las etapas identificadas por Rostow (1970) para alcanzar el desarrollo, pasando por los “obstáculos al desarrollo” (y en particular la “cultura” entendida como tal), los aportes de la CEPAL de los años 50, las posturas críticas formuladas desde el determinismo económico, el humanismo y el estructuralismo de inspiración marxista, la teoría de la dependencia, las distinciones entre lo “tradicional” y lo “moderno”, los indicadores sociales subjetivos de las “percepciones de bienestar”, el foco en la “calidad de vida”, entre otros, arribando más recientemente –junto con el auge del multiculturalismo neoliberal– a una valorización de la diversidad como fuente de vitalidad y creatividad para el desarrollo.

En el marco de esta discusión, van adquiriendo un rol cada vez más central las **escalas locales y regionales** como ámbitos propicios para el desarrollo. El marco teórico es amplio y rico: el “desarrollo local” (Pecqueur, 1989), el “desarrollo endógeno” (Garofoli, 1992), el “desarrollo desde abajo” (Stohr y Taylor, 1981), el “desarrollo endógeno” y el “desarrollo a escala humana” (Mac-Neef, 1986). A su vez, algunos trabajos acentúan los aspectos económicos (Vazquez Barquero, 1993:212) y otros la vía “de lo cultural a lo económico” (Arocena, 1995:32) donde “convergen la necesidad de crear riqueza y la necesidad de salvaguardar los recursos naturales; la urgencia por generar empleos y la urgencia por responder a las necesidades esenciales de la población”, arribando al “postdesarrollo como concepto y práctica social” (Escobar, 2005).

Ahora bien, estas distintas concepciones de desarrollo se han aplicado a las zonas rurales sin que –en términos generales– resultaran mejoras sustantivas en la calidad de vida de los habitantes de estas zonas. En este sentido –y buscando superar estas falencias– es que se ha avanzado en los últimos años hacia visiones más integrales que buscan abordar el territorio rural a nivel local como un sistema complejo, de carácter multidimensional con relaciones funcionales y dinámicas, perspectiva que es rescatada por el enfoque territorial del desarrollo rural (Echeverri y Moscardi, 2005). Este enfoque presenta con claridad la multiplicidad de escalas que intervienen en los territorios rurales y cómo al analizar procesos locales no debemos perder de vista los otros niveles que inciden en el desarrollo.

Siguiendo a Molina Alfaro (2007) podemos distinguir en la actualidad al menos tres grandes vertientes de **conceptualización del desarrollo local** que contribuyen a diferenciar aspectos importantes para su posterior aplicación. La *primera*, se encuentra vinculada fuertemente a las teorías del **desarrollo**

**económico**, aplicada a la dimensión local y a su interior se la puede subdividir en una economía informal urbana y en una economía rural campesina. La *segunda* vertiente de estudios de desarrollo local se conforma fundamentalmente por investigaciones orientadas a la dimensión **político-institucional** del desarrollo, en donde se destaca el rol de los municipios y de los procesos de descentralización. La *tercera* vertiente pone énfasis en las **identidades locales**, que de algún modo articulan las dos vertientes anteriores pero centrándose particularmente en determinados sectores sociales tales como inmigrantes, indígenas, jóvenes o mujeres, entre otros.

Son las dos primeras vertientes las que se consideran relevantes para abordar la temática propuesta en este estudio. En lo que hace a la primera, se pueden encontrar trabajos como el de Albuquerque (2008) que presenta una serie de iniciativas de desarrollo económico local en distintos países (treinta estudios de casos en siete países). El autor sostiene que este desarrollo local no se explica únicamente como consecuencia del avance de los procesos de descentralización sino como resultado de un conjunto más complejo de factores surgidos desde los propios territorios, con la movilización y actuación de agentes locales, públicos y privados. También hace referencia a las iniciativas comunitarias LEADER<sup>1</sup> referidas al establecimiento de lazos o redes asociativas de actores públicos y privados locales para el desarrollo económico local en el medio rural.

En la segunda vertiente, orientada a la dimensión *institucional del desarrollo rural*, se han realizado estudios que intentan avanzar en la comprensión del desarrollo local rural desde una perspectiva centrada en las relaciones de

---

1 LEADER es un programa de la Unión Europea que se ha implementado en las zonas rurales de los países miembros. Las evaluaciones efectuadas sobre el mismo han sido muy positivas en cuanto al impacto que han generado en la economía local.

proximidad (Nardi y Pereira, 2006), tomando –en este caso particular– como objeto de estudio el proceso de conformación de la primera feria franca en Misiones, considerando la estructura institucional de organización y la participación para lograr la comercialización de los productos. Este trabajo, como otros en este ámbito, analiza casos particulares de organización en el sector rural.

Por lo mencionado anteriormente, consideramos pertinente abordar en profundidad la segunda vertiente que corresponde a la **dimensión institucional del desarrollo rural**. En este sentido, es necesario revisar las experiencias y políticas que han sido impulsadas por los organismos multilaterales en países de América Latina.

La constatación del fracaso relativo de buena parte de las experiencias en pos del desarrollo, destinadas a aliviar o reducir la pobreza en los ámbitos rurales a la que ya hemos hecho referencia, ha sido ocasionalmente reconocida por los mismos organismos impulsores de las políticas como se puede constatar en documentos actuales de organismos internacionales tales como el Banco Mundial (Ferranti et al, 2005), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, 2002), el Banco Interamericano de Desarrollo (Echeverría, 2000) y la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Es importante destacar que aunque la mayoría de estos organismos estuvieron directamente involucrados en el financiamiento de proyectos de desarrollo rural para reducir la pobreza en la década del '90, ahora asumen que la situación no ha cambiado y que incluso puede haber desmejorado en algunos casos específicos. Por esta razón, se ha intentado enriquecer las visiones del desarrollo rural desde un enfoque territorial.

El enfoque territorial del desarrollo rural incluye dimensiones físico-ambientales, económico-productivas, socioculturales, políticas e institucionales, lo cual le otorga un carácter multidisciplinario a su análisis, comprensión y desarrollo metodológico. Estas dimensiones corresponden a distinciones de carácter analítico aunque en la realidad se encuentren íntimamente vinculadas. Este enfoque territorial se puede aplicar para analizar los avances –en las distintas dimensiones– que se han realizado en la provincia de Mendoza.

Los **estudios que se han realizado en Mendoza** vinculados al desarrollo rural corresponden al proceso de transformación productiva (Bocco, s/f), la identidad regional y la construcción del territorio (Montaña, 2007), la situación actual de la economía y sus perspectivas (Trapé, 2001), el potencial de las cadenas agroalimentarias en diferentes productos agrícolas (Instituto de Desarrollo Rural), escenarios de cambio ambiental global (CAG) y su incidencia en el recurso hídrico (Boninsegna y Villalba, 2007), la sensibilidad de una economía regional frente al CAG en la cuenca del río Mendoza (Lettelier, 2008), entre otros. Estas investigaciones, responden a una profundización en las dimensiones físico-ambiental, económica-productiva y sociocultural, tomando la dimensión político-institucional como una variable contextual.

En este sentido, el interés de la presente propuesta de investigación es profundizar el conocimiento de la dimensión político-institucional, con la intención de comprender la dinámica del proceso que va desde la formulación de las políticas hasta su implementación y haciendo foco principalmente en la agencia de los actores institucionales que la gestionan en el territorio.

Se exponen a continuación las categorías para situar el análisis. El proceso de selección y la fundamentación del por qué de estas categorías es lo que se trata en este capítulo, bajo tres apartados: el primero se refiere a la

**construcción del objeto:** esto es las políticas públicas de desarrollo rural. El segundo describe la **mirada**, es decir desde qué posición teórico-metodológica se abordará el objeto: que en nuestro caso se trata de la identificación de aquellas interfaces sociales- como concepto analítico que expresa las discontinuidades sociales. El tercero es la **ventana de observación**, esto es la exposición de aquellos elementos que permiten vislumbrar el objeto: en este caso, los técnicos que reciben y aplican/adaptan o revierten las políticas planificadas en tanto son agentes dotados de agencia.

## **1.1. La construcción del objeto: Estado, Políticas Públicas y Desarrollo Rural**

Este apartado tiene la intención de realizar las precisiones conceptuales sobre tres aspectos del objeto de estudio: se está hablando de políticas como –conjunto planificado de acciones destinadas a intervenir en un aspecto de la realidad–; de políticas públicas, originadas en la voluntad del gobierno y visibles en el funcionamiento del Estado, y a su vez se está focalizando en un sector específico: aquellas orientadas al desarrollo rural. Estos tres grandes conceptos se tratan a continuación.

### **1.1.1. El estado como formador de políticas**

El **Estado** puede ser entendido como un elemento de la configuración del campo sociopolítico, que entre otras cosas se define por ser cambiante, inestable, ambiguo y no homogéneo (Mussetta, 2010). Las concepciones del Estado han cambiado porque el mismo Estado ha ido cambiando y ya no es posible definirlo –únicamente– como un conjunto de instituciones del aparato

gubernamental, sino que su definición tiende a ampliarse a otros ámbitos que exceden la acción del gobierno.

Como lo expresa Trouillot es necesario teorizar el Estado más allá de sus obviedades empíricas y centrarse en los múltiples lugares en los cuales los procesos y prácticas son reconocibles a través de sus efectos (2001). En este sentido, estudios en el ámbito de la antropología del Estado aportan herramientas para el análisis de los componentes desagregados del mismo, en su contexto así como las relaciones entre él y otros actores del medio. Esta perspectiva entiende que el Estado está formado por aspectos materiales como simbólicos que son elementales para entender cómo es el mismo, cómo se diferencia de otras formas institucionales y cuáles son los efectos en la operación y difusión del poder en la sociedad (Sharma y Gupta, 2006).

Desde esta perspectiva el Estado es entendido como un conjunto de prácticas, procesos y sus efectos, los que a su vez, no necesariamente surgen desde importantes (o reconocidos programáticamente) ámbitos gubernamentales. Este enfoque plantea la necesidad de realizar una mirada que pueda desagregar analíticamente el Estado, visualizar sus componentes y vislumbrar la naturaleza múltiple, pluricéntrica y fluida que éste posee. Realizar este recorrido pensando al Estado como un proceso implica hacer un salto desde el análisis estructural y funcional del mismo, hacia uno que lo entienda como un efecto contingente de prácticas cotidianas, de discursos, de representaciones y de múltiples modalidades de poder.

Así, el concepto o idea de Estado no es aprehensible sino a través de **sus prácticas**. Existe una compleja dialéctica que se va formando entre estas prácticas y las representaciones que ellas mismas van produciendo en el entramado social, y éste no sólo es comprendido por quienes se constituyen en

los “sujetos” de aquellas prácticas sino también entre los gestores presentes en las distintas instancias burocráticas del Estado. Entre todos ellos y con todos ellos se va dibujando la línea sinuosa y muchas veces controvertida en la que aparecen y se destacan contradicciones.

Estas posiciones teóricas que se focalizan en las prácticas del Estado y las representaciones cotidianas como modos a través de los cuales éste se constituye, conllevan implícitas decisiones metodológicas que permitan explorar lugares y contextos a través de los cuales repensar el concepto y a partir del cual abordarlo empíricamente. Pensar cómo los Estados son constituidos culturalmente, cómo se sustancian en la vida de las personas y en las consecuencias sociopolíticas y cotidianas de estas construcciones significa movernos más allá del nivel institucional de análisis del Estado para atender las prácticas sociales y burocráticas (Sharma y Gupta, 2006) y el modo en que éstas configuran las formaciones sociales en las que actúan y en el mismo acto se re-configuran a sí mismas, mediante el proceso de intermediación que realizan los gestores de las mismas.

Es este enfoque el que permite construir el objeto de esta investigación: **considerar que en la práctica de una determinada política pública, se pone en juego la lógica estatal que involucra múltiples relaciones institucionales y sociales.** Y es desde aquí que nuestro abordaje requiera situarse en la especificidad de un caso y discurrir en él para entender los complejos procesos desarrollados anteriormente.

### 1.1.2. Las políticas públicas. La política como el vector de la acción

La noción de Estado moderno es inseparable de la idea de Estado democrático, y el mismo se representa como contingente y generador de derechos igualitarios y condiciones de equidad para garantizar el bienestar de todos sus ciudadanos en igualdad de condiciones. Esta posición filosófica constitutiva del Estado se ha consolidado en el conjunto de normativas (explícitas y tácitas) que organizan las sociedades modernas y establecen la declaración de los principales derechos que se han dado. Con esto, se justifica la intervención del Estado para generar políticas públicas –en tanto acciones orientadas al bien común– que garanticen la búsqueda de esta condición igualitaria a todos los ciudadanos. Para ello, el Estado despliega sus recursos, o capacidades, es decir, las *“posibilidades de acción que tiene el complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos”* (Lattuada et al, 2012:18).

Las **capacidades estatales** se manifiestan en productos como políticas, programas y proyectos, como también en procesos vinculados a la forma de gestionar las cuestiones públicas o de agenda (Repetto, 2004). En este sentido, es necesario tener en cuenta los marcos administrativos y las reglas de juego –capacidad administrativa–, como así también las organizaciones y sus acciones en determinados contextos –capacidad política–, que son complementarias y constitutivas de la propia capacidad estatal.

Bien, este proceso por el cual el Estado se expresa en sus productos constituye el campo de estudio de las políticas y de sus condiciones de funcionamiento. Sólo se hará una breve referencia, indicando que el mismo ha experimentado una serie de refinamientos importantes en relación a la conceptualización de las intervenciones plantificadas en el ámbito de las políticas de

desarrollo como de otras. La noción de “procesos de políticas” (*policyprocesses*) ha tomado auge e implica comprender que las políticas son diseñadas (formuladas) e implementadas en contextos sociales concretos y que a su vez, dichos contextos por sí mismos son factores cruciales para su comprensión (Mooij y de Vos, 2003).

Este avance en el campo –el reconocimiento de la importancia central de los contextos– pretende superar algunos problemas que se presentaban en los estudios anteriores tales como el “modelo lineal” que predominó en la década de los años ‘60 hasta los ‘80 y que asumía que el proceso de política consistía en varias fases o estadios sucesivos: formulación –implementación– evaluación. El sustrato era la suposición que los planificadores enfrentarían de un modo racional los distintos puntos y temas del diseño de políticas (de León, 1999), es decir con perfecta transparencia y distribución de la información y los ejecutores tendrían un pleno control de las condiciones para implementar según lo planificado. De esta manera, el modelo lineal evolucionó hacia el “modelo incremental” donde se parte del hecho que en la práctica la elaboración de las políticas tiene como punto de partida la situación existente anteriormente y éste plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental.

Sin embargo, a pesar de estos adelantos, durante un tiempo más se concibió el carácter técnico e instrumental del proceso de políticas al margen del hecho que los procesos de formulación e implementación de políticas son inherentemente políticos y moldeados por diferentes contextos de interacción o dominios sociales (Lindblom, 1959). Enfoques previos habían manifestado un fuerte carácter de *management*, desconociendo temas vinculados a las relaciones de poder, conflicto de intereses y sistemas de valores que involucraban tanto a individuos y agencias responsables del diseño de las políticas como a aquellos responsables de su implementación (Barrett y Fudge, 1981).

En dirección opuesta al modelo lineal, Barret y Fudge consideran la **implementación como un *continuum* de elaboración y acción** en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción (1981).

Así, a principio de la década de los años '80 comienzan a aparecer estudios que destacan la perspectiva “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*). Esta perspectiva derivó en un interés por iluminar la complejidad y la centralidad de la implementación para esclarecer el vínculo entre los objetos de la política y sus resultados (Keeley y Scoones, 1999). A su vez, los implementadores comenzaron a ser reconocidos como actores clave en el proceso ya que sus acciones (u omisiones) resultaban críticas en la ejecución y en la consecución de los fines (Juma y Clark, 1995). Este enfoque sitúa en nuestro análisis la centralidad del actor y su capacidad de agencia, como actor clave de la operación institucional que se entrecruza con la política y los sujetos destinatarios en un marco territorial.

Cabe reflexionar justo en este punto sobre la **cuestión territorial** y su problematización en este trabajo. Desde el punto de vista explicativo y desde el abordaje conceptual es imposible separar de esta investigación el “factor territorial”. Todo el trabajo se encuentra atravesado por esta categoría porque lo que se analiza es el ámbito de aplicación de una política a través de actores, agentes, que tienen un fuerte condicionamiento y formación proveniente del contexto. Tanto este contexto como el espacio mismo en que los actores interactúan con la comunidad y con las políticas, es un territorio. Adscribimos plenamente a la interpretación y definición sociológica que se realiza del término y concepto de territorio en las perspectivas contemporáneas, las que concuerdan básicamente en que los mismos “*no se definen por límites físicos, sino por la manera cómo se produce, en su interior, la interacción*”

*social*” (Abramovay, 2006:52). Es a partir de estas miradas que se contribuye a re-significar el territorio, lo cual implica no sólo el reconocimiento de la influencia del espacio en una dinámica social o su posicionamiento como objeto de conocimiento de la/s ciencia/s, sino que lo introduce como el espacio de la actuación de la política y su práctica” (Eisenchlas, 2009).

Desde esta perspectiva cada territorio se construye (y se diferencia de los demás) en función de las relaciones internas que se den en los ámbitos socioproductivos, “*El territorio en sí pasa a tener una entidad y se vincula (analítica y materialmente) con y en las formas de acumulación y mecanismos productivos*” (Ibidem, 2009:8). En función de este soporte conceptual se puede recortar, también analítica y materialmente, el territorio rural: el cual se diferencia de otros porque en él se desarrollan prácticas productivas y sociales propias de la ruralidad, específicas del sector agropecuario y de sus reglas y lógicas internas. En este trabajo el factor territorial es abordado en el recorte de ruralidad que presenta este trabajo. El caso de haber dirigido la atención hacia políticas de desarrollo rural supone considerar previamente la realidad que existe: un territorio rural con pautas de constitución y funcionamiento específicas. Por esa razón en el apartado siguiente se realizan algunos comentarios específicos sobre las políticas públicas de desarrollo rural.

### **1.1.3. Las políticas públicas de desarrollo rural**

Si el rol del Estado moderno tiende a la equidad entre los ciudadanos esto también se puede hacer extensivo a los territorios. Históricamente, los ámbitos rurales, los territorios cuyo sistema de acumulación de riqueza se organiza en base a la producción agropecuaria, han estado relegados con respecto a los urbanos en relación con sus condiciones de vida.

Sostenemos que en las últimas décadas, desde los años '90 hasta entrado el nuevo milenio, se produjo un fuerte movimiento en las estructuras socio-productivas de todo el tejido económico nacional, pero que el campo vivió un proceso muy impactante y decisivo en la re-configuración de los actores y de sus posiciones. La noción de **nueva ruralidad** surge para dar cuenta de los fenómenos actuales que modifican las configuraciones agrarias y rurales, y de la necesidad de las teorías sociales de acompañarlos en su interpretación y explicación (Giarracca, 2001).

*“Conceptualmente la nueva ruralidad incluye, entre otros factores, la presencia de nuevos actores y una re-disposición consecuyente (o derivada) de las relaciones de poder entre ellos, la formación de nuevas articulaciones en la estructura ocupacional, una integración de la agricultura al capital industrial” (Eisenchlas, 2009:16). Toda esta articulación ha implicado un paulatino pero sostenido proceso de deterioro de la posición de la ruralidad en general y de los pequeños agricultores en particular. El proceso es dirigido por las condiciones competitivas de un mundo globalizado y por los obstáculos que enfrentan los productores agropecuarios más pequeños y/o descapitalizados para responder a una demanda muy exigente. Este esquema impacta en la estructura social y productiva, y se ve un proceso de concentración de la tierra, con la consecuente pauta de problemas e ineficacias distributivas. “Los datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) realizado en 2002, en todo el territorio de la Argentina, muestran una fuerte caída de la cantidad de explotaciones agropecuarias del país. En el nivel nacional, la disminución es el del 24,5% en relación con el CNA de 1988. La proporción aumenta sustancialmente en provincias como Buenos Aires (33%), Córdoba (36,4%), Neuquén (41,4%), Tucumán (41,2%), Corrientes (35,7%), San Luis (39,3%) y Mendoza (31,6%). (...) Según el CNA, la superficie media por explotación*

*para 2002 es de 538 ha., es decir, 68 ha más por explotación que en 1988 (470 ha)”(Giarracca, 2003: 255 - 256)<sup>2</sup>.*

A su vez, estos procesos de concentración económica han tenido un fuerte impacto en las condiciones de las relaciones laborales. El factor trabajo (representado tanto en el productor de tipo “artesanal”<sup>3</sup> como en todo tipo de trabajador agropecuario) es el que mayor condición de flexibilidad presenta ante los cambios y sus dinámicas. En parte, por su rápida capacidad de respuesta –se despide trabajadores o se reacomodan las pautas contractuales de un modo relativamente rápido– y en parte, porque es una respuesta lógica del capital trasladar costos de producción y/o pérdidas al trabajo, es el factor flexible por excelencia y que más perjudicado se ha visto en los procesos que se vivieron en la década de los ´90.

De este modo los **territorios rurales**, y sus pautas productivas específicas imprimen en el mundo del trabajo, también unas pautas propias. Desde un tiempo a esta parte uno de los principales problemas evidenciado en los comportamientos del trabajo agrícola es que pasó a formar parte del gran sector informal de la economía, dado que se constituyó en un espacio de relaciones laborales desreguladas económicamente (en su gran mayoría), y por eso des-protectivas socialmente. En el campo hay una altísima incidencia de precariedad, subocupación y otros indicadores de falta de calidad del empleo. Para los trabajadores asalariados, no participar en el paraguas de la legislación o de la institucionalidad jurídica vulnera su posición en un mercado de trabajo. Por el lado de los pequeños propietarios, ocurre algo similar, porque

---

2 A pesar de la existencia de un censo más actualizado (2008) aún no se ha consistido completamente la base de datos para poder trabajar con un margen de confiabilidad aceptable. Es por ello, que se hace referencia al Censo Nacional Agropecuario de 2002.

3 En este contexto artesanal sería aquél productor agropecuario en el cual coincide el aporte de capital y trabajo (Malassis, 1979)

se encuentran fuera del sistema de regulaciones contributivas, porque no pueden asumir las cargas de la formalidad. Esta informalidad obstaculiza en gran medida el alcance de políticas que, eventualmente, pudieran ser, para ellos, efectivas y plausibles (Eisenchlas, 2009).

Es por este conjunto de razones, entre otras, que se argumenta la necesidad de focalizar la aplicación de políticas orientadas al sector rural y a sus condiciones de desarrollo.

En el marco de toda la producción intelectual y académica acerca del desarrollo y sus condiciones y condicionamiento, el desarrollo rural y el desarrollo territorial rural (DTR) ha tomado un lugar preponderante en las agendas públicas y en los discursos institucionales.

El DTR reconoce al **territorio como una construcción social** donde participan los actores involucrados en los procesos de desarrollo a nivel local y donde se pueden apreciar las relaciones existentes entre las dimensiones del territorio: sociocultural, económica-productiva, político-institucional y físico-ambiental (Lettelier, 2010).

Schejtamn y Berdegué (2004) definen una serie de elementos que permiten plantear un cambio de enfoque en las estrategias de desarrollo rural y que justifican la propuesta del DTR. La incorporación de la dimensión territorial en las propuestas de desarrollo, es decir superar la visión exclusiva de “lo agrícola”.

- ↳ La heterogeneidad social de los territorios, superando entonces las intervenciones focalizadas a determinada población (pobres rurales, mujeres, etc.) e incorporando a todos los agentes implicados en los procesos socio productivos.

- ↳ El reconocimiento del pluriempleo, agrícola y no agrícola y la promoción de los mismos en busca del aumento de la productividad.
- ↳ El énfasis en las articulaciones entre los distintos sectores: agrícola, industrial, servicios. Teniendo en cuenta a los dos últimos como probables motores del desarrollo productivo.
- ↳ El componente institucional que hace referencia al objetivo de promover la concertación de los actores sociales.

Los enfoques de desarrollo rural de las últimas décadas han privilegiado la descentralización –administrativa y política–, lo que ha llevado a los estados subnacionales (Provincia y Municipios) a asumir un rol protagónico y tener que enfrentar los desafíos que conlleva la implementación de políticas de desarrollo rural en sus respectivos territorios de acción –tanto provincial como municipal–. En este aspecto se destaca la importancia de la coordinación de la labor de manera conjunta entre los distintos niveles estatales –nacional, provincial y municipal– en la implementación de políticas de desarrollo rural. La posibilidad efectiva de dicha coordinación se encuentra estrechamente vinculada con las capacidades estatales desarrolladas en todos sus niveles de organización.

En este aspecto no se puede dejar de mencionar el rol que han tenido los organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, entre otros) en el sostenimiento del concepto de DTR y en su aplicación territorial a través de sus líneas y condiciones de financiamiento. Esto implica reconocer la injerencia del plano internacional tanto en las definiciones acerca del desarrollo rural como de las políticas específicas para alcanzarlo. Recordar este punto también será útil para comprender cómo se constituyen los espacios que, en tanto discontinuidades, espacios de conflictos, interfieren entre la planificación y la ejecución y ponen en relevancia al actor y su figura.

A continuación, en base a los enfoques desarrollados anteriormente, se harán precisiones respecto a la concepción del territorio y la posición asumida a los fines de este trabajo.

#### **1.1.4. El territorio como objeto de la política pública**

El territorio como espacio articulado a un tejido social y cultural, dotado de recursos naturales, formas de consumo e intercambio y formas institucionales particulares, exige de importantes definiciones en términos de política pública. Pensar estas últimas desde un enfoque territorial implica formular políticas que privilegien la multidimensionalidad del espacio, sobre todo, modificando los criterios de focalización, planificación, gestión y evaluación (IICA, 2003). En este sentido, el territorio posee distintos niveles de planificación de sus políticas: nacional, regional, municipal y local, y a su vez, se ve influenciado por procesos y dinámicas del orden internacional. Es así, que cuando nos enfrentamos a una realidad a escala local –como en este caso de estudio– debemos interpretarlo como un sistema anidado de territorios en sus diferentes niveles.

El reconocimiento de las múltiples dimensiones que determinan el desarrollo de los territorios ha contribuido a la introducción de estrategias que buscan la coordinación, la articulación y la concurrencia de las acciones, los programas y las inversiones públicas, en dos sentidos: el sectorial (políticas) y el territorial (niveles o escalas).

El carácter multidimensional que conlleva el desarrollo con enfoque territorial, entendido como simultaneidad de objetivos económicos, sociales, políticos, ambientales y culturales, así como el reconocimiento de la

multisectorialidad de las economías territoriales, obligan a la gestión de interlocución con las políticas sectoriales que el Estado ha definido para cada uno de esos campos. La articulación de las políticas, se define como una estrategia de coordinación de las estrategias y acciones de todas las políticas sectoriales que convergen en un territorio particular (Echeverri, 2013).

Así, la gestión territorial requiere de sinergias, congruencia de objetivos y mecanismos de implementación que generen impactos de política. Existen mecanismos de articulación que han sido desarrollados para el logro de este objetivo, que van desde procesos integrales de planeación, hasta la creación de espacios de negociación y coordinación de proyectos estratégicos.

Este marco general de articulación de políticas públicas está por encima de las estrategias propias del desarrollo rural, correspondiendo con procesos de planeación de las políticas públicas en un nivel más general –internacional, regional y nacional–.

Sin embargo, la esfera de acción de las instituciones responsables del desarrollo rural no tiene jurisdicción sobre las otras instituciones a cargo de las políticas sectoriales o sus presupuestos. Por ello, es razonable que las estrategias de desarrollo rural con enfoque territorial, se deban ajustar a las políticas superiores de articulación de políticas que los Estados hayan desarrollado.

El propósito de buscar sinergias entre las diferentes políticas e instituciones, en su actuación e intervención en los territorios, está creando modelos institucionales que buscan encontrar mecanismos de coordinación y articulación de las estrategias sectoriales, más allá de sus propios objetivos especializados, en acciones conjuntas de cooperación sobre un territorio determinado. La naturaleza de la articulación no se limita a los tradicionales procesos de focalización de las acciones sectoriales bajo los criterios de prioridad, propios

de las estrategias de equidad como la que se produce al priorizar zonas de extrema pobreza o marginalidad, puesto que la discriminación positiva –propia de las políticas distributivas– requiere de la concentración de acciones, pero no necesariamente entraña la articulación. Es justamente ésta última quien comporta procesos de mayor alcance y de profundas repercusiones en la orientación de la gestión política y social del territorio.

Es por ello, que el territorio lo concebimos como una construcción social, histórica, dotada de *significado político*. Ya que el mismo se define como un recorte para la gestión de las políticas públicas.

Con lo mencionado anteriormente se pueden comprender algunas de las prácticas y visiones que subyacen en el proceso de implementación de la política que se aborda en este trabajo.

## **1.2. La Mirada: la interfaz social**

La “mirada” en una investigación está constituida por las posiciones teóricas que asume el investigador y por el haz de luz (teoría) con la que alumbra sus datos. En este sentido, es importante incluir en este apartado una reflexión sobre los cuerpos conceptuales que se asumen, junto con un repaso sobre los caminos disciplinares que se recorrieron anteriormente y que se encuentran vinculados con la temática que aquí se propone.

### 1.2.1. Aspectos conceptuales

Un aspecto relevante es establecer que todo juego que se suscita en la arena política, y es el caso de las políticas de intervención social como la descrita, se da en un espacio que pasa a protagonizar el evento (el territorio) y en un juego no neutral y no desprovisto de tensiones, conflictos y oposición de intereses. Desde la planificación de las acciones hasta su ejecución se encuentran atravesadas e inmersas en diferentes contextos que ejercen un gran poder transformador sobre las condiciones de ejecución. Esto significa que en el campo de la implementación de las políticas es donde se ponen de manifiesto todos los intereses y se constituyen verdaderos espacios de conflicto social.

Una posibilidad teórica, explicativa, es abordar esta problemática y su descripción a través del **concepto de campo** que trabaja Bourdieu y Wacquant (1995:64)

*“...red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación actual y potencial en la estructura de la distribución de diferentes especies de poder (o de capital) –cuya posesión implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo– y de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.”)*

A partir de este enfoque, Pierre Bourdieu (*Ibidem*, 1995:172) define específicamente el “**campo político**”, como “*el espacio de juego donde los poseedores de diversas formas de capital luchan en particular por el poder sobre el Estado, esto es, sobre el capital estatal que otorga poder sobre las diferentes formas de capital y sobre su reproducción*”. Esta forma de autoridad consiste

entonces, en el poder de *mandar* sobre la legislación, las regulaciones, subsidios, autorizaciones y restricciones, que se encuentran bajo las denominadas políticas públicas (*Ibidem*). Por tanto, éstas son reflejo de luchas y de relaciones de poder, históricamente construidas.

Desde este punto de vista, los agentes participantes establecen entre ellos relaciones historizadas y plenas de un sentido de conflicto por la búsqueda de un capital en juego, valorado por todos y accesible para algunos. Esto pone de manifiesto la existencia de intereses que operan casi metabólicamente por todo el campo, de modo de generar incesantes tensiones que se van dirimiendo en torno a la distribución del poder que existe en ese momento en esa sociedad.

A nuestro entender, el enfoque que propone el concepto de campo explica cabalmente cómo se suscita, y por qué este juego de conflictos políticos, que produce justamente que los agentes involucrados cobren importancia en la construcción de dicho campo. Es así, que los **técnicos de campo** –como los actores relevantes de nuestro caso–, asuman un rol protagónico en el desenvolvimiento de la política. Todo lo anterior explica el marco en el que se traza la línea que une la planificación de las políticas y su aplicación, y define los contornos en los que el técnico las aplica y –según un supuesto anticipatorio que planteamos– las re-define simultáneamente.

Haciendo la necesaria salvedad que siempre se deberá tener presente que las categorías de análisis que la investigación proponga (la mirada) no describe plenamente a todos los actores, pues éstos son heterogéneos y no todos ellos coinciden en la apreciación que tienen acerca del mundo rural, el mundo en el que trabajan, ni en las políticas que llevan adelante.

Todo este entramado relacional, en donde se entrecruzan múltiples vectores sociales, produce que el campo donde se implementan las políticas públicas de desarrollo rural, y en donde se tejen las acciones para concretarlas a nivel territorial, sea un campo en el que estos conflictos se suscitan y dirimen. Es un campo en donde entran en juego lógicas, tensiones, conflictos, intereses, recursos y los sistemas de acumulación y distribución de todos ellos. Es un espacio estructurado y estructurante históricamente. Esta idea, aplicada al ámbito de este caso, al análisis que propone esta tesis sobre el escenario institucional de las políticas de desarrollo rural, puede ser explicada por un concepto teórico y metodológico clave: la **interfaz social** que se produce en esta línea que se inicia en la planificación y concluye en la vida cotidiana del beneficiario o sujeto destinatario de las políticas.

La interfaz social puede ser entendida como *“un punto crítico de intersección entre los mundos de vida, campos sociales o niveles de organización social en donde es más probable localizar discontinuidades sociales, basadas en discrepancias en valores, intereses, conocimiento y poder”* (Long, 2007:445). Las discontinuidades supuestas por las interfaces caracterizan las situaciones sociales en las que las interacciones entre actores se orientan en torno a franquear las distancias, acomodarse a, o luchar contra los mundos cognitivos y sociales diferentes de los diversos actores relacionados. Así, los **análisis de interfaz** buscan elucidar los **puntos de conflicto** que están presentes en tales situaciones y caracterizan los diferentes tipos de formas culturales y organizativas que las reproducen y transforman, en una serie de procesos continuos de negociación, adaptación y transformación de significados.

Existen dos nociones que son centrales en este análisis: **las de conocimiento y poder**, una vez más entendidos como procesos dinámicos construidos socialmente y no como propiedades estructurales. La atención analítica

a estas dimensiones implica estar atento a lo que se pone en juego en las arenas e interfaces de contienda y negociación, otorgando atención especial a la re-configuración de patrones de autoridad y control, y la identificación analítica de discursos y prácticas emergentes.

### **1.2.2. Algunos recorridos disciplinares previos**

Ahora bien, aún cuando diversas investigaciones realizaron aportes en el contexto de la re-conceptualización y el estudio de los procesos de implementación de políticas, la principal limitación de dichas aproximaciones ha sido la ausencia de un acercamiento más específico –y atento a la complejidad de los fenómenos a abordar– a los ámbitos rurales y en relación con políticas de desarrollo. Como antecedente vinculado se pueden citar una serie de estudios situados en el campo de la sociología del desarrollo y antropología social que realizarán las principales contribuciones en este sentido. Por ejemplo, en este marco Olivier de Sardan (2005) en su revisión de estudios de antropología del desarrollo presenta tres enfoques centrales: el enfoque discursivo, el populista y el interaccionista metodológico. Este último enfoque es el que analiza los procesos de conflicto como interacciones complejas y no uniformes en los procesos de desarrollo e implementación de políticas y da cabida al estudio de las contradicciones e incertidumbres que caracterizan a las instituciones de aplicación, a las reacciones y estrategias que los actores involucrados desarrollan.

Existe cierto consenso respecto de que al cabo de varias décadas de construcción teórica y analítica, los paradigmas generalmente agrupados bajo el nombre de “sociología del desarrollo” entran en crisis en la década del ‘80. Las causas imputadas a esta crisis son varias: el abuso de marcos explicativos

economicistas y excesivamente generalizantes –que pretendían demasiado poder explicativo y fracasaban en reflejar la diversidad y complejidad del mundo real / concreto– y una incapacidad de poner el foco en aquellas sinuosidades que surgen en los procesos prácticos en las formaciones sociales donde intervenían. En consecuencia, los aportes producidos en el marco de ese campo negaban muchas dimensiones centrales de las sociedades humanas: la acción y la interacción, la historia, la cultura y la construcción social de la realidad (Booth, 1994).

Como consecuencia de esta insuficiencia en los paradigmas conocidos y generalmente utilizados, comienza a surgir una serie de agendas alternativas que intentan cubrir las insuficiencias del “necesitarismo”–la idea de que las estructuras y procesos de las sociedades menos desarrolladas son una necesidad del capitalismo– el economicismo, su esencialismo y el hiperfuncionalismo de las teorías precedentes. Entre ellas se cuenta, de manera prominente, el denominado “enfoque orientado al actor” desarrollado entre otros por Norman Long.

Este enfoque es el que permite presentar el apartado siguiente en donde se analiza “a través de qué” la mirada focaliza en sus datos. Para la propuesta de la tesis, se trata del actor y su capacidad de agencia, del técnico en su espacio de ejecución de las políticas, del interjuego entre la institución, la política y sus condiciones de aplicación. Todo esto se “encarna” en el actor.

### **1.3. La ventana de observación: El enfoque orientado al actor aplicado a un caso de análisis institucional, la SsAF**

#### **1.3.1. Actor y agencia: agente**

El abordaje del actor tiene, a nuestro entender, dos aristas sumamente “ricas” para una investigación, sobre todo en los casos como este, en el que la fuerte impronta cualitativa re-significa los aportes de los sujetos participantes y de los procesos de construcción de sentido que pueda hacer el actor.

Por una parte, se anticipó recién, **el actor** es en donde se entrecruza la política y su institucionalidad, el contexto que se le aparece como el condicionamiento de su accionar, y su propia capacidad de respuesta y re-acomodamiento. El actor es el “espacio” de articulación, y es por eso que la pregunta de investigación ha recaído sobre él.

Por otra parte, existe toda una perspectiva teórica desarrollada en relación a esta decisión metodológica: la de construir un relato, conocimiento, en función de la perspectiva de los sujetos (Guber, 2001; Bernard, 1988 ). En este último sentido hay una gran producción bibliográfica y teórica acerca del enfoque orientado al actor (Long, 2007; Feito, 2005, 2009; Rodriguez Bilella, 2004 y 2005; Ramos Berrondo, 2010; Berger, 2009; Cruz, 2009; entre otros).

Long (2007) presenta el **enfoque orientado al actor** como una forma de análisis que procura brindar nuevas pistas para entender los procesos por los cuales las formas o arreglos sociales particulares emergen y son consolidados en la vida cotidiana de las personas. Lo que distingue la aproximación orientada al actor no es la concentración en el contexto inmediato de la acción con exclusión de fenómenos sociales más amplios sino el abandono de nociones

causales simples como ‘la lógica de la commodificación’, la ‘subordinación del campesinado’ o ‘el mercado’. Las estructuras no son ya concebidas como fuerzas motrices necesarias y a veces suficientes para explicar la acción y sus resultados, sino como un conjunto extremadamente fluido de propiedades emergentes que, por un lado, resulta del entrelazamiento y la distanciamiento de los proyectos de varios actores, mientras que por el otro funciona como un importante punto de referencia para la elaboración, negociación y confrontación posteriores de esos proyectos. Las estructuras, por tanto, son propiedades emergentes de procesos interactivos específicos, que a su vez, influyen en las acciones de los sujetos. En el plano metodológico el enfoque orientado al actor subraya la necesidad de contar con una investigación empírica rigurosa y en el terreno. La investigación sobre intervención planificada debe centrarse sobre las prácticas efectivas, los procesos reales de interacción social que tienen lugar y no los modelos ideal-típicos que los planificadores o sus beneficiarios construyen en el proceso (Giarracca, 1999).

En el plano teórico este enfoque señala la necesidad de buscar una aproximación que refleje más las condiciones dinámicas de los procesos, lo cual implica subrayar el interjuego y la mutua determinación de los factores y relaciones “internos” y “externos” y –con mayor razón– reconocer el papel central de la agencia humana.

El concepto de **agencia**, entendida como “*la capacidad de conocer y actuar, y la manera en que las acciones y las reflexiones constituyen prácticas sociales que impactan o influyen en las acciones e interpretaciones propias y de los otros*” (Long, 2007: 442). La agencia generalmente surge de una imputación analítica post facto que se delimita a partir de sus efectos reconocidos o supuestos. Cabe señalar que, así definida, no sólo las personas tienen agencia sino que también puede reconocérsela en redes de personas, objetos o ideas,

las cuales, a su vez, pueden influir en las percepciones de los actores acerca de lo que es posible, realista o deseable. La agencia está compuesta por lo tanto, de una mezcla compleja de elementos sociales, culturales y materiales.

En la figura del actor, la agencia se transforma en su fuerza de acción, en su capacidad de respuesta y en el plano en donde se hacen efectivos todos los entrecruzamientos destacados anteriormente. Cuando el actor hace su práctica se transforma en agente, y son justamente estas prácticas las que constituyen el foco principal de la atención de este trabajo.

### **1.3.2. El caso analizado. El objeto empírico.**

#### **¿Por qué la Subsecretaría de Agricultura Familiar?**

El último tramo a abordar en esta sección que describen las ventanas de observación de la investigación es el caso del ámbito institucional analizado, lo cual define en gran medida las características del Programa (políticas) analizado, el actor clave, y su real capacidad de agencia en esos espacios de discontinuidades sociales.

Para el trabajo que se realiza en esta tesis se ha propuesto la Subsecretaría de Agricultura Familiar de Mendoza (SsAF), cuyo origen y razón de ser debe ser vinculado a todo un proceso de reformas institucionales que se vinieron dando en los ámbitos de gestión de las políticas orientadas al sector rural. Se puede sostener que esto comenzó desde los niveles nacionales en adelante, abarcando también a las instancias regionales y provinciales. El proceso de creación de la SsAF tiene sus orígenes a fines del 2008 dentro del ámbito de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), con el objeto de contribuir a un abordaje integral de la problemática rural a

través de políticas públicas diferenciales para la atención y fortalecimiento del sector. La Subsecretaría se creó durante el primer mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011).

A partir de esta circunstancia en las instituciones públicas de desarrollo rural se realiza un proceso de incorporación de las intervenciones y estructuras territoriales que se habían estado desarrollando en la fase del ex Programa Social Agropecuario, con sus respectivos equipos técnicos y recursos operativos. En este sentido, la creación de la SsAF pretende integrar bajo una misma lógica y estructura, las políticas y programas de desarrollo rural implementados en todo el país.

La delegación de la **SsAF en Mendoza** está sustentada sobre la antigua estructura con la que operaba el PSA. Esta situación contribuye por un lado, a la continuidad de los proyectos que se venían trabajando y por otro, rescata la experiencia de campo que se ha acumulado a lo largo de 15 años de ejecución del programa. Sin embargo, uno de los grandes desafíos que se vislumbra está asociado a la incorporación de una nueva concepción del ámbito rural.

El objetivo general del proyecto institucional de la SSAF está orientado a:

*“Mejorar la calidad de vida de los agricultores familiares (AF), sus familias y sus organizaciones, pobladores rurales pobres, trabajadores transitorios y comunidades de pueblos originarios, respetando la diversidad cultural y étnica de cada comunidad y promoviendo su inclusión cultural, social, económica y política, así como sus posibilidades de expresión y reproducción a través de sus propias organizaciones, en el marco de la soberanía alimentaria.”* (Manual Operativo Provisorio, 2010).

Este objetivo redefine la estrategia de intervención como así también el perfil y la concepción de los “beneficiarios”<sup>4</sup> ampliando considerablemente el alcance de los mismos.

A su vez, la SsAF menciona haber definido para sí un proyecto institucional, que se encuentra contenido en el conjunto de reglas, normas y valores que son centrales para el proceso de organización e implementación de la política de la SsAF. Estas definiciones suelen estar pautadas por la Unidad Nacional, que a través de discursos y documentos institucionales van construyendo una visión de desarrollo, definiendo el alcance de la política, el perfil de los beneficiarios y en consecuencia el tipo de proyectos a impulsar. Las que se reconocen institucionalmente pueden ser resumidas del siguiente modo:

A través de un **abordaje de desarrollo territorial**, la SsAF hace hincapié en una determinada dimensión espacial y organizativa en el medio rural. De esta forma, el eje está colocado en la organización social de los territorios como presupuesto del desarrollo rural integral. La visión integral del desarrollo implica acciones en el territorio a nivel local, provincial, regional y nacional, de manera tal que desde la SsAF se realizan acciones específicas para cada nivel, de acuerdo a sus características particulares y en función de las problemáticas que se abordan, las cuales también involucran distintas escalas de intervención.

Por otra parte, dentro de la concepción de DTR se promueve la estrategia de **participación de las organizaciones** de los agricultores familiares, mediante la vinculación de los mismos con todas las instancias de decisión y de

---

4 Cuando se habla de beneficiarios se toma la antigua denominación de los sujetos de la política que atendía el Programa Social Agropecuario, se reconoce que actualmente la SsAF aspira a trabajar conjuntamente con la agricultura familiar.

ejecución de la política de la SsAF y es transversal a todos los niveles de su organización para la implementación (nacional, regional, provincial y local).

En este sentido, retomando la intención de comprender la dinámica del proceso que va desde la formulación de las políticas hasta su implementación, **el caso de la Subsecretaría de Agricultura Familiar** -por su **proceso de “transición”** por el que transita- ayuda a ilustrar cómo el desarrollo de un programa se caracteriza por las luchas, negociaciones y redefiniciones.

### **1.3.3. El agricultor familiar como sujeto de la política pública**

Con este apartado se busca dar cuenta de las implicancias que tiene concebir a la agricultura familiar como sujeto de las políticas públicas, pues este aspecto no sólo tiene sus efectos en la visibilización de la problemática del sector sino también en su modo de abordaje.

Si bien la agricultura familiar posee características particulares como actor social, a nivel conceptual, su definición aún está en construcción (Schiavoni, 2010). Este dato no es menor, puesto que las características que se le atribuyen también influyen en las herramientas políticas para atender a su problemática. Sin ánimos de profundizar el análisis sobre la trayectoria del concepto, sí interesa rescatar la temática en términos de los cambios atravesados por la Subsecretaría de Agricultura Familiar.

La penetración del capitalismo en la sociedad rural ha conllevado a transformaciones territoriales que afectan directamente a las poblaciones más vulnerables. Existen aportes teóricos al respecto que hacen hincapié en los cambios que afectaron a los campesinos en los últimos años, transformándolos en “*campesinos pluriactivos*”, puesto que los efectos de las reconfiguraciones en

la estructura familiar y sobre todo, en las estrategias de reproducción social han hecho que el foco de la supervivencia sea la diversificación de actividades. Esta pluriactividad indica que las condiciones de reproducción de los campesinos, dejan de estar exclusivamente ligadas al sistema de producción predial, sino mas bien se conectan con otras actividades extraprediales y no agrícolas (Cáseres, 2003).

Durante la década de los '90, la agricultura familiar era conceptualizada de modo limitado a partir de la reducida superficie de explotación y al uso de mano de obra familiar. Esto, determinó las intervenciones en el sector –como es el caso de PSA– haciendo foco en la superación de NBI y la inserción en la economía. Mientras que, actualmente, las conceptualizaciones sobre la agricultura familiar dejan de esta ligadas a la marginalidad poniendo el acento en los aportes del sector a la economía. Esto es, la producción de alimentos, generación de empleo (agrícola y no agrícola) en las áreas rurales, entre otras (Schiavoni, 2010). Es así como la agricultura familiar *deja de tener un carácter pasivo para involucrarse como un actor social más en los procesos de desarrollo rural*.

#### **1.4. Síntesis del capítulo**

A modo de síntesis de este primer capítulo se esboza el hilo conductor sobre el cual se fueron tomando las decisiones para construir nuestro objeto de estudio.

Analizar los procesos que van desde el diseño hasta la implementación de políticas requiere no solamente enfocarse en las características del **campo político** donde éstas se desenvuelven, sino también lleva consigo una definición

determinada de **Estado**. En nuestro caso, y a partir de un recorrido sobre las limitaciones de las conceptualizaciones precedentes, se consideró importante ampliar la concepción del Estado entendiéndolo como un conjunto de prácticas, procesos y efectos que por su naturaleza múltiple y pluricéntrica, requiere hacer un salto desde el análisis estructural y funcional del mismo, hacia uno que lo entienda como un efecto contingente de prácticas cotidianas, de discursos, de representaciones y de múltiples modalidades de poder.

Dicho enfoque obliga a pensar la **implementación de políticas públicas** como un *continuum* de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción. Este proceso, a su vez, debe ser analizado desde las características de su **territorio** de acción, en tanto el contexto espacial y temporal posee influencia en la acción de los agentes y se constituye como el lugar de confluencia y/o lucha de intereses.

La importancia del **carácter territorial** del análisis de la implementación de políticas también obligó a enfocarnos en las particularidades de los territorios rurales y en las políticas orientadas al sector rural y sus condiciones de desarrollo en sus diferentes escalas, en particular “*lo local*”, sin desconocer la incidencia que tienen los otros niveles de decisiones. Así, el territorio lo concebimos como una construcción social, histórica, dotada de *significado político*. Ya que el mismo se define como un recorte para la gestión justamente de las políticas públicas.

Así, en el marco de este complejo entramado relacional, los aportes teóricos de la antropología social y específicamente desde la sociología del desarrollo, el **enfoque del actor** brinda los instrumentos teórico-metodológicos para el análisis de nuestro caso de estudio. El concepto de **interfaz social**,

se edifica como herramienta analítica desde la cual se busca hacer foco no solo en la multiplicidad de prácticas que se insertan en los procesos de implementación de políticas de desarrollo rural sino también en la capacidad de agencia de los técnicos de campo en tanto tienen un rol protagónico en dichos procedimientos.

El objeto empírico seleccionado fue la implementación de la política de la **Subsecretaría de Agricultura Familiar en Mendoza**, cuyo origen y razón de ser debe ser vinculado a todo un proceso de reformas institucionales que se vinieron dando en los ámbitos de gestión de las políticas orientadas al sector rural en Argentina, en particular al sector de la agricultura familiar.

## CAPITULO II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

El presente capítulo expone la estrategia metodológica diseñada a los fines de este estudio, así como los métodos y las principales técnicas para llevarlas a cabo.

Esta descripción metodológica, lejos de ser una descripción de datos y situaciones técnicas, es la exposición acerca de las reflexiones metodológicas en sus niveles más conceptuales. Luego de haber definido los principales elementos categoriales para analizar nuestro objeto, los aspectos metodológicos constituyen los caminos (alumbrados, también, por las teorías previas) que se transitan para obtener los datos o los aspectos de la realidad que estamos buscando. Para ello es útil resaltar los objetivos investigativos propuestos.

Los objetivos planteados en la investigación pueden resumirse en la intención de comprender de qué manera influye la capacidad agencia de los técnicos de campo ante una intervención planificada de desarrollo rural, en el marco de una nueva estructura institucional: el caso de la SsAF en Mendoza, durante el periodo 2008-2012.

Para ello, se buscó:

- ↳ Analizar **el proceso de configuración de la estructura institucional** de la SsAF en Mendoza.
- ↳ Caracterizar **las relaciones** que tienen los técnicos de campo **con los demás actores sociales** involucrados en el proceso de implementación de la SsAF en Mendoza, en tanto su posición intercalada en la estructura institucional.

- ↳ Analizar las **interfaces sociales** que permitan dilucidar la **capacidad de agencia** de los técnicos de campo en el proceso de implementación de la SsAF en Mendoza.

A estos efectos pondremos el foco en un caso específico de intervención: la delegación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) en Mendoza (ex Programa Social Agropecuario) y en los procesos, conflictos y tensiones que involucran a sus técnicos de campo como actores principales en el proceso de intervención.

Una posición investigativa fuerte es asumir la capacidad de agencia<sup>5</sup> de los actores sociales involucrados en los procesos de desarrollo rural como una de las principales mediaciones a la hora de dar cuenta del impacto de las políticas públicas aplicadas en un territorio determinado. Dicha capacidad de agencia puede ser visualizada a través del análisis de interfaz, el cual permite vislumbrar los tipos de *discontinuidades sociales* que están presentes en aquellos procesos de negociación y transformación de significados y prácticas.

Para dar cuenta de lo anterior este documento se ha organizado en dos grandes secciones que, a su vez, se subdividen en apartados más específicos. La primera sección se refiere a la construcción de la metodología y a los fundamentos conceptuales que dieron origen y sostuvieron las decisiones metodológicas y técnicas. Se denomina definiciones teórico-metodológica e incluye la descripción del diseño metodológico general y el paradigma en el que se inscribe, se explica el por qué de la elección de un análisis de caso y finalmente se hace un aporte acerca de las vinculaciones que tiene la perspectiva del actor con otras ramas disciplinares que pueden estar vinculadas y que sobre lo cual es importante hacer una referencia.

---

5 La **agencia** se refiere a la capacidad de conocer y actuar, y a la manera en que las acciones y las reflexiones constituyen prácticas sociales que impactan o influyen en las acciones e interpretaciones propias y de los otros (Long, 2007).

Luego se encuentra la segunda sección, que consta de las descripciones de carácter más técnico y operativo. El primer apartado trata de la posición del investigador en este marco investigativo, es decir su propia perspectiva enante el comienzo del trabajo de campo. Posteriormente se describe el trabajo con los datos desde su instancia de recolección y tratamiento de fuentes, los instrumentos utilizados y los sistemas de registro y análisis posterior.

Al finalizar el documento completo de la tesis se encontrará un anexo metodológico. Se trata de un complemento del presente capítulo y en el mismo se ha compilado información muy específica y datos estrictamente relevantes para dar cuenta del procedimiento de campo. Su consulta puede ser útil y explicativa durante esta lectura.

## **2.1. Decisiones teórico - metodológicas**

### **2.1.1. Diseño y estrategia metodológica**

A los fines de clarificar la diferencia entre la metodología y el método a utilizar en la investigación desarrollada se retomará la distinción que presenta Sautu: “... si deseamos fundamentar la preferencia por una metodología debemos acercarnos a los paradigmas de los que forman parte, discutir sus fundamentos ontológicos, epistemológicos y axiológicos. En cambio, cuando describimos los métodos nos proponemos una posición más cercana a las teorías generales y sustantivas que fundamentan los procedimientos a seguir para llevar a cabo la investigación”. (Sautu, 2007:34). En este sentido, la metodología seleccionada se asocia con el **paradigma constructivista** que asume los supuestos que se presentan en el cuadro 1.

**Cuadro 1.** *Supuestos del paradigma constructivista, aplicado a metodología cualitativa.*

<b>SUPUESTOS</b>	<b>PARADIGMA CONSTRUCTIVISTA</b>
<p><b>Ontológicos</b> ¿Cuál es la naturaleza de la realidad?</p>	<p>La realidad es subjetiva y múltiple, históricamente construida y compleja.</p>
<p><b>Epistemológicos</b> ¿Cuáles son las condiciones en que este conocimiento se está produciendo?, la que se puede traducir y vislumbrar a través de la relación entre el investigador y aquello que investiga.</p>	<p>El investigador está inmerso en el contexto de interacción que desea investigar. Se asume que la interacción entre ambos y la mutua influencia son parte de la investigación.</p>
<p><b>Axiológicos</b> ¿Qué papel juegan los supuestos valorativos y las estructuras de percepción en la investigación?</p>	<p>El investigador asume que sus valores forman parte del proceso de conocimiento y mantiene esta condición presente (reflexividad).</p>
<p><b>Metodológicos</b> ¿Cuáles son los procedimientos que se utilizan para construir la evidencia empírica, y cómo se relacionan lógicamente con el resto de las etapas del diseño?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Conceptos y categorías emergentes en forma inductiva a lo largo de todo el proceso de investigación.</li> <li>➤ Múltiples factores se influyen mutuamente.</li> <li>➤ Diseño flexible e interactivo.</li> <li>➤ Se privilegia el análisis en profundidad y en detalle en relación al contexto.</li> </ul>

*Fuente: Sautu et al (2005:40) extracción parcial del cuadro 1.3.*

Es a partir de la clarificación de los supuestos anteriores que se seleccionó el método desarrollado en el siguiente apartado.

### 2.1.2. El Método, estudio de caso

En relación al método seleccionado se trata de un **estudio de caso** (Stake, 1995 y Yin, 1994) el cual tiene una utilidad específica en aquellos diseños de investigación orientados al análisis de las relaciones entre muchas propiedades concentradas en una sola unidad (Archenti, 2007). *“En el marco de los estudios empíricos contemporáneos encontramos la perspectiva etnográfica de los estudios de casos, caracterizados por algunas o todas estas condiciones: enfoques epistemológicos constructivistas y una mirada reflexiva de la ciencia, desarrollos teóricos en términos narrativos, predominio de categorías nativas, crítica de la realidad social, etc.”* (Neiman y Quaranta, 2007:219). Desde esta perspectiva el estudio de caso consiste en un abordaje de lo particular privilegiando esa relevancia única (Stake, 1995). En función de la clasificación que realiza este autor la presente investigación se enmarca en lo que se denomina un **estudio de caso instrumental** ya que el caso ha sido seleccionado para la comprensión de un fenómeno que lo trasciende. El propósito de la investigación va más allá del caso puntual; éste es utilizado como instrumento para evidenciar características de algún fenómeno o teoría (Stake, 1995). Esta posición fortalece nuestro enfoque por el cual en la institución seleccionada (SsAF) y en los actores involucrados se puede leer el funcionamiento articulado de la planificación política y sus condiciones de ejecución.

### 2.1.3. La perspectiva general. Aproximaciones teóricas entre perspectivas de abordaje disciplinares.

La perspectiva centrada en el actor como aproximación teórica encuentra una afinidad metodológica con la estrategia habitualmente denominada “etnografía”.

Como lo han señalado sus principales sistematizadores (Malinowski, 1973; Geertz, 1987; Marcus y Fischer 1999:18 y Wolcott, 2006), la etnografía no constituye tanto una técnica de recolección de datos como una estrategia que permite desplegar un abanico de técnicas específicas de manera significativa (Bernard, 1988). Por lo tanto la etnografía, en tanto herramienta, es un sistema que permite construir conocimiento bajo circunstancias determinadas. Si bien pueden encontrarse algún grado de diversidad en las definiciones (Wolcott, 2006), la mayor parte de los autores coinciden en señalar como sus notas distintivas la unidad de recolección de datos y análisis (Menéndez, 2003), la inserción local y la articulación en torno del “punto de vista del actor” (Geertz, 1987). Para reponer la definición ya clásica de Geertz, se trataría de una investigación sobre el terreno, localizada, a largo plazo y desde corta distancia<sup>6</sup>.

Asimismo, en lo que hace al proceso de construcción de conocimiento, la etnografía ha estado históricamente ligada –aunque es necesario señalar que el lazo no es necesario– a una posición inductiva (la cual suele denominarse) “naturalista”, y que implica que objetos, conceptos y teorías son construidos sobre el terreno y desde el terreno, en el marco del proceso de investigación (Butters, en Hall y Jefferson, 2002:253ss).

Más específicamente, y en relación con el abordaje de la perspectiva orientada al actor, la etnografía se muestra potencialmente fructífera a la hora de abordar aspectos asociados con la agencia y sus múltiples dimensiones (sociales, culturales, materiales) a la vez que sus interrelaciones e interfaces en

---

6 Según estas definiciones podría entenderse que el enfoque orientado al actor que plantea esta investigación comparte muchos aspectos con otras ramas disciplinares, específicamente el método etnográfico vinculado a la antropología. Con el fin de mantener el más alto respeto a las corpus teóricos, sistemas categoriales y técnicas de recolección de datos, se aclara que sólo se presentan estas reflexiones para precisar aún más el método orientado al actor y no para vincular el trabajo a una herramienta que se utiliza en otros contextos disciplinares.

el arco circunscripto entre el proceso de diseño y la implementación de las políticas públicas en el desarrollo rural, puntualmente el caso de la SsAF en Mendoza. Como señalara Clifford Geertz (1987), ese es precisamente uno de los objetivos principales de la etnografía: “*referir las conductas a una jerarquía de estructuras significativas*”, esto es, la interpretación de las interpretaciones de los actores (una serie de estructuras conceptuales complejas superpuestas o entrelazadas).

Por esta razón, son varios los autores que señalan la necesidad de recuperar una dimensión “explicativa” o “sociológica” (Ortner, 1999). En este sentido se pronuncian Marcus y Fischer respecto de la importancia de prestar atención a la “*imbricación entre economía política e interés interpretativo*” (Marcus y Fischer, 1999:84ss) o Bourgois (2003) cuando plantea la necesidad de elucidar “*cómo los procesos históricos de economía política se internalizan en las vidas de los individuos (...)*”. A su vez, esta preocupación encuentra un eco conceptual más amplio en la aproximación teórica de Giddens (1995a, 1995b) y su énfasis en articular las perspectivas “estructurales” en términos de “agencia”.

En términos de nuestro interés específico, esto implica abordar la “vida social” de los proyectos de desarrollo rural –desde su concepción hasta su realización– reconciliando las dimensiones recogidas en las visiones “estructurales” o “sistémicas” de las políticas con una atención empírica y rigurosa a la “perspectiva del actor”, y en especial a la multiplicidad de posiciones, realidades, interfaces y articulaciones.

## 2.2. La fase de abordaje de la empiria. El trabajo con los datos

### 2.2.1. Las pautas del investigador

La primera acción que exige el tratamiento de datos es la toma de conciencia del posicionamiento del investigador. Sobre todo en una investigación de tipo cualitativa y fuertemente asociado al enfoque metodológico presentado anteriormente, requiere que el investigador adopte una mirada crítica sobre las situaciones, reconozca sus propios sesgos manteniendo una actitud flexible y sensible a las palabras y acciones de sus informantes.

Pero más específicamente en lo que atañe al enfoque orientado al actor, Long (2007) propone una serie de pautas metodológicas que se tuvieron en cuenta durante todo el proceso de investigación.

**Cuadro 2.** *Pautas metodológicas del enfoque orientado al actor aplicadas al caso de estudio.*

<b>Enfoque orientado al actor</b>	<b>Estrategias adoptadas en el caso de estudio</b>
<i>Adoptar como punto de partida cuestiones o eventos críticos definidos por los actores.</i>	A través del instrumento de recolección (entrevistas) se buscó que las preguntas rescataran aquellas situaciones que los técnicos identificaron como problemáticas en su quehacer cotidiano y a partir del cambio institucional.
<i>Tomar en consideración cuestiones de heterogeneidad con vistas a lograr una comprensión de las interpretaciones y respuestas diferenciadas a las circunstancias (es decir, se deben atender las "realidades múltiples").</i>	Este criterio se tomó al identificar la heterogeneidad hacia el interior de los técnicos, no solo en cuanto a su trayectoria, su posición en la estructura institucional sino también en cuanto a los territorios de injerencia. Poder rescatar la particularidad de las posiciones de los diferentes técnicos, ayudó a comprender las diferentes interpretaciones que elaboran ante los hechos.

<b>Enfoque orientado al actor</b>	<b>Estrategias adoptadas en el caso de estudio</b>
<p><i>Identificar a los actores relevantes para las arenas específicas de acción y contienda, recordando que ni las categorías de los actores ni la relevancia se definen de manera uniforme para todo ellos.</i></p>	<p>A partir de la caracterización de diversas situaciones conflictivas también se identificaron sus actores intervinientes. Sin embargo, según la interfaz de análisis, los diversos actores y situaciones, adquirirían diferentes configuraciones según la mirada de los técnicos. Esto permitió dar cuenta de la multidimensionalidad de las situaciones de contienda.</p>
<p><i>Documentar las prácticas de los actores situadas socialmente y las maneras en que se despliegan las relaciones sociales, las tecnologías, los recursos materiales y no materiales, los discursos y los textos (tales como documentos y argumentos oficiales, sean o no normativos).</i></p>	<p>Dicho aspecto fue relevado a través de notas de campo y las observaciones en terreno, como así también a través de conversaciones informales con técnicos y agricultores familiares. Por otra parte, se hizo una revisión de los discursos a través de documentos oficiales elaborados tanto por la SsAF como por los AF.</p>
<p><i>Enfocar los procesos organizadores y ordenadores (más que "el orden" por sí mismo) relevantes a las distintas arenas y a los dominios institucionales.</i></p>	<p>Se identificaron cuáles son las estrategias de los técnicos para resolver situaciones cotidianas. Esto da cuenta de las brechas entre el orden pre-establecido y las prácticas de los mismos en el territorio.</p>
<p><i>Seguir la pista a los conjuntos críticos de relaciones y redes sociales, así como los significados y valores que se generan y negocian dentro de las distintas arenas y escenarios.</i></p>	<p>Se logró identificar en las diferentes discontinuidades cuáles eran los significados que los técnicos le atribuían a las diferentes situaciones y actores. Dicha valoración de los técnicos influye en sus prácticas cotidianas.</p>

<b>Enfoque orientado al actor</b>	<b>Estrategias adoptadas en el caso de estudio</b>
<p><i>Explorar las interfaces críticas que muestran los puntos de contradicción o discontinuidad entre los diferentes (y con frecuencia incompatibles) mundos de vida de los actores, incluyendo, no sólo a los actores "locales", sino también a los actores institucionales que "intervienen" o a otros actores cuyos intereses están en juego.</i></p>	<p>Se identificaron las interfaces críticas a través de la descripción de situaciones problemáticas, en las cuales emergen contiendas concretas de los técnicos con los actores institucionales (nacional y regional) y los agricultores familiares pertenecientes a los territorios de injerencia del técnico.</p>
<p><i>Elucidar los procesos de construcción de conocimiento/ poder implicados en las arenas e interfaces de contienda y negociación, otorgando atención especial a la re-configuración de patrones de autoridad y control.</i></p>	<p>Se tuvo en cuenta la experiencia previa de los agentes y el análisis de las nuevas relaciones establecidas frente a las actuales directrices institucionales, lo que permitió conocer la capacidad de agencia- como conocimiento y poder- que los técnicos movilizan para superar contradicciones estructurales.</p>
<p><i>Analizar las maneras en que cuestiones de escala y complejidad influyen en las prácticas organizativas al tiempo que son producidas por éstas.</i></p>	<p>Se enfocó el análisis en los técnicos de campo –por su posición intercalada en la estructura institucional– que permitió conocer cómo la complejidad territorial de las situaciones a escalan provincial y a escala local es mediatizada por sus prácticas.</p>

*Fuente: Elaboración propia a partir de las pautas metodológicas desarrolladas por Long (2007:441)*

A continuación se describen cuáles fueron las herramientas de recolección de los datos y la estrategia de análisis.

## 2.2.2. Estrategias de recolección, fuentes y análisis de datos

A los fines de alcanzar los objetivos específicos planteados en la investigación se han seleccionado distintas técnicas de recolección de datos que esquemáticamente se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3.** *Objetivos específicos de la investigación asociados a las técnicas de recolección de datos seleccionadas.*

Intenciones, objetivos, tareas	Técnicas apropiadas
Analizar <b>el proceso de configuración de la estructura institucional</b> de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en Mendoza.	Entrevistas a en profundidad a técnicos Entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la SsAF. Revisión de fuentes documentales generadas en el marco de la SsAF.
Caracterizar <b>las relaciones</b> que tienen los técnicos de campo <b>con los demás actores sociales</b> involucrados en el proceso de implementación de la SsAF en Mendoza, en tanto su posición intercalada en la estructura institucional.	Entrevistas en profundidad a técnicos de la SsAF Entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la SsAF Observación en Mesas Zonales con el FoPAF
Analizar las <b>interfaces sociales</b> que permitan dilucidar la <b>capacidad de agencia</b> de los técnicos de campo en el proceso de implementación de la SsAF en Mendoza.	Entrevistas en profundidad a técnicos de la SsAF Entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la SsAF Observación en Mesas Zonales con el FoPAF

*Fuente: elaboración propia*

Se cuenta con material proveniente de fuentes secundarias que ha sido analizada en conjunto con la información generada en terreno. Dentro de las fuentes secundarias se utilizaron fuentes bibliográficas y documentales

generadas en el marco de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, básicamente asociado a los manuales operativos que delimitan los objetivos, el perfil de los beneficiarios y la estrategia de intervención de la institución: el Programa Social Agropecuario (1999) y a la Subsecretaría de Agricultura Familiar (2010 de carácter provisorio). A su vez, se revisaron los Boletines de Agricultura Familiar de la delegación Mendoza (electrónicos) como así también se utilizaron los Informes Institucionales de alcances y proyecciones de la SsAF delegación Mendoza (2010, 2011). Como documentación complementaria se contó con un conjunto de documentos del Foro Nacional de Agricultura Familiar (2006, 2007, 2008, 2009).

Respecto de la información primaria, la misma fue obtenida de dos fuentes que se describen con detenimiento en el apartado siguiente: la entrevista y la observación.

### **2.2.3. Instrumentos de recolección**

Para la realización de este trabajo fueron aplicadas dos técnicas de interacción y comunicación con los actores con el fin de obtener nuestros datos para la construcción y producción del conocimiento buscado. Se aplicaron entrevistas semiestructuradas y en profundidad y se realizaron observaciones. Ambos sistemas contribuyeron a la información de modo diferente y complementario. A continuación se alude brevemente a cada una de ellas.

### 2.2.3.1. La entrevista

*“La entrevista es una situación cara-a-cara donde se encuentran distintas reflexividades pero, también, donde se produce una nueva reflexividad. Entonces la entrevista es una relación social a través de la cual se obtienen enunciados y verbalizaciones en una instancia de observación directa y de participación”* (Guber, 2001:75). Esta orientación de la entrevista está asociada íntimamente al enfoque metodológico y teórico presentado anteriormente. Desde una perspectiva constructivista, la entrevista es una relación social de manera que los datos que provee el entrevistado son la realidad que éste construye en el encuentro con el entrevistador (Guber, 2001).

Un aspecto fundamental de la entrevista es la “no directividad” que tiene como supuesto que *“aquello que pertenece al orden afectivo es más profundo, más significativo y más determinante de los comportamientos, que el comportamiento intelectualizado”* (Guy Michelat, en Guber 2001:80). En esta línea el investigador-entrevistador al iniciar el contacto con sus entrevistados lleva una lista de temas (o preguntas orientadoras) que son de su interés pero permite que el ritmo de la entrevista esté determinado por el informante. Además, estas guías temáticas son reformuladas constantemente en el trabajo de campo.

En el caso de este trabajo se realizaron entrevistas hasta haber alcanzado una *saturación teórica* (Glaser y Strauss, 1967) en la que nuevas observaciones no conducían a comprensiones adicionales.

Respecto a la guía de entrevista, ésta fue construida con el objetivo rescatar las vivencias cotidianas de los técnicos de campo y a través de su carácter

abierto se reconstruyeron las interfaces (definidas por los mismos entrevistados), tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- ↳ *Obstáculos encontrados en su labor:* Problemática en la ejecución de la política llevada adelante por Programa Social Agropecuario (PSA) y la transición a la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) en Mendoza. Causas identificadas de los problemas mencionados anteriormente.
- ↳ *Aciertos destacados en su labor:* Fortalezas y oportunidades encontradas en la ejecución de PSA y ahora SsAF.
- ↳ *La transición: de PSA a Subsecretaría de Agricultura Familiar*
- ↳ *Relato y vivencia personal*

Cabe aclarar que para la confección de la guía de entrevista y para establecer las pautas de interpretación posteriores se tuvieron en cuenta factores externos (contextuales) tales como el lugar, el día y el horario de las entrevistas, de modo de propiciar un espacio apropiado que procurara que los entrevistados pudieran expresarse en sus propios términos y a su propio ritmo. Por otro lado, en muchos casos el entrevistado/a fue abordando cada uno de los puntos de interés sin necesidad de la intervención del investigador-entrevistador lo cual puede ser leído como evidencia de la adecuada construcción de la guía.

En función del entrevistado/a y de su disponibilidad principalmente de tiempo se realizaron dos tipos de entrevistas:

- ↳ **Semiestructuradas:** en el caso de los funcionarios de la SsAF, tanto a nivel nacional, regional y provincial. Se realizaron un total de 4 entrevistas con estas características.

- ↳ **En profundidad:** en el caso de los técnicos de la SsAF donde la entrevista fue construida en distintos momentos de encuentro con el objetivo de profundizar en las visiones, comprensiones y construcciones de su realidad.

A su vez, las entrevistas fueron realizadas en dos etapas. Una primera etapa exploratoria que se extendió de marzo a diciembre de 2009, se realizaron 3 entrevistas a técnicos de campo (en 8 encuentros) y 1 entrevista semiestructurada a un funcionario de la delegación provincial de la SsAF. Mientras que en una segunda instancia, fue realizada durante el año 2012, se concretaron 3 entrevistas semiestructuradas a funcionarios nacionales y regionales de la SsAF y 5 entrevistas en profundidad (en 12 encuentros) a técnicos principalmente de campo. La selección de los técnicos, estuvo vinculada a los siguientes criterios: edad asociada a la trayectoria personal-profesional, antigüedad en la SsAF (PSA), zona y actividad productiva asignada en el territorio, posición, rol y función en la estructura institucional. En el caso de los funcionarios de la SsAF en todos sus niveles –nacional, regional y provincial– se entrevistaron casi en su totalidad respetando la representatividad a nivel territorial.

Las entrevistas han sido grabadas con el consentimiento previo de los informantes y con el objetivo expreso de que la información facilitada sea utilizada específicamente en el marco de la tesis doctoral ya que en muchos casos se expresan conflictos personales e institucionales que podrían comprometer a los actores involucrados.

La guía temática orientadora de las entrevistas se agrega en el anexo metodológico así como una ficha técnica más completa sobre su diseño y aplicación.

### 2.2.3.2. La observación

Se puede comenzar este apartado con la siguiente cita extraída del texto de Guber, 2001 “(...) *el investigador está siempre alerta pues, incluso aunque participe, lo hace con el fin de observar y registrar los distintos momentos y eventos de la social*” (Guber, 2001: 57). La observación planteada en estos términos permite detectar, profundizar y sistematizar las situaciones en que se expresan los conflictos y tensiones que se generan en las distintas interfaces identificadas en el marco de la presente investigación. Y este hecho permite verlas en su despliegue original, sin la intermediación del discurso narrativo sobre ellas (aunque éste será el que construya el investigador).

La importancia de la observación participante está asociada fundamentalmente a la perspectiva naturalista, que es cercana temáticamente al planteo metodológico que propone esta tesis –según la cual en los fenómenos cada acto cobra sentido en los significados que le atribuyen los actores locales–, en un proceso permanente de relaciones e interacciones sociales, y en la construcción de la realidad que emerge de este proceso.

En el plano metodológico y en el ejercicio de su labor por parte del investigador, esta técnica supone una tensión permanente entre el involucramiento y el distanciamiento del investigador con la situación social estudiada, que se dan de modos alternados y sucesivos. “*Con su tensión inherente, la observación participante permite recordar, en todo momento, que se participa para observar y se observa para participar, esto es, que involucramiento e investigación no son opuestos sino partes de un mismo proceso de conocimiento social*” (Holy en Guber,2001:62). Con esto se desea resaltar la función e influencia que se reconoce en la figura del investigador. El hecho de dar a conocer estas reflexiones es un intento por mostrar que ese reconocimiento

debe venir acompañado de una vigilancia respecto de las acciones que se despliegan.

Para los fines del estudio se consideró importante participar de las Mesas Zonales organizadas por el Foro Provincial de Agricultura Familiar (FoPAF) a modo de rescatar las relaciones que los técnicos construyen con dichos actores, además de conocer el quehacer de los técnicos en sus espacios de intervención. Así, se elaboró un guía orientadora para realizar la observación donde se tomaron en cuenta no solo los aspectos a identificar, sino también las pautas respecto a la posición del investigador en dicha acción (ver Ficha técnica de observación en el anexo metodológico).

Cabe aclarar que estas observaciones se realizaron en calidad de docente-investigador y representante de la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Cuyo. Como se mencionó anteriormente el objetivo de aplicación de esta técnica de recolección de datos estuvo orientado a “observar *in situ* las prácticas –discursivas y concretas– principalmente de los técnicos de campo” y su relación con los AF en el territorio para complementar y contextualizar la información recogida en las entrevistas descriptas en el apartado preliminar.

De este modo, se elaboraron registros de los datos recogidos durante el trabajo de campo, que se detallan a continuación.

#### **2.2.4. Registro de la información: El diario de campo**

El diario de campo es un registro y un instrumento clave para la investigación en donde se plasman vivencias y experiencias generadas en el trabajo de campo. “*Se trata de un recurso que permite explicitar por escrito cierto*

*tipo de observaciones a la vez que dar visibilidad a emociones, como sentimientos que se despliegan y transforman en el curso de la investigación”* (Ameigeiras, 2007:136). La forma del registro será altamente condicionante de la “calidad” de los datos con los que se contará.

A su vez, la lectura y relectura del diario, genera una constante **reflexividad** del investigador que le permite organizar y reorganizar la investigación. En este sentido, es fundamental la flexibilidad que posibilite las reformulaciones necesarias que pudieran surgir en caso de encontrar aspectos no contemplados al inicio. En esta investigación, el diario de campo fue clave ya que permitió la reconstrucción y reelaboración de aspectos relevantes vinculados a la identificación de las interfaces sociales en este estudio. A su vez, orientó el trabajo de análisis de manera reflexiva manteniendo la necesaria distancia del investigador con el objeto construido por el mismo.

Finalmente, como menciona Ameigeiras: *“Es en esta instancia donde se hace explícita la necesidad de tener en cuenta que el instrumento básico de investigación en la etnografía es el propio investigador, sus apreciaciones y experiencias, lo que siente y le pasa, distintas situaciones y acontecimientos vividos que confluyen en el proceso de construcción social del conocimiento.”* (2007:136).

### **2.3. Principales construcciones metodológicas: identificación de actores y sistemas de categorías**

Los aspectos que aborda la metodología no son exclusivamente temas operativos o factores instrumentales que conducen linealmente a un fin. Se trata de un campo plenamente imbricado por la teoría y que define las pautas de

validación científica del conocimiento generado. Desde esa perspectiva su importancia es enorme y su potencial se extiende hasta la construcción de elementos metodológicos. En el caso de este trabajo hay dos factores a abordar en este marco: uno de ellos es la identificación de los actores sociales y el segundo la generación de un esquema categorial que estructura las pautas de interpretación de los datos. Cada uno de ellos es el resultado de un trabajo realizado específicamente para esta investigación y en tanto, es un resultado alcanzado en el propio proceso investigativo. Pero a la vez su funcionalidad en el proceso es la de otorgar un marco de sentido a los datos relevados. Tanto la identificación de los actores sociales como el esquema de categorías de análisis organiza todo el esquema narrativo y discursivo de la tesis y por lo tanto su función es altamente metodológica.

Se trata cada uno a continuación.

### **2.3.1. Identificación de actores sociales**

*“El concepto actores sociales alude a la capacidad de los grupos humanos organizados para gestionar procesos vinculados a intereses que los afectan directamente. El actor social se define por su acción, y por los efectos de ésta en el aprovechamiento o construcción de oportunidades para el desarrollo por parte de la colectividad. Desde la óptica del desarrollo territorial, los actores sociales se reconocen por su capacidad colectiva para asumir la función de planificación y de gestión ascendente del desarrollo, siguiendo los principios de cooperación y responsabilidad compartida.” (Portilla Rodríguez, 2003:1)*

El mapa de actores organiza e identifica los actores sociales más relevantes (asociados al objeto de estudio) y expresa gráficamente las relaciones que existen entre unos y otros. Permite entonces visualizar no sólo la distribución espacial de los actores sino, y principalmente, las relaciones que se establecen entre ellos y los vectores comunicacionales y relacionales que existen.

En el marco de esta investigación, los principales actores sociales identificados se relacionan con la SsAF<sup>7</sup> en sus distintos niveles jerárquicos: nacional, regional y provincial; y los cuerpos técnicos de la SsAF –compuesto por el equipo técnico central, los referentes de zona y los denominados técnicos de campo– contratados por la SsAF. En el mapa relacional no pueden estar ausentes los agricultores familiares (como beneficiarios de la política de la SsAF), dado que su estructura, formas y pautas organizativas e idiosincráticas influyen en alto grado en el trabajo del técnico, en su accionar y agencia.

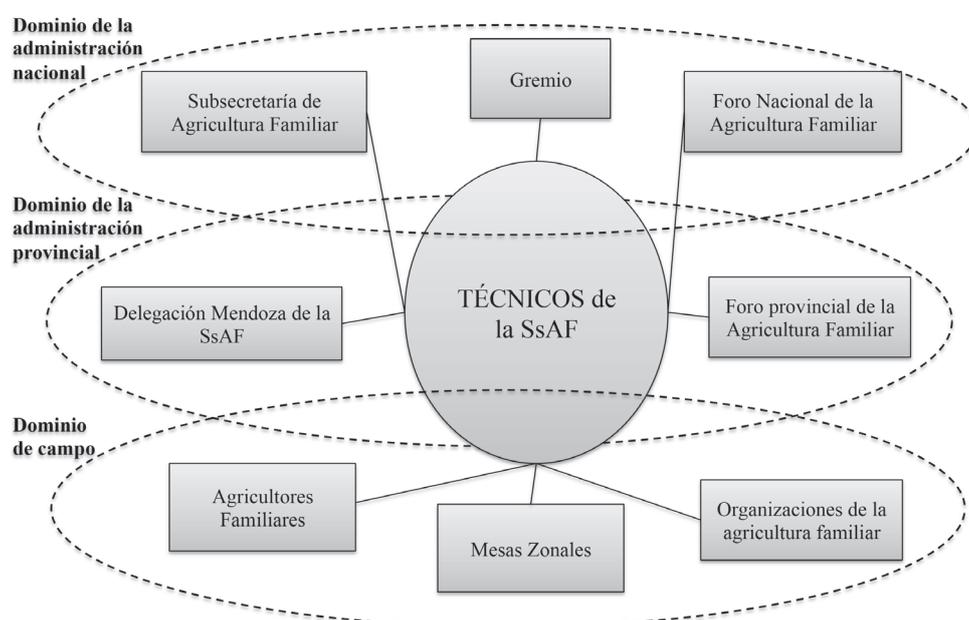
A su vez, estos actores sociales identificados en este mapa y sistema se relacionan con otros actores generando diversos vínculos y relaciones como pueden ser: enfrentamiento, colaboración, indiferencia, articulación, negociación, sumisión, entre otras. En la figura 1 presentada a continuación se pueden apreciar los actores sociales identificados y sus respectivas relaciones. En este punto cabe destacar la posición intercalada –como implementador de la política de la SsAF– que asume el técnico de campo, ya que se enfrenta a dos lógicas diferentes –por un lado, la lógica institucional de la propia SsAF y por el otro, la lógica de los AF a los que debe atender–. Esta identificación contribuyó a atender a esta posición particular que presentan los técnicos de campo y es por ello, que se convierten actores centrales en esta investigación,

---

7 Dado que el próximo capítulo se dedica a la descripción y caracterización de la SsAF en esta instancia sólo se hace mención general a los actores identificados. Un análisis más profundo de estas relaciones se encontrarán más adelante.

ya que su estudio permite dar cuenta de la distancia entre la planificación y la implementación de una política de desarrollo rural.

**Figura 1.** Mapa de actores sociales identificados en el estudio según el dominio analítico al que pertenecen.



Fuente: Elaboración propia.

La utilidad del mapa además de lo expuesto, puede verse enriquecido con elementos categoriales de análisis –los dominios analíticos– que estructuran la mirada y orientan la lectura de los datos hacia las respuestas de los interrogantes de investigación. Para realizar la caracterización precedente se definieron interrogantes en torno a las siguientes categorías: estructura del actor social, el posicionamiento organizacional y los modos de gestión y funcionamiento. Estos elementos contribuyen al análisis de los procesos, conflictos y tensiones que involucran a las interfaces de interés en esta investigación.

### 2.3.2 Estructuración del análisis

El análisis de los datos es un proceso creativo y dinámico en el que se realizan definiciones y redefiniciones a lo largo del procesamiento de la información. Al tratarse de un estudio de caso y como se mencionó en el inicio del capítulo, desde esta investigación no se intenta crear teoría sino más bien iluminar y comprender en profundidad los procesos sociales estudiados, a través de la teoría (Taylor y Bogdan, 1992).

A lo largo del proceso de reunión de los datos se registraron aquellas ideas e interpretaciones emergentes a través de la confección de notas recordatorias que permitieron relacionar las notas de campo con datos de las entrevistas.

Posteriormente, se procedió a codificar todos los datos utilizando el programa informático NVivo (ver Ficha técnica del uso de programa NVivo en el anexo metodológico) y a refinar el esquema de codificación, quedando configurada una matriz de información preliminar. A partir del mismo, las categorías emergentes luego fueron clasificadas y ordenadas con criterios teóricos vinculados a la densidad de información en cada categoría, la saturación teórica y su relevancia en función del objetivo de la investigación,

Así, se constituyeron los nodos y sus principales categorías:

- ↳ **Estructura:** Fue el nodo que aglutinó aquellas categorías que involucraban los aspectos formales de la institución
  - Lineamientos de la política de la SsAF
  - Rol del técnico de campo. Cambios
  - Relación laboral

- ↳ **Agencia:** Incorporaba aquellas categorías relacionadas a las visiones, interpretaciones y prácticas de los agentes
  - Prácticas de los técnicos de PSA
  - Prácticas de los técnicos SsAF
  - Organización de los técnicos SsAF
  - Resistencia de los técnicos
  - Relación técnicos SsAF- FoPAF
  
- ↳ **Articulación Estructura-Agencia:** Este nodo buscaba identificar las relaciones entre las contradicciones o constreñimientos estructurales y las prácticas de los agentes. A partir de la información seleccionada para esta categoría, se pudo reconstruir los puntos críticos del proceso de implementación.
  - Relación estructura-agencia
  - Visión de los técnicos

De esta manera, se fueron comparando los datos, elaborando y reajustando proposiciones en relación a los supuestos iniciales.

## 2.4. Síntesis del capítulo

En consonancia con el capítulo anterior y a fin de abordar metodológicamente nuestro, objeto de estudio, este capítulo da cuenta no solo de la **estrategia operativa** de realización de la tesis sino también se describen los **fundamentos teóricos** de las decisiones metodológicas.

La **intensión** de comprender de qué manera influye la capacidad agencia de los técnicos de campo ante una intervención planificada de desarrollo

rural, en el marco de una nueva estructura institucional, lleva implícita una **posición teórica** que se desarrolló en el capítulo precedente: la **capacidad de agencia** de los actores funciona como **mediación** a la hora de dar cuenta del **impacto** de las políticas públicas en un territorio. En este marco, la estrategia metodológica estuvo centrada en el **análisis de interfaces sociales** que permitieran identificar aquellas discontinuidades donde emerge la capacidad de agencia de los actores involucrados.

Para ello, se optó por seleccionar el **paradigma constructivista** en tanto asume **supuestos ontológicos, epistemológicos y axiológicos** que permiten abordar la complejidad de las **interfaces en tanto espacios de encuentro de significados y mundos de vida contrapuestos**.

Posteriormente, dentro de dicho paradigma el análisis en profundidad y en detalle de los procedimientos de abordaje de la empiria fundamenta la selección de un **estudio de caso**: la Subsecretaría de Agricultura Familiar en Mendoza. Este caso se erige como **caso instrumental** en tanto se privilegia evidenciar la importancia del enfoque del actor en los análisis de política pública a través del caso en estudio. Esta perspectiva implica abordar la “vida social” de los proyectos de desarrollo rural –desde su concepción hasta su realización– reconciliando las dimensiones recogidas en las visiones “estructurales” o “sistémicas” de las políticas con una atención empírica y rigurosa a la “perspectiva del actor”, y en especial a la multiplicidad de posiciones, realidades, interfaces y articulaciones, donde los aportes de la **etnografía** enriquecen dicho análisis.

Con esto, la fase de abordaje de la empiria y trabajo con los datos se hizo tomando en cuenta las pautas metodológicas del enfoque orientado al actor, que requirió de una **posición crítica por parte del investigador** procurando

tener una actitud flexible y atenta a las palabras y acciones de los informantes. Justamente a partir de ello es que se pudieron reconstruir los eventos críticos –interfaces– definidos por los técnicos; conocer sus respuestas diferenciadas ante dichas situaciones y conocer sus prácticas dentro del tejido de relaciones en la que se encuentran insertos.

Para esto se utilizaron como técnicas de recolección de los datos las **entrevistas en profundidad** con los técnicos de campo y **entrevistas semiestructuradas** con funcionarios nacionales, regionales y provinciales, junto con **observaciones** en las Mesas del Foro Provincial para la Agricultura Familiar. Así, el trabajo de campo se extendió desde marzo del año 2009 hasta diciembre de 2012, y fue documentado a través de: **entrevistas grabadas, notas de las observaciones y registros de campo** del investigador.

En cuanto a la **estrategia de análisis** fue un proceso dinámico en el que se realizaron redefiniciones a lo largo del procesamiento de la información con el fin de analizar y comprender en profundidad los procesos sociales estudiados, a la luz de la teoría. Así, se codificaron las entrevistas y los registros de campo a través de categorías emergentes que luego fueron clasificadas y ordenadas con criterios teóricos. De esta manera, se fueron comparando los datos, elaborando y reajustando proposiciones en relación a los supuestos iniciales.

### **CAPITULO III. EL CASO: LA SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR**

El presente capítulo tiene la función de hacer un análisis de la situación y características institucionales de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF), que constituye el ámbito donde se llevará a cabo el análisis propuesto en este trabajo. Se mencionó previamente que hay una historia atrás de la creación de dicha institución que responde a un conjunto de medidas político –institucionales. Todos los antecedentes con los cambios y transiciones que hubo en el camino conforman la historia del proceso por el cual se fue institucionalizando una determinada concepción del desarrollo y de su práctica política.

La descripción de este proceso de institucionalización aplicado a este trabajo responde por una parte a la necesidad metodológica de presentar el caso y exponer cómo se establecerá sobre él la mirada analítica; y por otra, intentar dar cuenta de cómo se desarrolló el proceso que institucionalizó –mediante la consecuente creación de un espacio funcional orgánico– el concepto de atención a la agricultura familiar como objeto específico de interés público. Todo este capítulo está orientado a situar histórica, política y analíticamente la SsAF en este contexto de investigación.

Para ello se describe el proceso y el contexto de creación realizando un breve recorrido por sus antecedentes, es decir por las prácticas institucionales previas y existentes al momento de creación de la SsAF. Se reitera más adelante en la sección específica pero se aclara que no se realiza una cronología de las formas normativas institucionales previas a la Subsecretaría, sino que

más bien consiste en señalar los elementos que conformaban en ese momento el conjunto de políticas de atención al sector rural más desfavorecido.

Luego se incluyen algunas secciones orientadas a describir la transición desde la estructura política existente en aquel momento a la nueva estructura de la SsAF. Esto se realiza también teniendo en cuenta las variaciones en las miradas institucionales comparadas (antecedente inmediato PSA y SsAF) sobre ciertos aspectos clave de la intervención. Finalmente, se agrega información sobre las visiones de su gestión y del desarrollo que proclama la SsAF.

### **3.1. Proceso de creación y estructura de la Subsecretaría de Agricultura Familiar**

Los orígenes de la SsAF como estructura pública de gestión se remontan a varios años previos a su formal creación. Vierten en ella y en su proceso de gestación varios puntos que confluyen, como por ejemplo la necesidad de articular territorialmente un conjunto de medidas orientadas al sector, la necesidad de visibilizar institucionalmente el concepto de agricultura familiar como soporte político – ideológico de una planificación de acciones y la necesidad de atender a los beneficiarios de un modo más integral y abarcador.

Un grupo importante de pequeños y medianos productores venían trabajando en un proceso de organización y visibilización del sector desde el año 2004 a nivel nacional. Luego de cuatro años de trabajo conjunto logran ser reconocidos como interlocutores del gobierno nacional: agricultores familiares con características y necesidades particulares. Este es el proceso de conformación del Foro Nacional de Agricultura Familiar (FoNAF) que ya a esa

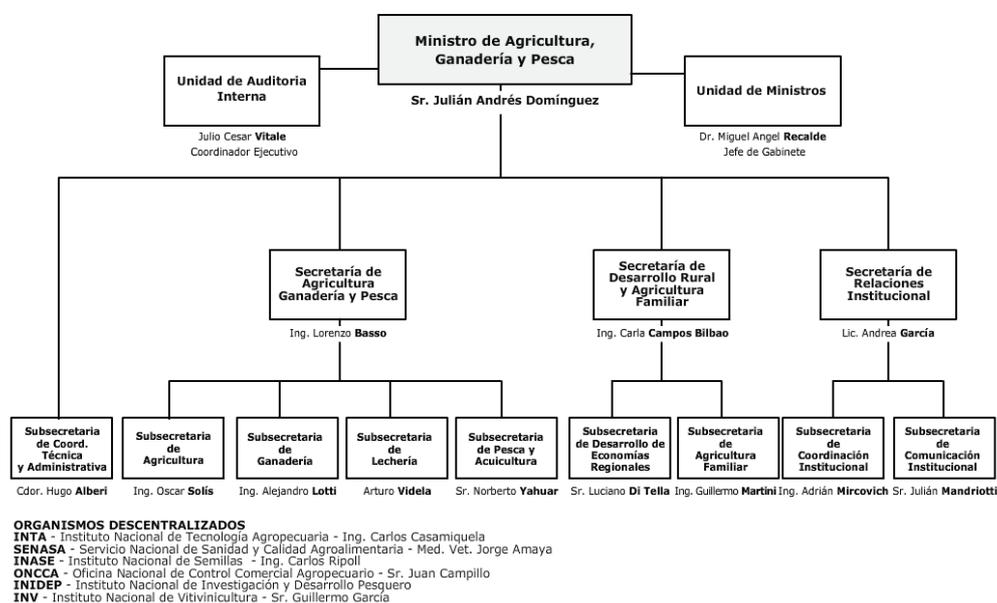
altura se había referenciado como interlocutor del Estado para la elaboración y concreción de políticas para el sector.

Hasta aquel momento, en el marco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA) se reunía un conjunto de programas, entre los que se encontraban:

- ↳ Programa social agropecuario (PSA)
- ↳ Proyecto de desarrollo rural de la Patagonia (PRODERPA)
- ↳ Programa de desarrollo rural de las provincias del noroeste argentino (PRODERNOA)
- ↳ Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER)
- ↳ Programa federal de reconversión productiva de la pequeña y mediana empresa (Cambio Rural)
- ↳ Régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina - Ley N° 26.141.

En octubre del 2009 se crea por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1366/09 el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) de la Nación. Dentro de su ámbito se crea la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y al interior las Subsecretarías de Agricultura Familiar y Economías Regionales. La creación del MAGyP jerarquiza la política pública para el sector rural. A su vez, se eleva el rango de Subsecretaría a Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar como podemos observar en la figura 2. Al interior de dicha Secretaría, se expresa la voluntad política de confluir los ejes de trabajo como son la economía regional y la agricultura familiar, entendiendo la participación activa del sector en las economías regionales.

**Figura 2.** Estructura institucional del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina, 2010.



Fuente: Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca, 2010.

La Subsecretaría tiene su origen en la definición política del Estado Nacional de contener y hacer efectiva las demandas de las organizaciones de base de la Agricultura Familiar (AF), proceso que implicó un creciente nivel de institucionalidad de las estructuras territoriales de los anteriores programas con sus respectivos equipos técnicos y recursos operativos. Una decisión política que primó en esta reconfiguración institucional fue mantener el personal –unas 600 personas a nivel nacional– que venía trabajando en los programas y proyectos de desarrollo rural en las diferentes provincias del país. Esta disposición tuvo –y sigue teniendo– sus impactos en distintos niveles de la SsAF como se verá más adelante, tanto en aspectos de estructura como en la capacidad de agencia de los técnicos vinculados, principalmente, al Programa Social Agropecuario.

En el nivel de actuación provincial, se encuentran las delegaciones tanto de la Subsecretaría de Desarrollo de Economías Regionales como de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, desde las cuales se planifica, gestiona y organiza la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas y acciones de desarrollo rural. Los antecedentes específicos de la escala provincial se resumen en el siguiente apartado.

## **3.2. Antecedentes de la SsAF**

El objeto principal de esta sección no es describir las instituciones que previo a la creación de la SsAF se vincularon con el sector agropecuario y con las estructuras de producción familiar. Es decir, no se hace un recorrido por la cronología institucional, sino que se rescatan los funcionamientos previos que fueron recuperados como ejes para la creación y acción de la propia SsAF. En este marco se pueden reconocer dos elementos centrales que tuvieron y tienen una alta incidencia en todo el proceso: una es la constitución del Foro Nacional de Agricultura Familiar y el otro es el Programa Social Agropecuario que hasta el momento había sido la herramienta para atender a la población rural más vulnerable, más dispersa y más asociada a las estrategias familiares y artesanales de producción.

Ambos, FoNAF y PSA, se tratan sintéticamente a continuación.

### **3.2.1. El proceso de organización de agricultores familiares**

Los agricultores familiares comenzaron a organizarse compartiendo un espacio de trabajo y discusión en torno al desarrollo rural, la agricultura familiar

(AF) y los pueblos originarios como se mencionó anteriormente hacia finales de 2004. Así se constituyó el Foro Nacional de Agricultura Familiar<sup>8</sup> generado primero en la Cancillería (Comisión de Agricultura Familiar creada en diciembre de 2004) y posteriormente con el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (ex SAGPyA) desde el Registro Nacional de la Agricultura Familiar, a partir de mayo de 2005. El FoNAF avanzó en la construcción de una propuesta participativa de desarrollo rural, donde la AF es definida por el propio FoNAF como:

*“es una ‘forma de vida’ y ‘una cuestión cultural’, que tiene como principal objetivo la ‘reproducción social de la familia en condiciones dignas’, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias.”*

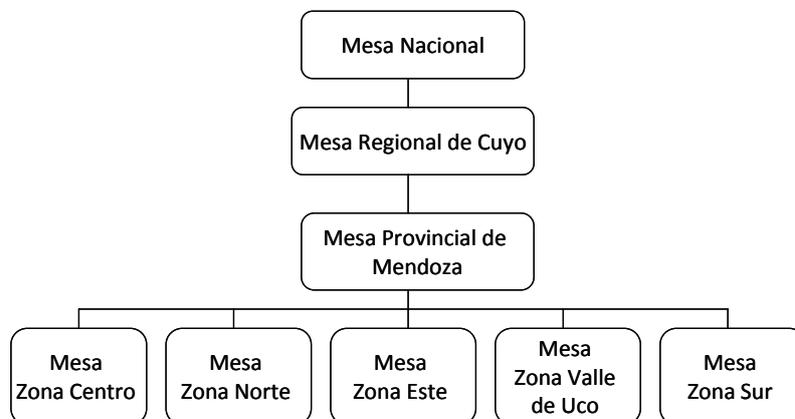
(Documento base del FoNAF, pág.9)

Se puede observar en la figura 3 la estructura de FoNAF en los distintos niveles territoriales.

---

8 En marzo del 2006, la SAGPyA institucionaliza oficialmente el espacio del FoNAF como ámbito de debate y concertación de políticas públicas para la AF, a través de la Resolución n° 132/06. A partir de ese momento, el FoNAF fue organizándose a través de la creación de espacios de discusión en Foros Regionales, en Centro, Cuyo, NEA, NOA y Patagonia.

**Figura 3.** *Esquema de los distintos niveles de participación que presenta el Foro de la Agricultura Familiar.*



*Fuente: Elaboración propia, con base documentos institucionales y entrevistas, 2010.*

Actualmente, el proceso de institucionalización continúa y los agricultores familiares organizados aspiran a la conformación de una Federación de organizaciones de la agricultura familiar. Este carácter legal que le daría la figura de Federación amplía su participación en espacios de decisión en la estructura estatal. Si bien el Foro ha manifestado su intención de alcanzar una creciente participación en la toma de decisiones en la política orientada al sector, y a su vez ha sido reconocido como interlocutor válido del sector; aún está atravesando un proceso de consolidación y legitimación para representar de manera más equitativa los intereses de todas las organizaciones de la AF.

### **3.2.2. El Programa Social Agropecuario en perspectiva**

El PSA resulta de interés a los fines de comprender ciertas lógicas con las que se venían operando en el sector que, hasta el momento de creación de la SsAF, era el referente en las políticas de atención al sector. Nos detenemos brevemente en su historia, la lógica de intervención, el perfil de los

beneficiarios, la estructura institucional a nivel provincial y los proyectos de desarrollo socioterritoriales que se pusieron en marcha en la última etapa. El objetivo de este apartado está orientado a comprender la “modalidad de intervención” que primaba en la implementación de la política en el territorio en ese momento.

El PSA tiene sus orígenes en el año 1993 donde la SAGPyA (actual MAGyP) crea un mecanismo de apoyo técnico y financiero con el fin de ampliar la capacidad de acción en áreas rurales pobres, cuyo propósito es tender a la superación de las restricciones económico productivas junto con un fortalecimiento asociativo de los productores minifundistas y el fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas que los atienden. En este sentido, el PSA se enmarca dentro de las políticas focalizadas que fomentaron y financiaron los organismos internacionales, en este caso, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (*BIRF International Bank for Reconstruction and Development*), una de las cinco instituciones que integran el Grupo del Banco Mundial.

El objetivo general de la política de desarrollo rural de la SAGPyA estaba dirigido a fomentar el parámetro de la producción como forma de incrementar los ingresos de los productores minifundistas. La organización entre productores y el asociativismo como práctica surgen claramente en el discurso institucional (no sólo nacional, sino regional e internacional) como un modo de optimizar las condiciones de producción y venta, transformándose en una estrategia productiva orientada a incrementar volúmenes, regularidad y sistematicidad. Las actuaciones hasta el momento estuvieron centradas en la reconversión productiva, la diversificación de cultivos y el trabajo asociativo entre los pequeños y medianos productores para conducirlos a sumarse a este fin.

Para ello implementó una lógica de funcionamiento a través del financiamiento a Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs) tanto para actividades de autoconsumo como para las dirigidas al mercado, acompañados de cuatro líneas de acción: 1) Asistencia financiera, 2) Asistencia técnica, 3) Apoyo a la comercialización y 4) Capacitación.

Los EPAs apoyaban la creación o fortalecimiento de actividades productivas generadoras de bienes o servicios agropecuarios y agroindustriales mediante formas asociativas de pequeños productores. De la misma manera, se estimuló la producción para el autoconsumo de modo de mejorar los niveles de vida de la población rural. Es importante destacar que el PSA estaba concebido desde las políticas públicas de focalización que estaban orientadas principalmente a combatir la pobreza. En este sentido, el programa trabajó con población rural vulnerable que no recibía otro tipo de asistencia del Estado, ya que los lineamientos de desarrollo social no llegaban a cubrir las necesidades del ámbito rural. El perfil de los beneficiarios era mayormente productores “minifundistas”, definidos según las siguientes características especificadas en su Manual Operativo (1999:4):

- ↳ *“El productor y su familia realizan trabajos directos dentro de la explotación, estando ubicada dentro de la misma su vivienda permanente.*
- ↳ *No existe contratación de trabajo asalariado permanente, admitiéndose los casos de contratación de empleo transitorio en momentos picos de trabajo imposibles de cubrir con la mano de obra familiar.*
- ↳ *No existen otras fuentes de ingresos, exceptuándose los casos de los extraprediales provenientes de remuneración por trabajos transitorios o la elaboración artesanal, no superiores al salario del peón rural.*

- ↳ *El nivel de ingresos provenientes de la explotación no supere el valor mensual de dos salarios correspondientes al peón agropecuario permanente.*
- ↳ *El nivel de capital (mejoras y capital de explotación) de la unidad productiva no superará el equivalente a un tractor mediano (70-80 HP) semiamortizado (alrededor de \$20.000).”*

El perfil del beneficiario estaba acotado al sector más vulnerable de la agricultura. Los propios técnicos del programa reconocen que trabajaban con una agricultura de subsistencia. Este parámetro de inclusión de beneficiarios es uno de los elementos que, en conjunto con otros, dieron paso a la lógica de la SsAF como modo de seguir gestionando la política de desarrollo rural.

Desde el apartado siguiente se comienza a introducir la lógica del cambio, haciendo referencia primero a las formas institucionales vigentes en el momento de creación de la SsAF. Es decir, la descripción de la estructura del PSA.

### **3.2.3. La institucionalidad existente a nivel provincial. La estructura de funcionamiento del PSA**

Analizar la forma institucional provincial del PSA y su estructura es describir, en cierta manera, el conjunto de prácticas que fueron el principal insumo con el que funcionó en sus primeros momentos la SsAF. Ya se ha dicho que en estos procesos de transición se absorben y re-adaptan los funcionamientos existentes, dando lugar y paso a un lento y gradual proceso de renovación y transformación o, también es posible, manteniendo las pautas de funcionamiento vigentes. En el caso del PSA y la SsAF se asiste aún hoy a ese proceso

en el que conviven pautas de funcionamiento nuevas con estructuras que se han mantenido durante toda su historia de funcionamiento.

Específicamente la estructura provincial del PSA tenía las funciones de definir a) las áreas de focalización b) las estrategias operativas, c) los planes anuales, en relación directa con los beneficiarios y con las instituciones de apoyo, d) la aprobación de los Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs) y realización de su seguimiento. Para ello, se contaba con un Coordinador Provincial (CP), un Equipo Técnico de Apoyo (ETA) y para la ejecución de los EPAs se contrataba (a través de un contrato de locación de servicio) con un técnico para el seguimiento de los proyectos por zona y por grupos.

En el funcionamiento operativo territorial de esta estructura, se dio una situación particular, ya que los técnicos eran contratados por su formación profesional: –ingenieros agrónomos, médicos veterinarios o técnicos agrónomos– permanecían estables en su función laboral. Más allá de varias fluctuaciones en el flujo del financiamiento que tuvo que enfrentar el PSA, los técnicos de campo no alteraban su vínculo laboral. Para los fines de esta tesis, el hecho de “ver” esta situación ayudó a definir la pregunta de investigación y a volver la mirada sobre el rol efectivo del técnico, o lo que es lo mismo dicho en otros términos: analizar la acción de actor (agente) en la intervención social.

En relación con la capacidad dirigencial y las responsabilidades políticas, el PSA contaba con un Coordinador Provincial (CP), que tenía bajo su égida la ejecución del Programa en su jurisdicción y la coordinación de las actividades de la Unidad Provincial y la dirección del Equipo Técnico de Apoyo. Es decir, las funciones del CP estaban asociadas a la puesta en marcha y seguimiento de la política delineada a nivel nacional a través de un Manual

Operativo que fue redactado en 1999 y que establecía detalladamente las funciones y los roles de la estructura.

Esta Unidad Provincial (UP) mencionada tenía la función primordial de asegurar la descentralización y la toma de decisiones en forma concertada en lo referente a estrategias, focalización y aprobación de los EPAs. Estaba integrada por seis miembros: 1) el Coordinador Provincial que representa al PSA y a la SAGPyA, 2) dos representantes del sector de pequeños productores, 3) un representante del Estado Provincial (designado por el Ministerio o Secretaría de Agricultura Provincial), 4) un representante de las entidades de apoyo de actuación en la provincia respectiva –elegido por los mismos Organismos No Gubernamentales (ONGs) que podrán establecer criterios de rotación– y 5) un representante del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). En este espacio la UP presentaba y aprobaba los proyectos a financiar.

El Equipo Técnico de Apoyo (ETA) como su nombre lo indica era un apoyo directo al productor, a la vez, un apoyo administrativo y funcional al CP. En cada provincia los ETAs tenían una estructura diferente conforme a las demandas derivadas de la implementación del Programa a nivel provincial. Las áreas estaban definidas por: un referente de seguimiento y evaluación, un referente de capacitación, un referente de mercadeo y un apoyo administrativo contable.

Los técnicos de campo eran los encargados del diseño, ejecución y seguimiento de los EPAs y su remuneración estaba condicionada a la cantidad de EPAs que tuvieran a su cargo. Por otra parte, la contratación era por prestación de servicios profesionales en el asesoramiento técnico vinculado principalmente a cuestiones productivas.

En este marco de definiciones institucionales, el rol del técnico de campo estaba acotado al asesoramiento productivo y por lo tanto llegaba al territorio y a la finca a través de un proyecto de desarrollo socio-territorial que debía contar con una intencionalidad de desarrollo productivo acompañado de una propuesta de sostenibilidad basada en un proyecto de gestión del emprendimiento. Es por esta razón que los Proyectos de Desarrollo Socio Territoriales (PDST) constituyen a nuestro entender el vector de las políticas y por eso se trata sobre ello en el apartado que sigue.

### **3.2.4. El vector de las políticas. Los Proyectos de Desarrollo Socioterritoriales**

A partir del año 2007 el PSA incorpora un enfoque socioterritorial en donde hace hincapié en la dimensión territorial y organizativa de los procesos sociales propios del desarrollo rural. Este enfoque tiene como eje la organización social de los territorios rurales como presupuesto del desarrollo rural integral y sustentable. En este sentido, el PSA comienza a incorporar una visión más amplia del territorio en donde reconoce explícitamente la dimensión social e institucional del mismo. Este conjunto de pautas describen el tipo de vector de las políticas públicas de desarrollo, en donde las líneas estratégicas no giran exclusivamente en torno al modelo productivo y a la participación amplia en los sistemas de mercados.

Simultáneamente se empieza a configurar un esquema económico basado en las sinergias productivas, en los clusters<sup>9</sup> territoriales y en los sistemas

---

9 Considerado como “un grupo geográficamente próximo de compañías interconectadas e instituciones asociadas, en un campo particular, vinculadas por características comunes y complementarias, incluyendo empresas de productos finales o servicios, proveedores, instituciones financieras y empresas de industrias conexas”. (Porter, 1990)

de acumulación que hacen escalas basándose en la proximidad. Acompaña también una visión sostenida desde diversas disciplinas sociales (geografía, sociología, antropología) que sitúa al “espacio de todas estas relaciones sociales” en el centro de la escena del análisis social. En este marco, todos los discursos vinculados al aumento de las competencias productivas aluden directamente al territorio como un actor clave, en el sentido en que es dónde se cruzan todos los actores, todas las dimensiones, todas las prácticas. El territorio comienza a responder a sus definiciones conceptuales más modernas, en las que ocupa el lugar de construcción social resultante de las relaciones entre actores sociales con distintas intencionalidades, proyectos, significaciones sociales e intereses diferenciados.

Esta idea de territorio, la necesidad de generar condiciones productivas suficientes junto con el aumento de mayores capacidades sociales constituyen uno de los elementos que da paso del PSA a una nueva estructura que representara más cabalmente estos objetivos. Así, en este espacio es donde comienza la transición entre estas dos formas institucionales que se describe en la próxima sección.

### **3.3. De Programa a Subsecretaría. La transición**

La modificación de una estructura institucional de la naturaleza que se está analizando ocasiona un conjunto de cambios a la vez que nuevos desafíos que impactan en todo su recorrido, desde la concepción de la política pública hasta la implementación concreta en el territorio local.

Dado que una importante cantidad de cambios institucionales estuvieron basados en la necesidad de adaptar visiones de políticas del PSA a la SsAF,

se presenta a continuación un cuadro comparativo que sintetiza los puntos de “evolución” y cambio que dieron lugar a la necesidad de poner en marcha este proceso de transición. Se trata de la comparación entre visiones institucionales en torno a ciertos aspectos específicos de la acción territorial.

**Cuadro 4.** *Concepciones institucionales según el Programa Social Agropecuario y la Subsecretaría de Agricultura Familiar*

<b>Parámetro de comparación</b>	<b>PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO</b>	<b>SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR</b>
<b>Concepciones programáticas</b>		
<b>Visión del desarrollo</b>	Focalizado y con especial atención a los productores agropecuarios	Ampliada en donde lo rural excede lo agropecuario. Enfoque territorial, multidimensional. Modelo de desarrollo integrador
<b>Alcance la política</b>	Reducida a aquellos productores agropecuarios que se encuentren en condiciones de pobreza o subsistencia	Incluye el trabajo con ONGs a nivel local, municipios y organizaciones de la AF
<b>Perfil de los beneficiarios</b>	Productores de subsistencia o en condiciones de pobreza Participación en la conformación de los grupos (EPAs) y en el diseño del proyecto Representados por dos productores en la Unidad Provincial	Población rural definida bajo la agricultura familiar Participación en todos los niveles de decisión como un sector organizado de la AF Representados por el FoNAF en el nivel nacional, regional, provincial y zonal
<b>Tipo de proyectos</b>	Focalizados a los productores agropecuarios más vulnerables	Orientados a resolver la problemática de manera integral de la AF

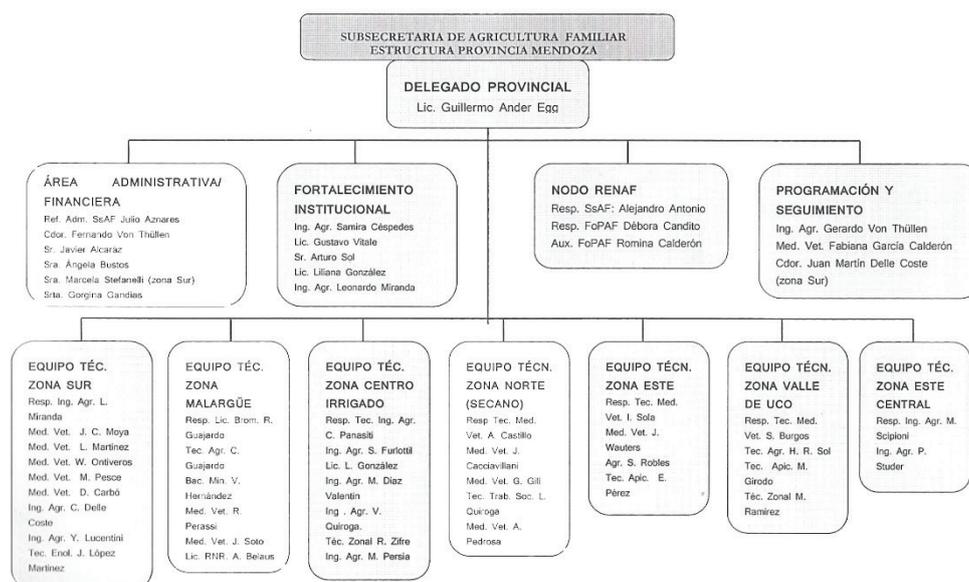
<b>Parámetro de comparación</b>	<b>PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO</b>	<b>SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR</b>
<b>Aspectos organizacionales y de implementación</b>		
<b>Relación de cooperación con otras instituciones</b>	Al estar focalizada la intervención la cooperación se dificultaba por la escasa presencia de otras políticas que atiendan a las zonas rurales más vulnerables	Al ampliar el alcance de la política se propician convenios específicos con otras instituciones que trabajen en el territorio con la AF
<b>Financiamiento</b>	Específico para Emprendimientos Productivos Asociativos o para Proyectos de Desarrollo Socioterritorial	Diversificado según el tipo beneficiario de la AF que se trate
<b>Autoridad provincial</b>	Coordinador dedicado a las funciones técnicas operativas del programa	Delegado dedicado a funciones técnicas pero con una presencia política relevante
<b>Estructura de los equipos técnicos</b>	El Equipo Técnico de Apoyo era contratado como locación de servicio. Técnicos de campo contratados por jornales de trabajo Con formación en las áreas de agronomía y veterinaria La función principal es el asesoramiento técnico- productivo	Equipos técnicos en relación de dependencia del MAGyP. Conformación de equipos multidisciplinarios para resolver problemáticas integrales La función principal es acompañar a la AF el proceso de desarrollo como un agente promotor del desarrollo
<b>La participación de los "beneficiarios"</b>	Los pequeños productores contaban con algunos espacios de participación pero estaba limitado a un representante en la mesa provincial.	Los agricultores familiares cuentan con una estrategia de participación que contempla distintos niveles de gestión (nacional, regional, provincial, zonal).

*Fuente: Elaboración propia en base a documentos institucionales y entrevistas.*

### 3.3.1. La estructura institucional actual. Delegación Provincial de la Subsecretaría

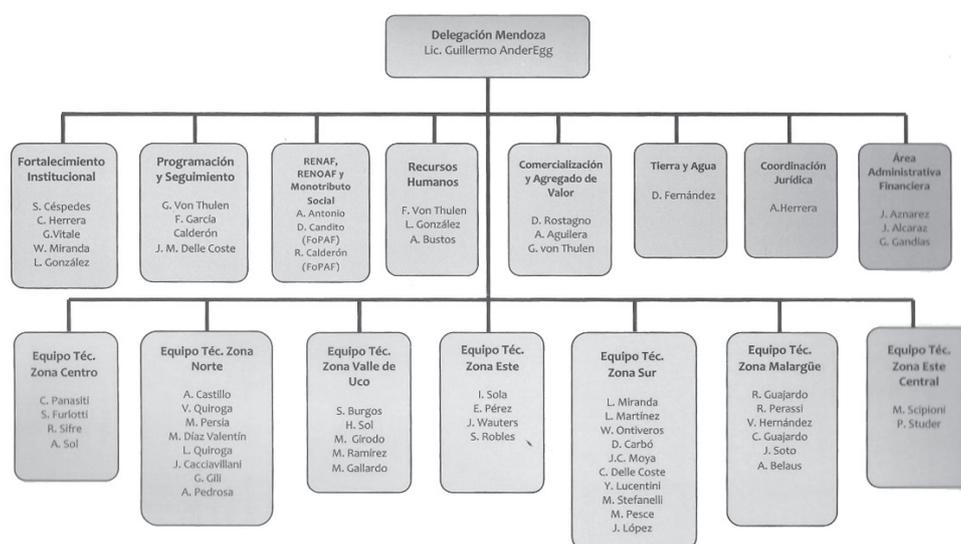
Los cambios vistos a nivel de mirada institucional respecto de los principales aspectos de una política pública y su aplicación se definen también a nivel de estructura organizativa. Con respecto a los aspectos normativos, las reglamentaciones vigentes a nivel de Ministerio Nacional permiten a los estados subnacionales –en este caso la provincia de Mendoza– cierta autonomía de funcionamiento y organización en su estructura orgánica. Es por ello, que los esquemas de organización de las delegaciones provinciales de la SsAF responden a características propias dependiendo de las particularidades de los territorios. De hecho, los organigramas de la delegación Mendoza de la SsAF han sido modificados desde sus inicios. A continuación como se puede apreciar comparativamente las figuras 4 y 5 que representan las estructuras funcionales de los años 2010 y 2011.

**Figura 4.** Esquema orgánico de funcionamiento de la delegación Mendoza de la SsAF (2010).



Fuente: Informe Institucional 2010. Subsecretaría de Agricultura Familiar, Delegación Mendoza.

**Figura 5.** Esquema orgánico de funcionamiento de la delegación Mendoza de la SsAF (2011).



*Fuente: Informe Institucional 2011. Subsecretaría de Agricultura Familiar, Delegación Mendoza.*

Analizando la evolución registrada entre el organigrama 2010 y 2011 surge que en el primero, la división de secciones funcionales se corresponde con las áreas de trabajo previas del PSA. Recién en el año 2011 aparecen con una mayor jerarquía los ejes estratégicos impulsados por las definiciones tomadas en los niveles de administración nacionales (los ejes definidos habían sido: Fortalecimiento Institucional, Programación y Seguimiento, Comercialización y agregado de valor, Tierra y Agua). A su vez, se incorporan al área del RENAFA, el RENOFA y el Monotributo social como instrumentos para trabajar con la población destinataria.

Otro cambio importante que se observa en el organigrama es el área de Recursos Humanos destinada a administrar, gestionar y direccionar las tareas y competencias del personal a cargo de la delegación Mendoza de la SsAF. Con la creación de la SsAF y la institucionalización que este proceso implica

se replantearon las condiciones laborales del personal, lo cual es un elemento adicional que interviene en las interfaces donde actúa el técnico.

También se puede hacer notar que en todo el proceso se mantiene en su totalidad los equipos técnicos (ET) que venían trabajando en el PSA. Esta situación se destaca como una fortaleza percibida tanto por los funcionarios como por los técnicos de la SsAF, ya que permite una continuidad de los proyectos y las acciones que se venían realizando hasta el momento.

En cuanto a la estructura y organización de la conducción actual, la SsAF mantiene un delegado provincial (ex Coordinador Provincial del PSA) que asume la responsabilidad técnica y política de la implementación de las estrategias de intervención definidas por la SsAF. A su vez, coordina las actividades que desarrolla el Equipo Técnico Central (ETC) organizado en cuatro áreas institucionales de gestión y participa como miembro activo en la Mesa Tripartita (MT). El ETC se encuentra organizado en las siguientes áreas: administrativa-financiera; fortalecimiento institucional; nodo RENAF y programación y seguimiento. También se encuentra a cargo del delegado provincial la coordinación de los Equipos Técnicos Zonales (ETZ). Dichas zonas en Mendoza se encuentran divididas según el oasis al que pertenecen y a su vez según su condición hídrica (área irrigada o de secano).

La Mesa Tripartita está conformada por el delegado provincial de la SsAF que representa el nivel nacional, un representante del gobierno provincial y un representante del foro provincial de la AF. La función primaria de la MT es asegurar la descentralización y la toma de decisiones en forma concertada en lo referente a la estrategia provincial.

A nivel zonal también se encuentran representadas las organizaciones de la AF que participan de las Mesas Zonales del Foro de Agricultura Familiar.

### **3.3.2. La definición de política y políticas de la SsAF**

La estructura organizacional descrita anteriormente es el orden dado para alcanzar de forma más eficiente el resultado de sus políticas. Tanto el conjunto de éstas como las definiciones previas acerca de la visión general, global y directriz que se ha planteado la SsAF es lo que trata esta sección. Se mencionan los objetivos, formas de intervención así como las líneas de acción y estrategias planificadas.

#### **3.3.2.1. Objetivos y modalidades de intervención**

Un aspecto clave en el abordaje de estos temas a nivel académico (lo cual sucede con mayor frecuencia en las investigaciones cualitativas) es que la definición política que una institución realiza de sí misma, la declaración de su visión e intención, no necesariamente se articula luego en un conjunto de medidas que conducen a su ejecución. En el medio se encuentra el conjunto de las condiciones contextuales que favorecen o no el alcance de resultados, además del hecho que los objetivos institucionales pertenecen al ámbito de lo declamativo y de la mirada que la institución construye sobre sí. De todos modos, conocer esta mirada, es ampliamente útil para considerar cuál es la intencionalidad política de la institución. En este caso, el objetivo general de la política de la SsAF está orientado a:

*“Mejorar la calidad de vida de los agricultores familiares, sus familias y sus organizaciones, pobladores rurales pobres, trabajadores transitorios y comunidades de pueblos originarios, respetando la diversidad cultural y étnica de cada comunidad y promoviendo su inclusión cultural, social, económica*

*y política, así como sus posibilidades de expresión y reproducción a través de sus propias organizaciones, en el marco de la soberanía alimentaria.” (Manual Operativo Provisorio, 2010:5).*

Este objetivo redefine la estrategia de intervención y el perfil de los beneficiarios ampliando considerablemente el alcance. La estrategia de intervención de la SsAF se implementa a partir de dos modalidades. La primera es similar al modo como ha operando el PSA en los años anteriores y la segunda, a través de convenios específicos con organismos e instituciones orientadas al sector de la AF. A su vez, se propone un trabajo conjunto con los actores sociales y sus ámbitos de participación desde dos grandes dimensiones:

- ↳ El desarrollo socioterritorial que permite un abordaje integral de la problemática de la AF, teniendo en cuenta aspectos que van más allá de la dimensión productiva.
- ↳ La participación de las organizaciones de los agricultores familiares que pretende fortalecer el sector de la AF fomentando la transparencia del proceso de toma de decisiones en todos los niveles (nacional, regional, provincial y local).

### **3.3.2.2. Beneficiarios y categorías operativas de inclusión**

La redefinición de alcances y políticas necesariamente conduce a una redefinición de beneficiarios en función de nuevos parámetros de inclusión. Ya se ha mencionado previamente que los beneficiarios directos de la política de la SsAF son los agricultores familiares, lo que conlleva necesariamente a definir las categorías operativas que definen los criterios de inclusión.

Además de este grupo de interés principal, la población beneficiaria de la SsAF también incluye otros grupos focalizados y específicos: comunidades de pueblos originarios, pobladores rurales pobres no agrarios, trabajadores transitorios agropecuarios, las cooperativas, las pequeñas y medianas empresas agropecuarias y de servicios agropecuarios.

La forma de alcanzar estas poblaciones está directamente vinculada a los criterios con los que se define –y por ello, se recorta– cada uno de estos grupos y la identificación de los parámetros de inclusión en las esferas de actuación de los proyectos.

Si bien la definición política de la SsAF es la de alcanzar a los grupos que más ayuda estatal y pública requieren, los criterios con los que se operativicen esas categorías van a significar quiénes son “verdaderamente” incluidos. Se menciona a continuación cuál es la importancia que establece la SsAF para cada uno de los conjuntos contemplados en sus planificaciones.

Los **Agricultores Familiares** son aquellos que cumplen las siguientes condiciones según el Manual Operativo Provisorio (2010:6)

- ↳ *“Trabajar la tierra que ocupan.*
- ↳ *Residir en áreas rurales o en localidades aledañas al lugar de producción.*
- ↳ *La proporción de trabajo familiar aplicada en la finca debe ser superior al 50% del total de mano de obra empleada.*
- ↳ *No tener más de 2 asalariados permanentes.*
- ↳ *El ingreso mensual, extrapredial, no debe ser superior a tres salarios reales del peón rural.”*

Dentro del concepto amplio de AF se incorporan las actividades agrícolas, ganaderas o pecuarias, pesqueras, forestales, las de producción agroindustrial y artesanal, las tradicionales de caza y recolección y el turismo rural.

Dentro de los actores mencionados está prevista una especial atención a los grupos vulnerables formados por pueblos originarios, mujeres y jóvenes. En la operatoria de la SsAF se considera particularmente a estos sectores poblacionales para lo cual se aplican los componentes específicos dentro de la estrategia de intervención.

Las **Comunidades de Pueblos Originarios** constituyen actores específicos del desarrollo rural, y son considerados parte de la AF. A los efectos de la intervención en los territorios y la puesta en marcha de operatorias específicas, se los considera en forma particular.

Los **Pobladores Rurales Pobres no Agrarios** son familias que presentan necesidades básicas insatisfechas (NBI) con miembros ocupados en actividades no incluidas en la definición de agricultura familiar. Si bien estos actores son considerados parte de la AF, se los considera en forma particular a los efectos de la puesta en marcha de acciones específicas con los mismos.

Los **Trabajadores Transitorios Agropecuarios** (TTA), caracterizados por una inserción inestable en el mercado de trabajo rural, con combinación de períodos de desocupación y subocupación que conducen a situaciones de pobreza en las que no se alcanza a satisfacer las necesidades básicas del grupo familiar. También son considerados parte de la AF, sobre todo por su participación alternada entre la producción y el mundo del trabajo.

Las **Organizaciones de la Agricultura Familiar** (asociaciones civiles, cooperativas y comunidades de pueblos originarios, entre otras) constituyen

sujetos sociales de fundamental importancia en la dinamización de los procesos de desarrollo rural de cada territorio. Por este motivo se prioriza la articulación con las organizaciones a partir de aquellos componentes de la estrategia de intervención que en cada territorio y en cada caso sean pertinentes. Las organizaciones con personería jurídica pueden recibir financiamiento directo y la acción de la política de la SsAF se orienta a fortalecerlas. En el caso de sectores no organizados el objetivo es la promoción de procesos asociativos.

Las **Cooperativas** Agropecuarias, Agroindustriales, Comerciales y de Servicios Agropecuarios constituyen actores dinamizadores del desarrollo rural de los territorios del país. Siendo parte de las organizaciones de la AF, se los identifica como actores beneficiarios de la SsAF en forma específica por la cantidad de agricultores familiares que las integran y por su importancia en la puesta en marcha de economías de escala que permiten el acceso de los agricultores familiares a mercados dinámicos cada vez más competitivos.

Las **Pequeñas y Medianas Empresas Agropecuarias y de Servicios Agropecuarios** constituyen actores dinamizadores del desarrollo rural de los territorios y promueven relaciones de cooperación y complementación al interior de las comunidades que fortalecen la competitividad sistémica territorial. En este sentido, el apoyo a estas pequeñas y medianas empresas se realiza en cuanto a su relación con los otros actores y de acuerdo al rol que desempeñan en el marco de los procesos económicos territoriales.

Para alcanzar estos sectores se han establecido un conjunto articulado de líneas de acción. Las mismas se exponen en el apartado que sigue.

### 3.3.2.3. Líneas de acción

La Subsecretaría de Agricultura Familiar en conjunto con las organizaciones de la AF definieron líneas de acción prioritarias que agrupan problemáticas generales de los sectores incluidos. Se podrían considerar a estos aspectos como transversalidades que deben hacerse presente en todas las acciones programadas por la SsAF. A continuación se presentan las líneas de intencionalidad que se plantearon:

- ↳ **Tierra:** con el objetivo de “Mejorar las condiciones de uso y la tenencia de la tierra de productores de la Agricultura Familiar”. Este es un problema histórico y estructural que afecta al sector frente al avance de la concentración de la tierra.
- ↳ **Fortalecimiento del Modelo Productivo de la Agricultura Familiar:** a fin de rescatar y fortalecer el modelo productivo de la AF, fundamentado en la soberanía alimentaria y la diversificación de la producción, promoviendo el agregado de valor a los productos. Esta línea, se sustenta en que el modelo de AF se caracteriza por garantizar diversidad y calidad agroalimentaria, siendo base de la soberanía alimentaria, hace uso de los recursos naturales de manera respetuosa y valora el patrimonio genético de semilla y cultural de sus habitantes, genera empleo y posibilitan el arraigo local en el ámbito rural.
- ↳ **Comercialización:** esta línea ha proyectado desarrollar canales y mecanismos que ayuden a generar mejores condiciones para la comercialización y que agreguen valor a lo producido por la AF.
- ↳ **Infraestructura y Hábitat:** el objetivo es mejorar la calidad de vida del sector en relación a las condiciones de hábitat e infraestructura predial y comunitaria.

- ↳ **Fortalecimiento de Organizaciones de la Agricultura Familiar:** esta línea concibe que la organización de los productores es estratégica para el fortalecimiento de su autonomía y protagonismo en la resolución de problemáticas y concreción de propuestas, participando activamente en el diseño y ejecución de las políticas públicas que se encuentren dirigidas al sector.
- ↳ **Pueblos Originarios:** el objetivo es acompañar la acción de los pueblos originarios en el marco del cumplimiento de sus derechos sociales, culturales y económicos, propiciando el “desarrollo con identidad” de estas comunidades.
- ↳ **Jóvenes:** el objetivo es desarrollar una estrategia que integre las políticas diferenciales para esta población, consecuente con la política institucional integral de la SsAF.
- ↳ **Género:** tiende a dar cuenta del reconocimiento de necesidades, prácticas e intereses inherentes a las mujeres en relación a condiciones básicas como educación, salud, alimentación, trabajo, entre otros.

#### **3.3.2.4. Rol del técnico**

En consonancia con los cambios en la definición de las políticas, el perfil del beneficiario y las líneas de acción, el rol de los técnicos también sufrió modificaciones. Pues el hecho de ampliar el alcance de la política, tendiendo como espacio de intervención al territorio rural en su formación multidimensional y el carácter integral de las problemáticas de los AF, exige a los técnicos de nuevas habilidades que superaran la mera asistencia técnico-agrícola.

Así, los técnicos comenzaron a organizarse en equipos multidisciplinarios y se transformaron en “agentes de desarrollo”, por su acompañamiento en los procesos de organización de los AF y su vinculación con instituciones de injerencia local. Es decir, comenzaron a tener un rol de gestión de los lineamientos institucionales en el territorio.

Por otra parte, cabe rescatar que así como se modificaron los roles del técnico también se modificó su relación laboral, dejando la figura de prestadores de servicios para pasar a formar parte de la estructura institucional de la SsAF como empleados públicos –Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 y su decreto reglamentario N° 1421/02–.

Ambos aspectos desarrollados –los nuevos roles y la nueva relación laboral– como se observará en los posteriores capítulos, tiene su correlato en las prácticas de los técnicos y en los espacios de interfaz.

Con esta descripción finaliza el contenido específico del capítulo acerca del caso de estudio. Las breves reflexiones que se agregan a continuación tienen la intención de proponer un conjunto de categorías metodológicas que surgen de aplicar la noción de interfaz al caso específico de la SsAF y su accionar. Se describen como *dominios analíticos de la SsAF*.

### **3.4. Los dominios analíticos de la SsAF**

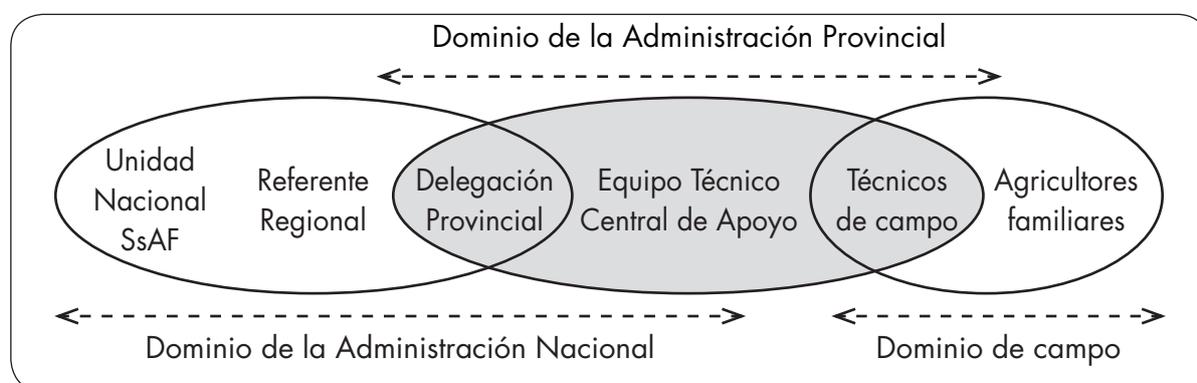
Hay un punto de intersección entre lo que se ha descrito en este capítulo (el caso analítico de la SsAF) y en el precedente (el abordaje metodológico) y está puesto en la identificación de los espacios institucionales en donde se identificaron las interfaces. El concepto de interfaz (Long, 2007) ha sido

presentado en el capítulo previo, en tanto campo de interacción social ente actores, políticas e instituciones en donde se mirarían las prácticas de agencia del actor de las políticas de desarrollo rural. En base al caso presentado en este capítulo surge la posibilidad de definir ámbitos institucionales donde esta interfaz pueda ser mejor apreciada desde la perspectiva teórica y metodológica que plantea Long.

La identificación de las interfaces en este caso analítico permite vislumbrar los modos en que será luego analizada e interpretada la información, puesto que estos dominios representan las categorías (marcos) de interpretación de los datos. En este caso estos espacios en donde suceden las interfaces han sido denominados dominios, y se describen los tres hallados en el análisis institucional - estructural de la SsAF en Mendoza:

- ↳ *dominio de la administración nacional*, compuesto por la unidad nacional, el referente regional y la delegación provincial,
- ↳ *el dominio de la administración provincial*, integrado por la delegación provincial, el equipo técnico central y los técnicos de campo, y
- ↳ *el dominio de campo* está definido por la interacción de los técnicos de campo y los agricultores familiares.

**Figura 6.** *Dominios institucionales de la implementación de la política de la Subsecretaría de Agricultura Familiar*



*Fuente: Elaboración propia en base a Rodríguez Bilella, 2004:29.*

Cabe aclarar, que la delimitación de los dominios es a los fines analíticos y que no se desconoce el proceso dinámico y las interacciones entre los actores de manera compleja y multidimensional.

Al interior del **dominio de la administración nacional** se observará el cambio de rumbo de la política, desde las definiciones previas del PSA que hacía hincapié en el “empoderamiento de los campesinos”, en contraste con el modelo de desarrollo adoptado por la SsAF que recupera la presencia del Estado –con el componente de poder y legitimación que esto implica– y se promueve la participación de las organizaciones de agricultores familiares para una gestión conjunta y participada. Este nuevo escenario que se desplegó con la creación de la SsAF define una nueva relación laboral de los técnicos con el Estado.

En el **dominio de la administración provincial** se despliegan las disputas asociadas a los nuevos roles que deben asumir los técnicos –en particular los de campo– en función de los nuevos lineamientos que impulsa la SsAF. A su vez, también se observó una tensión entre dichos lineamientos y las posibilidades operativas para llevarlas adelante por los técnicos de campo.

El **domino de campo** nos presenta una gran heterogeneidad como consecuencia del proceso histórico transcurrido a nivel territorial. El principal tema de disputa gira en torno a las “nuevas relaciones” que deben establecer los técnicos de campo con los agricultores familiares. Estas “nuevas relaciones” se ven afectadas por un lado, por el proceso de visibilización y empoderamiento que están teniendo los agricultores familiares en este espacio de construcción política, y por otro lado, los técnicos también deben enfrentar el cambio de rumbo de la política de la SsAF en el territorio, articulando con otras instituciones en el mismo.

Estos tres ámbitos constituyen parte de la estructura de análisis de los datos que se comienzan a presentar a partir del capítulo que sigue.

### **3.5. Síntesis del capítulo**

El análisis de la situación y características de la Subsecretaría de Agricultura Familiar nos permite avanzar en los objetivos presentados para esta investigación, dado que se trata de nuestro caso seleccionado. Por ello, se planteó hacer un recorrido sobre los funcionamientos previos y el contexto de emergencia de esta nueva estructura institucional que permitiera abordar sus impactos.

Así, se encuentra que a partir del año 2009 con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, se jerarquiza la antigua estructura institucional de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación la cual albergaba un conjunto de programas destinados al sector rural en todo el territorio nacional, entre ellos el Programa Social Agropecuario. Con la creación del Ministerio se acompaña en su interior el establecimiento de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar

y dentro de ella, la Subsecretaría de Agricultura Familiar. De esta manera, se reconstruye cuáles son las definiciones políticas del Estado nacional en la materia, puesto que reconoce y jerarquía la política pública para el sector rural.

En este contexto, se edifica una SsAF producto de la definición política a nivel nacional de contener y hacer efectivas las demandas del sector de la agricultura familiar, a través de un proceso de institucionalización de las estructuras territoriales de los anteriores programas con sus respectivos equipos técnicos y recursos operativos. Por ello, al analizar los antecedentes de la SsAF, se identificaron dos ejes de creación y acción de la propia institución: la creación del Foro de Agricultura Familiar y el Programa Social Agropecuario.

En cuanto al primero, se trata de un espacio de organización de agricultores familiares y pueblos originarios que hacia el 2004 avanzó con su fundación en la construcción de una propuesta participativa de desarrollo rural cuyo eje es el modo de producción –y de vida– de la agricultura familiar. Mientras que por otro lado, se encuentra el PSA cuya relevancia en este estudio la adquiere no sólo por ser el referente en las políticas de atención al sector rural, sino también porque nos permite comprender cuáles eran las prácticas de implementación de la política en los territorios hasta ese momento.

Este último aspecto tiene importancia en tanto en los procesos de transición institucional se absorben y re-adaptan los funcionamientos existentes, permitiendo explicar las prácticas actuales. Así, a partir del análisis del funcionamiento operativo de PSA en la provincia de Mendoza, se pudo establecer como foco del análisis el rol efectivo del técnico, puesto que pese a las vicisitudes en los flujos de financiamiento y los periodos de gestión, eran quienes permanecían estables en su función laboral. Esto obligó a pensar en su acción –como agente– en la intervención social de la SsAF.

Si bien los puntos de cambio y evolución de la estructura de PSA respecto de la SsAF giran en torno a la visión, el alcance y financiamiento de la política, los tipos de proyectos, la función de los técnicos y el perfil del beneficiario, consideramos que el vector de las políticas son los proyectos de desarrollo socio-territoriales. Esto se sostiene porque los discursos vinculados al aumento de las competencias productivas aluden al territorio como actor clave donde se entrelazan diversos actores, dimensiones y prácticas, desde los cuales se da paso del PSA a una nueva estructura que representa más cabalmente dichos objetivos. Es así, como se comienza el proceso de transición institucional donde la SsAF redefine sus objetivos, estrategias de intervención, sus beneficiarios y sus líneas de trabajo. Por ende, el rol de los técnicos de campo también sufrió sus modificaciones conformando nuevos espacios de interfaz.

Como producto de este capítulo se puede decir que además del análisis de la organización institucional de la SsAF, también se identificaron tres espacios –como definiciones analíticas– donde suceden las interfaces que se pretenden analizar: los dominios institucionales de la implementación de la política de la SsAF. Esto son, el dominio de la administración nacional (donde se disputa el rumbo de la política y la relación laboral); el dominio de la administración provincial (donde se dirimen los conflictos en torno al rol del técnico y la redefinición de la política de la SsAF a nivel provincial) y el dominio de campo (donde las luchas giran en tono a las “nuevas relaciones” que deben establecer los técnicos de campo con los agricultores familiares y otras instituciones).

## CAPITULO IV. ANÁLISIS DE LAS INTERFACES SOCIALES

Este capítulo tiene por objetivo exponer las interfaces identificadas en la estructura institucional que analizamos, haciendo el recorrido por vectores que han actuado desde el inicio, en proceso de implementación de la SsAF y aquellos que influyen su accionar actual. Nuestra mirada investigativa reconoce que este proceso de construcción institucional es un “*proceso continuado, socialmente construido y negociado*” (Long, 2007) por lo que es posible ver en ellos las interacciones entre los actores y sus procesos continuados de negociación, adaptación y transformación de significados permitiendo comprender los resultados intencionales e imprevistos de dicha intervención. Por lo tanto es este recorrido institucional nuestra ventana de observación hacia el análisis de nuestro objeto.

Tanto en este capítulo como en el siguiente se presentan los principales resultados y las principales construcciones elaboradas en torno a ellos.

En esta primera instancia, como se dijo, se presentan las interfaces identificadas, a través de las tensiones (discontinuidades sociales) que les dieron lugar. Estas tensiones son, a nuestro entender, principalmente agrupables en cuatro categorías: 1) tensiones en base a las nuevas relaciones laborales que surgen entre el personal técnico y la institución, 2) tensiones político-administrativas, 3) tensiones en torno a los nuevos roles de los técnicos y 4) relaciones de los técnicos con las organizaciones de agricultores familiares.

Estos cuatro ítems propuestos estructuran el análisis que se realiza a continuación sobre las interfaces identificadas en nuestro análisis. Este capítulo se

complementa con el siguiente en donde los resultados son interpretados a la luz de la matrices que surgen de la aplicación de los nodos analíticos presentados en el capítulo metodológico.

Estos nodos analíticos se conjugan en el actor y representan la capacidad de agencia (es decir la capacidad de acción del actor, en esa estructura y esa interfaz). Enfocándonos en los técnicos de campo –como actores sociales responsables de la implementación de las políticas– su importancia estratégica reside en su capacidad de conocer y actuar y de reflejar en este despliegue todo el entramado presente. De este modo, entendemos que las directrices institucionales son reapropiadas por los agentes implementadores, edificando prácticas de gestión que no necesariamente coinciden con las instituciones formales.

Tanto en este capítulo como en el siguiente se rescata el discurso del actor y los comentarios vertidos por él, en los cuales nos hemos apoyado para construir el conocimiento que aquí se presenta.

A continuación se describe en primer lugar el nuevo escenario que configuró la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar, delimitando con su creación un *campo político* en donde son identificadas las *interfaces sociales* y que surgen como producto de las luchas de poder en la definición de lineamientos y el despliegue de la capacidad de agencia descrita anteriormente.

#### 4.1. El nuevo escenario de la SsAF: Delimitación de un “campo político”

El nuevo escenario que se planteó en torno a la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar puso de manifiesto y de manera más visible el campo de acción en el que se llevan adelante las intervenciones planificadas de desarrollo rural vinculadas a la agricultura familiar. Esta redefinición del campo, ahora un **campo político**, cambia las reglas de juego y los actores involucrados en este escenario tuvieron que movilizar y reorganizar sus capitales propios para incidir en la reconfiguración del Programa Social Agropecuario a Subsecretaría.

*“Entonces, desde SsAF, lo que nosotros apuntamos desde el primer momento fue a **cambiar la lógica del programa**, de que el programa dejara de ser un programa social y pasara a ser un programa de un Ministerio, (en aquel momento secretaria, no era ministerio). Que pasara a ser un programa de Estado, con lo cual, **cambia la lógica laboral y cambia la lógica de abordar la problemática...** que en vez que sean pequeños grupos marginales, tratar de que haya algunos tipos de cambios en las estructuras productivas de la Argentina, cosa que ese productor encontrara un lugar como para poder desarrollarse”* (funcionario nacional, 2012)

Como se mencionó en el apartado teórico, entendemos al campo político como el espacio de juego en el cual los poseedores de diversas formas de capital se disputan el poder de mandar sobre las políticas públicas, es decir, sobre el Estado. Este capital político consiste entonces en el poder de disponer —como veremos más adelante, a través de diversas estrategias vinculadas con

la reconfiguración– sobre las definiciones de las políticas públicas en cuanto, qué líneas priorizar, a quiénes financiar, de qué manera, etc. Estas luchas son el reflejo de relaciones de poder, históricamente construidas.

Esta reconfiguración del campo, a su vez, afectó de manera diferencial a los dominios analíticos presentados en el capítulo de estrategia metodológica –*dominio de la administración nacional, dominio de la administración provincial y dominio de campo*– y a los actores sociales involucrados en los mismos. Sin embargo, el punto común es que generó espacios de conflicto, tensiones y disputas asociadas a esta reorganización de la SsAF, lo que permitió la identificación y el análisis de interfaces sociales en función al marco analítico seleccionado para este estudio en particular.

## 4.2. Las interfaces sociales identificadas

Las interfaces sociales identificadas en el análisis como “discontinuidades sociales” fueron las siguientes:

- ↳ La **nueva relación laboral** posibilitada por este nuevo escenario institucional donde el personal –entre ellos, los técnicos de campo– se organizan para gestionar una relación laboral estable, a través de la Ley Marco de regulación del empleo público nacional.
- ↳ **Tensiones político-administrativas**, asociadas al desfasaje entre los lineamientos políticos y los instrumentos operativos-financieros para llevar adelante dichas políticas institucionales.
- ↳ **Tensiones en torno a los nuevos roles de los técnicos de campo**, vinculado a una decisión política de mantener los cuerpos técnicos en

el territorio lo que implicó una reorganización del organigrama y con ello, la redefinición de roles y funciones.

- ↳ **Relaciones interinstitucionales de los técnicos**, principalmente, con el Foro de Agricultura Familiar en donde se reconfiguran los espacios de trabajo conjunto a través de las Mesas Zonales.

Las interfaces sociales mencionadas anteriormente han sido identificadas como puntos críticos y de conflicto por los propios actores sociales involucrados en las mismas. Cabe aclarar que la delimitación por interfaz es meramente a los fines analíticos pero que en la realidad se presentan de manera superpuesta y adquieren distintas configuraciones, según los actores involucrados y el territorio local en el que se analicen específicamente, como se verá a continuación.

El eje que articuló este análisis estuvo orientado a dar cuenta de la capacidad de agencia que despliegan los actores sociales –en particular, los técnicos de campo por su posición intercala– en la implementación de las políticas públicas orientadas al desarrollo rural, como es el caso de la SsAF en Mendoza. En este sentido, el técnico de campo se enfrenta a tensiones y disputas frente: a la nueva relación laboral –en su relación con el Estado–; al desfasaje entre los lineamientos políticos y la capacidad operativa –en su relación por un lado con la SsAF y por otro lado con los propios AF–; a la redefinición de roles y funciones producto de la propia reconfiguración institucional y; por último, a la relación con los AF en las mesas zonales donde participa. A continuación se explicitarán los modos, las estrategias y los capitales que movilizan los técnicos en cada interfaz para poder sobrellevar o subvertir los condicionamientos y constreñimientos que se le presentan en su labor.

### 4.3. La nueva relación laboral

Esta interfaz social corresponde principalmente –en su gran mayoría– al *dominio de la administración nacional*, donde los actores que intervienen en la disputa son: por un lado, el personal técnico que venía trabajando en la implementación de PSA y por otro lado, el Estado, representado en este caso por la propia SsAF. Esta discontinuidad identificada por los técnicos se encuentra atravesada por la lógica estatal que presenta el nuevo escenario en el cual es posible –desde la visión de los técnicos– una mejora en las condiciones de trabajo que hacen referencia a: una mayor estabilidad, una mejora salarial y una mayor pertenencia institucional entre los aspectos más valorados no sólo por los técnicos sino también reconocidos por los funcionarios de la SsAF quienes representan en este caso al propio Estado.

*“Pero, institucionalmente se ven avances concretos y reales desde los derechos laborales. Entonces, creo que eso impacta en la pertenencia del técnico con la institución.”* (funcionario regional, 2012)

*“En general... Estamos como más tranquilos y más de acuerdo con la coordinación nacional general. Antes era como una cuestión de disputa “son ellos y nosotros”, “ellos contra nosotros”, “los del Ministerio no nos quieren poner en blanco”... Era la percepción de conflicto.”* (técnico zona este, 2012)

*“Positivos... [refiriéndose a aspectos de la SsAF] la relación laboral es mucho más clara; hubo mejoras en lo salarial; ahora tenemos obra social, etc... una cierta estabilidad, que*

*si bien no somos profesiones de carrera dentro del Ministerio, eso ha sido un cambio importante.” (técnico zona sur, 2012)*

Dicha relación, está enmarcada en lo que se denomina **Ley Marco de regulación del empleo público nacional**, que a diferencia de la contratación por servicios profesionales, se trata de una contratación formal con el Estado. El proceso de incorporación de los técnicos a la ley marco, en el caso de la delegación Mendoza se comienza a dar gradualmente a fines de 2009 y finaliza casi en su totalidad a mediados del 2012.

Las nuevas condiciones laborales implican el acceso a una obra social, jubilación, mayor estabilidad laboral y una mejora salarial. Sin embargo, a través de dicha relación laboral existe una mayor determinación en las líneas y forma de organización del trabajo de los técnicos de campo –que es percibida claramente por los actores–, contraponiéndose nuevamente a la situación anterior en PSA. Así, desde la perspectiva de los agentes las prácticas son percibidas como mucho más controladas en términos de procedimientos administrativos.

*“...la relación de dependencia, que te va a crear, también, obligaciones. Pero, hasta hoy, laburamos con nuestros horarios, laburamos como nosotros queremos. En cambio, este año, ya empezaron a bajarse líneas más fuertes de laburo, es decir: “Ustedes tienen que laburar esto. Tienen que hacer esto” (técnico zona este, 2009)*

*“Cada uno tiene una lógica distinta en el terreno, más anárquica. Ahora hay un lineamiento y te tenés que adecuar a ese lineamiento” (técnico zona este, 2012)*

Así, este nuevo escenario plantea un **nuevo vínculo con el Estado** donde las discrepancias se dan en torno a la estabilidad laboral como nueva relación de dependencia. Mientras que por otra parte, la ley marco plantea la oportunidad de establecer una categorización diferencial entre los técnicos la cual se vincula a su función, grado académico y antigüedad, cuya diferenciación se refleja en el sueldo. Ello plantea una **nueva relación hacia el interior de los técnicos** donde las confrontaciones se relacionan a la jerarquización de funciones y categorías de ingreso. Dicho de esta manera los actores se enfrentan en torno a los recursos y, el control y legitimidad institucional.

*“El problema se ha dado, no tanto el que tiene título y el que no, sino entre los técnicos de terreno y los ETAs. Ahí hay un problemita más fuerte. Que los ETAs, digamos, tienen como la posición de que ellos son más, tienen un cargo más alto, o tiene un nivel de responsabilidad distinto que nosotros. Bueno, nosotros, opinamos lo contrario, digamos.”* (técnico zona este, 2009)

*“Y, tenemos la categoría de la Ley Marco. Categoría que tiene que ver con tu función y con tu título de grado. Tenés otra categoría que es la antigüedad. Con esas dos cosas se compone el sueldo de cada uno. Hasta que pasemos a planta.”*  
(técnico zona este, 2012)

Este marco de relaciones sociales es lo que permite comprender el despliegue de la capacidad de agencia de los técnicos en la búsqueda de transformar relaciones de poder con el Estado y las jerarquías establecidas. Así, la **estrategia de negociación con el Estado** fue a través de la organización gremial:

*“Bueno, estamos agremiados a ATE. Y ya hace varios años que venimos peleando el tema del pase a planta, digamos. Primero, Ley Marco, que es lo que está saliendo ahora, y después, bueno hay que seguir peleándola para el pase a planta.” (técnico zona este, 2009)*

Esta estrategia de negociación se observa a través de la movilización del **capital social** que posee el personal técnico y que vehiculiza a través de la organización y afiliación de los agentes al gremio que los representa, en este caso a la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE).

Nuevamente se visualizan las estrategias de redefinición como prácticas que buscan luchar contra las nuevas configuraciones de poder que edifican patrones de distribución de los recursos y competencia entre los agentes.

De esta manera, el poder se expresa a través de dichos procesos de negociación donde los agentes establecen estrategias para la construcción de dicho poder. Así, éste no se encuentra acumulado sólo en los actores institucionales –del Estado– sino que emerge como producto de las interacciones de los agentes en las arenas específicas que se disputa en esta interface.

La interfaz presentada en este apartado –la nueva relación laboral– tiene una vinculación directa con la siguiente –la tensión político administrativo– ya que se encuentran influenciadas notoriamente por la reconfiguración del nuevo espacio de la SsAF y las luchas, tensiones y disputas que se dan en ese escenario político.

#### 4.4. Tensión político-administrativa

El desfase entre los lineamientos políticos y los instrumentos operativos y administrativos para implementar dichos lineamientos institucionales generan una tensión y contradicción al interior de la SsAF. Esta discontinuidad social se despliega tanto en el *dominio de campo* como en el *dominio de la administración provincial* dependiendo –principalmente– del tipo capital que disponen por los principales actores involucrados en esta interfaz: los técnicos de campo.

Así, se observa que durante el período de análisis la principal disputa identificada por los distintos actores –funcionarios nacionales y provinciales de la SsAF, como los técnicos de campo– giraba en torno a los recursos. Aún no se registraba un cambio en la forma de operar existiendo una inadecuación de las herramientas financieras a los nuevos lineamientos.

*“Es decir, nuestra modalidad operativa no cambió. Sí hemos ampliado muchos aspectos, pero todavía seguimos con una modalidad muy de programa, de fondos descentralizados y operado a través de la fundación. Que la idea es salir de ese tipo de operatoria.”* (funcionario provincial SsAF, 2009)

*“Y, yo creo que de todos modos, tenemos algunas cosas que nos proponíamos con la Subsecretaría que me parece que están todavía retrasadas... me parece que en la parte de financiamiento, si bien se ha mejorado bastante con relación a lo que fue el PSA, yo creo que todavía hay carencias en ese sentido.”* (funcionario nacional SsAF, 2012)

*“Exacto, [se ha manejado igual que si fuera PSA] y hay, sobre todo, fondos para la producción. Entonces bueno, decimos: “vamos a trabajar el tema tierra, porque es central” ..bueno, pero si no hay fondos directos, apoyo concreto a esa línea... y, queda como un enunciado... las transformaciones reales no se pueden hacer. Entonces, ahí, creo que todavía estamos en esta transición” (técnica zona norte, 2009)*

Este desfasaje hace referencia a que la continuación de procedimientos administrativos de ejecución de financiamiento, asociada a lineamientos orientados a la problemática meramente productiva, restringe la posibilidad de atender la amplitud y complejidad de los nuevos ejes de las políticas.

*“... la Subsecretaria, empieza a tener un rol mucho mas institucional, ¿no?, entonces las líneas de trabajo de la Subsecretaria se amplían mucho más hacia el sector... y eso me parece que es un gran acierto, en eso que te decía que era la gran limitante del Programa...” (técnica zona norte, 2009)*

En esta misma línea, los formularios operativos también poseen limitaciones respecto a las directrices institucionales, en tanto si bien permiten la presentación formal para el acceso de los agricultores al financiamiento se encuentran estructurados de manera fragmentaria, con énfasis en la dimensión productiva sobre otros aspectos como la integración de las diferentes dimensiones no monetarias que se movilizan en el desarrollo territorial rural.

El técnico por su lugar en la estructura institucional posee una posición intercalada entre diferentes niveles jerárquicos que lo enfrentan a las tensiones político-administrativas propias de la institución y, a su vez, se ve

condicionado por el lazo de confianza que poseen con los agricultores familiares en su trayectoria previa. Esto lo dota de un conocimiento y una visión particular desde la cual define estrategias adecuadas y activa su capacidad de agencia, sobre todo en esos espacios de tensión mencionados anteriormente. Así los técnicos ponen en juego la legitimidad de su labor ante la necesidad de dar respuesta a ambos actores: la institución y los agricultores familiares.

Es ante las restricciones que aparece la capacidad de los técnicos para resolver problemas, observar a otros, tomar nota de las circunstancias contingentes y retomar su experiencia previa a partir de la cual establecen diversas estrategias en función del capital que poseen y movilizan. La estrategia de reconfiguración para disputar el capital político que se pone en juego en este campo puede tomar dos formas diferentes: la readecuación o la reconfiguración.

#### **4.4.1. Estrategia de readecuación**

En el *dominio de campo* la estrategia predominante utilizada por los técnicos de campo es la **readecuación** de los instrumentos operativos, movilizándolo su capital social y simbólico, su conocimiento técnico y territorial a escala local. Entonces en estos casos, y a modo de resolver el problema de financiamiento y la inadecuación de los instrumentos operativos, los técnicos resuelven:

- ↳ Armar proyectos con la metodología requerida en aspectos que no impliquen una fecha determinada y/o programar actividades en función de la llegada de financiamiento.

*“Por eso nosotros tratamos de sesgarnos, casi sin querer, a cosas que no requieran una fecha tan dura... porque sabemos*

*que por lo general, ya perdemos las esperanzas de que lleguen” (técnico zona sur, 2009)*

*“Ahora hay una transición, que todavía está muy demorada. Entonces, cuando vas a armar un proyecto, por ejemplo, PROINDER antes en dos meses lo tenía, ahora casi seis meses, siete meses en algunos, en otros ha pasado casi un año. Entonces, en lo productivo es difícil, laburar en algo productivo, cuando tenés plazos tan largos” (técnico zona este, 2009)*

↳ Articular diferentes proyectos para un abordaje más integral.

*“Pero todo eso se hace fuera del formulario, porque el formulario son 3 latas: una para el que compre la botellas; otra para que haga el tomate; otra para que haga el servicio de transporte... entonces, vos haces tres enlatados, tres PROINDER o como quieras llamarlos, pero los tratas de vincular...” (técnico zona sur, 2012)*

#### **4.4.2. Estrategia de redefinición**

En el *dominio de la administración provincial* la disputa gira en torno a las definiciones políticas de cómo resolver este desfasaje, en donde los técnicos de campo que poseen un capital militante son capaces de incidir en dichas definiciones institucionales. Es por ello, que en este caso, la estrategia desplegada por los técnicos es la **redefinición** de la política para encontrar canales alternativos de ejecución de los fondos o participar de los procesos de diseño de herramientas adecuadas.

*“Por eso es lo que te contaba, tengo compañeros de CANPO en cargos claves que son los que pueden mover el expediente. Ellos van a asegurar que los expedientes se muevan, que los fondos salgan, que la plata se baje. [...] Y, ahora, en este momento, estamos definiendo, dentro de los cuatro ejes que ya te los han nombrado, que definen este PEA 2020, alineados totalmente con la provincia estamos definiendo todos los recursos que van a venir de Nación, que va a manejar la provincia, hacia dónde los queremos dirigir, dentro de estos cuatro ejes. Qué sectores van a estar apoyando, hacia dónde van a ir los financiamientos, cómo vamos a articular las instituciones en territorio.” (técnico zona este, 2012)*

#### **4.4.3. Interfaz, dominios y estrategias**

De esta manera, en la interfaz identificada por los propios actores como tensión político-administrativa se pueden observar dos tipos de estrategias diferenciales para luchar o acomodarse en este nuevo esquema institucional.

- ↳ Por un lado, se encuentran las **estrategias de readecuación** destinadas a resolver las contradicciones institucionales para dar respuesta –en el dominio de campo– a los agricultores familiares. Para ello, movilizan su conocimiento técnico y su capital social, como capitales simbólicos frente a los agricultores.
- ↳ Mientras que, por otro lado, las **estrategias de redefinición** se dan a través de la participación en espacios de toma de decisiones –en el dominio de la administración provincial– donde se busca igualmente resolver las

contradicciones institucionales, pero que en cuyo caso existe una puesta en juego de intereses y poder frente a las definiciones políticas.

Así, los técnicos enfrentan batallas entrelazadas por los recursos, los significados y el control y legitimación institucional a través de su capacidad de agencia. Es a través de los reacomodamientos que realizan sobre los instrumentos operativos que logran no solo resolver las contradicciones institucionales, sino también modificar la estructura que los alberga redefiniendo sus políticas. Por ello, más allá de los lineamientos institucionales que promueve la SsAF, la capacidad de agencia de los técnicos en el territorio es quien define la forma en que se implementan los lineamientos institucionales.

*“Porque bueno, pueden cambiar las políticas pero a veces el cambio depende mucho de eso, de los técnicos que van al territorio, entonces cómo esas políticas que cambian, se implementa realmente en el territorio.”* (técnica zona norte, 2009)

En consonancia con lo desarrollado hasta aquí, se identifica otro de los principales puntos críticos analizados que se explica a continuación.

#### **4.5. Tensiones en torno a los nuevos roles de los técnicos de campo**

Siguiendo con el análisis de los procesos de implementación de la SsAF, otro de los grandes cambios en la estructura institucional a nivel nacional fue la refuncionalización de la estructura institucional de PSA. Esta refuncionalización implicó **la reorganización del organigrama institucional y con ello, la redefinición de roles y funciones** de los distintos actores institucionales.

Atendiendo al caso de estudio, en la provincia de Mendoza se pudo observar cómo la estructura de PSA se reconfiguró en función de las áreas en las que se venía trabajando. Esto significó la continuidad del personal de dicho programa en la SsAF. Este dato no es menor para analizar específicamente las prácticas de los técnicos de campo, en tanto que las prácticas realizadas por los técnicos durante su paso por PSA tienen influencia en las prácticas y visiones de los mismos en este nuevo proceso institucional.

Los nuevos lineamientos de intervención desarrollados en el apartado anterior –los cuales implican el trabajo con organizaciones de la AF y con otras instituciones del medio– han requerido de nuevas habilidades por parte de los técnicos, estableciendo una ruptura con las prácticas anteriores. Así el técnico se transforma en un “agente de desarrollo territorial”, movilizándolo la dimensión política de su práctica en tanto su posición en la estructura institucional le requiere una continua negociación con otros actores territoriales, ya sean sociales o institucionales para llevar a cabo los lineamientos.

*“... este nuevo rol de lo territorial a mi nivel profesional también ha sido un desafío porque de armar proyectitos prediales, prácticamente somos articuladores, tenemos que ser estrategias.”* (técnica zona este, 2012)

*“Ahora la articulación es entre pares técnicos de otras instituciones, entre técnicos de otros municipios, con los productores, organizados o no organizados.”* (técnica zona este, 2012)

*“... que no es ya, simplemente, el técnico que asesora a un grupo, sino que pasa a ser un agente de desarrollo territorial.”* (funcionario SsAF, 2009)

#### 4.5.1. Rol del técnico en PSA

Considerando que si bien las instituciones se constituyen en torno a una función específica, no puede perderse de vista las relaciones y estructuras sociales previas que influyen en la construcción de los complejos institucionales. La magnitud del cambio y sus efectos no pueden comprenderse sin analizar las prácticas anteriores de los técnicos. Sin duda, el modo de intervención del **PSA determina el rol de sus técnicos**:

- ↳ Los técnicos trabajaban en torno a proyectos de desarrollo con grupos de pequeños productores.
- ↳ El aporte de los técnicos se realizaba a través del asesoramiento técnico-productivo en tanto las líneas de trabajo giraban en torno sólo a la problemática productiva de los agricultores. Dicho trabajo, implicaba un contacto cotidiano con el productor que facilitó la construcción del capital social y simbólico de los propios técnicos con los destinatarios.
- ↳ Las prácticas de organización y acompañamiento de los grupos estaba vinculada a la voluntad de los técnicos, más que a lineamientos propios del programa.
- ↳ El técnico trabajaba sólo con su grupo de productores, sin necesidad de vincularse con otras instituciones. Esto dotaba al propio técnico de independencia sobre quiénes, cómo y qué trabajar con los grupos.

Dichas prácticas estaban enmarcadas en un Manual Operativo que funcionaba como guía donde se establecían detalladamente los roles y las funciones de la estructura, junto con las operatorias de financiamiento –fortalecimiento del autoconsumo y emprendimientos productivos asociativos–.

Asociado al rol del técnico de campo requerido por el programa, eran valoradas sus capacidades en cuanto a la solidez de sus conocimientos técnico-productivos asociados y a la capacidad de organizar y asesorar a grupos de pequeños productores.

Asimismo, a través de las prácticas de PSA los técnicos comienzan a valorar las diferentes lógicas, formas de comunicación y saberes que se ponen en juego en relación con los agricultores. A partir de ello y en tanto activan su capacidad de agencia, los técnicos fueron capaces de readecuar el programa a las necesidades complejas de los beneficiarios en torno a sus problemáticas estructurales: vivienda, tierra y organización, entre otros. Es necesario aclarar que estas problemáticas no estaban contempladas formalmente por los lineamientos de PSA, sino que se consideraban prácticas informales de los técnicos de campo que respondían a necesidades territoriales a escala local donde se desempeñaba dicho técnico.

*“Habían grupos, por ejemplo, el caso de [Lavalle], ellos siempre han trabajado con los chicos de la [organización de productores], y ellos usaban los cursillos y los créditos de PSA para cuestiones organizativas” (técnico zona este, 2009)*

*“Pero eso a su vez permitió, también como fortaleza, que si bien era un programa muy “enlatado”, muy “encasetado”, se pudieron crear cosas que no estaban previstas dentro del manual operativo. Entonces, se hicieron... empezaron como a generarse procesos que no estaban prefijados, pero que, de alguna manera, enriquecieron, tanto a los técnicos, como al mismo programa, en su momento.” (funcionario SsAF, 2009)*

#### 4.5.2. Rol del técnico SsAF

En contraposición a las características propias de PSA y de la SsAF, es que los técnicos sufren un **cambio en sus roles y funciones**, que por ende, se observó evidenciado en sus prácticas:

- ↳ Los técnicos se conforman en equipos territoriales abocados a la problemática de la agricultura familiar como sector económico.
- ↳ Tienen como lineamiento específico trabajar en el fortalecimiento de las organizaciones de los agricultores familiares.
- ↳ Las prácticas de articulación dejan de estar ligadas a la voluntad de los técnicos sino más bien son lineamientos específicos de vinculación interinstitucional.
- ↳ Poseen menos contacto con los productores y se concentran en los aspectos estructurales y con mayor incidencia en el **trabajo de gestión**.

Otra de las diferencias con la estructura de PSA es la ausencia de un manual operativo en que se delimitan claramente los roles y funciones específicos de la SsAF. En ese sentido, algunas definiciones institucionales presentan un alto grado de informalidad que afectan la continuidad en el tiempo de ciertas líneas de trabajo dependiendo del poder de decisión, en tanto, quien lo posea o quien lo dispute para definir o reasignar dichos roles.

*“PSA tenía un manual operativo, por eso vos podías definir roles, bien verticales...pero lo podías definir: el era un ETA y él miraba los proyectos que vos le mandabas. Vos puedes discutir sobre la verticalidad de eso y si sirve o no sirve, pero el rol está definido. Hoy nos encontramos con que no está ese*

rol, entonces vos hablas: ¿el programa tal quien lo maneja? Fulanito... fulanito lo tiene asignado porque un día se junto con su jefe y le dijo eso, pero el mes que viene puede ser otro o no estar el programa. Está mucho más difuso.” (técnico zona sur, 2012)

El cuadro que se presenta a continuación intenta rescatar –sin ser exhaustivo– los aspectos más importantes y relevantes en este proceso de cambio en la función y el rol principalmente del técnico de campo, presentando las diferencias según las definiciones de PSA y las de la SsAF.

**Cuadro 5.** Aspectos relevantes vinculados al proceso de cambio en la función y el rol del técnico de PSA a SsAF.

<b>Aspectos relevantes</b>	<b>PSA</b>	<b>SsAF</b>
Delimitación de roles y funciones a nivel institucional	Contemplado en el Manual Operativo de PSA.	La iniciativa de un Manual Operativo fue postergada y a la fecha no se registra dicha documentación a nivel formal. Se observan prácticas informales.
Función	Vinculados a aspectos técnicos-productivos.	Vinculados a aspectos de gestión territorial a escala local.
Perfil del técnico según la función definida por la institución	Asesor técnico en aspectos productivos y por ello los profesionales eran agrónomos y veterinarios.	“Agente de desarrollo rural”, por ello la SsAF ha ampliado los perfiles profesionales en áreas de las ciencias sociales, sin embargo los antiguos técnicos no cuentan con la capacitación necesaria para enfrentar los nuevos desafíos.

<b>Aspectos relevantes</b>	<b>PSA</b>	<b>SsAF</b>
Organización del trabajo	Trabajo con pequeños grupos de productores organizados a través de Emprendimientos Productivos Asociativos (EPAs).	Trabajo con organizaciones de AF y con otras instituciones presentes en el territorio.
Forma de trabajo en campo	Generalmente a nivel individual.	A través de equipos zonales territoriales.
Roles y tareas asignadas en función de los lineamientos institucionales	Asesoramiento técnico-productivo Organización de los grupos de productores a través de los EPAs.	Asesoramiento técnico en diferentes dimensiones que exceden lo productivo p.e. turismo rural Articulación con otras instituciones en el territorio principalmente con el Municipio Fortalecimiento de organizaciones de la AF.
Relación con el beneficiario de la política	Contacto cotidiano a nivel predial: construcción de capital social y simbólico.	Menor contacto cotidiano con los AF A través de espacios institucionalizados, p.e. Mesas Zonales.

*Fuente: Elaboración propia.*

### **4.5.3. Redefinición de los roles técnicos**

La redefinición de los **roles se ha dado de manera difusa y las responsabilidades e instrumentos de implementación no se encuentran bien definidos**, incorporando reajustes sobre la marcha del proceso. Las nuevas modificaciones estructurales, en su indefinición **plantean desafíos y contradicciones** a los propios técnicos, dado que se encuentran así en una posición

atravesada por la lógica institucional y la lógica de los AF a las cuales deben responder. Así, en este nuevo marco institucional las prácticas construidas por los técnicos durante PSA –orientadas a la mera asistencia técnica– no responden a las nuevas necesidades complejas que plantea la gestión de los territorios de injerencia. Frente a esto, aparece la incertidumbre en cuanto a la función que debe cumplir el técnico y a la posibilidad que tienen de movilizar sus conocimientos y poder en nuevas situaciones.

Asimismo, esta incertidumbre se ve reforzada por la falta de claridad en los pasos necesarios para operativizar las líneas desarrolladas como prioritarias –como se observó con anterioridad en la interfaz tensión político-administrativo–. Esto requiere un mayor apoyo a las capacitaciones vinculadas al modelo de desarrollo y las herramientas de gestión para la implementación a escala territorial local y, por otro lado, la disponibilidad de recursos que respondan a las nuevas necesidades contempladas en los lineamientos de la SsAF.

#### **4.5.4. Interfaz, dominios y estrategias**

Frente a esta indefinición de roles y funciones se despliegan nuevamente, dos estrategias diferenciales en función de la posición en la estructura que ocupa el técnico.

- ↳ Las **estrategias de redefinición** –en el *dominio de la administración provincial*– de los instrumentos y/o la priorización de los lineamientos de la política de la SsAF a nivel provincial. La posibilidad de participar de esos espacios está reservada a quienes poseen una posición diferencial dentro de los técnicos, esto es, los referentes de zona o

pertenecientes al equipo técnico central. Dichos técnicos perciben los cambios como nuevas oportunidades de adecuación de los lineamientos y con ello, de ejercicio de poder en este nuevo tejido de relaciones.

*“Son cosas nuevas a generar y sin nadie que te esté diciendo exactamente qué línea hay que hacer, sino que hay que armarla. Armarla sería ir a articular.”* (equipo técnico central, 2012)

- ↳ Las estrategias de **readecuación** –en el *dominio de campo*– de los lineamientos en función de las necesidades particulares de los agricultores familiares en el territorio local, desplegadas por los técnicos de campo. Aquí se refuerzan las ideas de *articulación* con otras instituciones y la conformación de los *equipos territoriales* como elementos que facilitan la respuesta a los nuevos desafíos.

*“con instituciones, trabajamos con los productores, armamos los proyectos, planificamos.”* (técnica zona este, 2012)

*“Ahora, desde que se implemento lo de la subsecretaria, bueno ya hemos cambiado la forma de trabajo, es decir, bueno somos un , por lo tanto, trabajar en equipo nos da fortalezas, de distintas miradas, del trabajo en equipo, de pensarse con otros en lo que uno hace y también en pensar cuál va a ser la estrategia que uno va a trabajar.”* (técnica zona norte, 2009)

Esto, forma parte de las **contradicciones institucionales** que puede ser analizada aquí como **punto crítico** donde los técnicos son confrontados seriamente con sus limitaciones y las prácticas disponibles para hacer frente a los problemas. En este contexto, los técnicos despliegan su **poder de agencia**, en

tanto ponen en juego su capacidad de responder a las contradicciones institucionales y a las demandas territoriales.

Los sentidos y valoraciones que los actores confieren a las instituciones inciden en la legitimidad de estas últimas. Así, frente a las contradicciones institucionales, se edifican nuevas reglas y códigos informales que en general complementan los espacios dejados por los problemas que las instituciones formales no abordan o contingencias que no estén contempladas explícitamente en las reglas formales. En el caso de análisis, la posibilidad de subvertir y/o reacomodarse a los lineamientos permite superar sus inconsistencias estructurales.

Si bien hasta aquí se describieron las interfaces predominantes –en función de los técnicos– que atraviesan todo el proceso de implementación, se considera que las discontinuidades son de naturaleza compleja y múltiple. Dichas características ponen en valor su carácter netamente relacional, por lo que a continuación interesa exponer una última interfaz social que se relaciona con las contiendas que surgen con un actor fundamental en el proceso de implementación de la política: el agricultor familiar –con sus poderes y características particulares– que la SsAF coloca en este campo de análisis.

#### **4.6. Relaciones interinstitucionales de los técnicos**

Siguiendo con el análisis de este nuevo escenario político, como espacio de interfaz, otro de los aspectos a tener en cuenta es la nueva relación de los técnicos, principalmente, con el Foro de la Agricultura Familiar. A partir de la creación de la SsAF y la incorporación de la AF en la toma de decisiones y acciones vinculadas al sector, se establecen lineamientos específicos de trabajo en este sentido. Así, el fortalecimiento de las organizaciones de la agricultura

familiar se transforma en un aspecto crítico y a la vez central dentro de los nuevos roles de los técnicos, en tanto los enfrenta a nuevos desafíos.

*“Con PSA nos limitábamos a mejoras hacia adentro de la producción, financiamiento para fertilizantes, para mejorar algo, algunos proyectos más comunitarios, que nos habilitaban a trabajar otras cosas. Pero hoy, una línea que está es el , no teníamos financiamiento ni ningún área pensando en qué hacíamos para fortalecer las organizaciones.”* (equipo técnico central, 2012)

Esta interfaz se despliega en el *dominio de campo* en donde se ponen en juego los distintos intereses, valores, conocimientos y poder por parte de los principales actores involucrados: los técnicos de campo y los AF.

Con esto, a partir del año 2009 se **crean las Mesas Zonales** donde la relación de los técnicos con los AF estaba acotada a una instancia de asesoramiento técnico respecto a información sobre los nuevos lineamientos de la SsAF y sobre la viabilidad de proyectos. Pero la posibilidad de los técnicos de participar de las mesas estaba dada por la voluntad de los AF, mostrando el poder de agencia que tenían los delegados del Foro de AF en dichas instancias. Estos actores que cobran lugar preponderante en la nueva estructura de la SsAF –los agricultores familiares– también poseen **cuotas de poder** que se ponen en juego de manera heterogénea según el grado de desarrollo de los foros en las diferentes zonas de la provincia. Las cuotas de poder se encuentran también reforzadas por el capital de militancia de dichos agentes, lo que muchas veces genera **tensiones entre los AF y los técnicos**.

*“y vas a estar controlado por el productor, que, supuestamente, siempre está en la base de la pirámide, el jefe de los*

*productores, indudablemente por un consenso provincial... un montón de cosas a las que no estás acostumbrado.” (técnica zona norte, 2009)*

*“Los productores en Alvear y en San Rafael no tienen una participación de militancia política, entonces están mucho menos sesgados en los reclamos que ellos hacen. Y son más aislados también al no tener ese nivel de militancia. Eso se está revirtiendo un poco.” (técnico zona sur, 2012)*

En este punto es necesario aclarar que durante el trabajo de campo, sobre todo las observaciones realizadas durante el año 2011 dejaban traslucir una influencia notoria del contexto político a nivel nacional debido a ser un año atravesado por procesos de elecciones presidenciales. En dichas observaciones, era manifiesta a través de los discursos y las propias prácticas esta “*dimensión política*” tanto en el rol de la SsAF representada por los técnicos y el rol del Foro representado por los delegados. Dichas Mesas Zonales se transforman en una arena de contienda vinculado a intereses políticos que reconfiguran el objetivo principal de éstos espacios según la militancia política o no de los participantes de las mismas.

Frente a esta heterogeneidad, se ve que las estrategias –de los técnicos– para sobrellevar este nuevo espacio de disputa con los AF pendula entre la negociación y el consentimiento de las nuevas prácticas. Para ello movilizan su:

- ↳ Capacidad de organización y fortalecimiento de las organizaciones, capacidad muy asociada a la trayectoria, sea profesional o de militancia del propio técnico.

*“Los técnicos acompañábamos, pero finalmente éramos los que convocábamos, los que llamábamos, los que traccionábamos”*. (técnica zona este, 2012)

- ↳ Capacidad de negociación, desplegada a través de la activación de la cuota de poder que poseen los técnicos para la aprobación de proyectos a ser financiados por la SsAF.

*“Una relación de poder. El sabe [el productor] que nos aprueba el proyecto a nosotros y nosotros sabemos que le aprobamos el proyecto a él. Funciona como una relación de poder. Entonces, yo no me tengo que pelear con él y él no se tiene que pelear conmigo.”* (técnico zona sur, 2012)

Es de este modo que nuevamente el técnico se encuentra en una posición crítica entre dos lógicas diferentes –lógica estatal y lógica de los agricultores– que lo constriñe en sus acciones. Cabe destacar que a partir de 2012 el lineamiento de acompañar y fortalecer el Foro de Agricultura Familiar queda relegado ante la suspensión de las mesas zonales y a partir de ese momento comienzan a trabajar con otras instituciones vinculadas al sector de la AF a nivel local. Asimismo, este nuevo escenario genera –según la mirada de los técnicos– oportunidades para influir en procesos de desarrollo. A partir de este punto se plantearon las Mesas de Desarrollo Rural en donde el objetivo por parte de la SsAF estaba orientado a trabajar conjuntamente con otras instituciones que tuvieran incidencia a escala local y su visión fuera compartida: el desarrollo rural desde un enfoque territorial.

## 4.7. Síntesis del capítulo

Retomando los objetivos planteados, pensar el proceso de implementación de la SsAF como un **proceso socialmente construido** en el cual los actores involucrados ponen en juego sus conocimientos, valores, intereses y poder en la negociación, adaptación y/o transformación de los significados establecidos, permitió identificar aquellos **puntos críticos** que contribuyen a **explicar las distancias entre la implementación y la planificación.**

El foco de observación para el análisis fueron los técnicos de campo por el carácter estratégico de su posición a los fines de la implementación de la política en estudio. Pues están dotados de la capacidad de conocer y actuar que le permite reapropiar las directrices institucionales, asimismo que reflejar el complejo entramado social que media en los procesos de intervención planificada.

De esta manera, ante la creación de la SsAF se delimita un **nuevo campo político** donde se establecen nuevas reglas de juego y actores, cristalizando relaciones de poder históricamente construidas. Igualmente, **se reconfiguran los dominios de la administración nacional, provincial y de campo**, siendo afectados de manera diferenciada por este nuevo campo así como también sufriendo la generación de **nuevos espacios de conflicto.**

Es en este marco en el que se erigen las **interfaces identificadas**, las cuales se dan de manera superpuesta y adquieren distintas configuraciones, según los actores y el territorio donde se analicen. Sin embargo, el eje que las articula estuvo orientado a dar cuenta de la capacidad de agencia que despliegan los actores en la implementación de la SsAF. Así, se pudo observar que el técnico se enfrenta de manera simultánea a tensiones y disputas frente: a la

**nueva relación laboral** –en su relación con el Estado–; **al desfasaje entre los lineamientos políticos y la capacidad operativa** –en su relación por un lado con la SsAF y por otro lado con los propios AF–; **a la redefinición de roles y funciones producto de la propia reconfiguración institucional** y; por último, **a la relación con las organizaciones de la AF** en las mesas zonales donde participa.

Estas cuatro interfaces identificadas resultan nada más y nada menos que del **cambio en las reglas de juego** que implica una transformación institucional, lo cual **confronta** los valores, intereses, conocimientos y **prácticas construidas** por los agentes de análisis. Estos puntos críticos reflejan la **continuidad** de algunos procesos institucionales presentes en la antigua estructura de PSA, en tanto hay una refuncionalización del personal y una continuidad en las operatorias financieras e instrumentos de ejecución de las políticas. De esta manera, se observa que la **estructura administrativa no se condice** con la ampliación de las dimensiones a abordar desde los nuevos **lineamientos políticos**.

Por otra parte, dicha ampliación en el abordaje, exige de **nuevas habilidades** de los técnicos que los enfrenta a nuevos desafíos ante las limitaciones de sus prácticas construidas durante su paso por PSA. Asimismo, las complejas demandas de los territorios –articulación institucional– y la aparición de un actor con nuevas características –los agricultores familiares– demandan respuestas.

Es **ante las contradicciones de la lógica institucional y las demandas propias de los territorios**, que los técnicos deben desplegar **estrategias de redefinición y readecuación** de las políticas –según el dominio que se analice– a fin de resolver sus inconsistencias. Ello implica, poner en juego

conocimientos, experiencias previas, un análisis estratégico del tejido de relaciones en las que se encuentra inserto y su poder para intervenir en el devenir de los acontecimientos.

Así, los técnicos enfrentan batallas entrelazadas por los recursos, los significados y el control y legitimación institucional a través de su capacidad de agencia. Es a través de los **reacomodamientos que realizan sobre los instrumentos operativos** que logran no solo resolver las contradicciones institucionales, sino también modificar la estructura que los alberga redefiniendo sus políticas. Por ello, más allá de los lineamientos institucionales que promueve la SsAF, **la capacidad de agencia de los técnicos en el territorio es quien define la forma en que se implementan los lineamientos institucionales.**

## CAPÍTULO V. CAPACIDAD DE AGENCIA

Este capítulo –como se adelantó en el precedente– tiene como objetivo rescatar y destacar los aspectos que a nuestro entender articulan la capacidad de agencia que despliegan los técnicos de campo en las interfaces identificadas, en el marco de la implementación de la política de desarrollo rural de la SsAF.

Los nodos analíticos –que presentamos oportunamente en el capítulo metodológico– se conjugan en el actor y representan la capacidad de agencia (es decir, la capacidad de acción del actor para incidir en este caso en la estructura institucional de la SsAF, que es observada principalmente en los espacios de interfaz). Enfocándonos en los técnicos de campo –como actores sociales responsables de la implementación de las políticas– su importancia estratégica reside en su capacidad de conocer y actuar y de reflejar en este despliegue todo el entramado presente. De este modo, entendemos que las directrices institucionales son reapropiadas por los agentes implementadores, edificando prácticas de gestión que no necesariamente coinciden con los lineamientos institucionales formales.

A continuación, se desarrollará la capacidad de agencia a la luz de las interfaces y dominios, analizando cómo las prácticas –principalmente de los técnicos– son promovidas o constreñidas por la estructura institucional, generando nuevos resultados no previstos originalmente por la política implementada. Por otra parte, se abordarán aquellos procesos que han construido la agencia de los técnicos, como es el caso de la trayectoria previa de los mismos –asociada a las prácticas de PSA y a prácticas informales–, así como también se identificarán específicamente las acciones de los técnicos

que reconfiguran la estructura institucional. Luego, se abordará la agencia en relación a las capacidades desarrolladas en los procesos de implementación donde se pone en juego el conocimiento y el poder. Finalmente, se rescata de qué manera la conciencia que los técnicos poseen de su propia capacidad de agencia influye concretamente en la implementación de la política planificada del caso de estudio.

### **5.1. Capacidad de agencia a la luz de las interfaces y dominios**

En este apartado retomaremos las interfaces sociales analíticas desarrolladas en el capítulo anterior a los fines de profundizar qué tipo de capitales son los que se movilizan y se disputan en las contiendas propias de estos puntos críticos identificados por los propios actores.

A modo de síntesis, el cuadro 6 presenta la interfaz social identificada; el dominio analítico en el que se desarrolla la contienda; las estrategias desplegadas por los técnicos y finalmente, los capitales que se disputan en dichas arenas.

**Cuadro 6.** *Interfaces sociales identificadas en función del dominio, las estrategias y el capital que se disputa en el campo político de la SsAF.*

<b>Interfaz social</b>	<b>Dominio analítico</b>	<b>Estrategias</b>	<b>Capitales en juego</b>
Relación laboral	Administración Nacional	Negociación	Capital social a través de la agremiación a ATE
Tensión político-administrativo	Administración Provincial	Redefinición	Capital político a través de la militancia política
	Campo	Readecuación	Capital social y simbólico Capital "territorial"
Tensiones en torno a los nuevos roles de los técnicos	Administración Provincial	Redefinición	Capital político a través de la posición en la estructura institucional
	Campo	Readecuación	Capital social y simbólico Capital "territorial"
Relación del FoPAF con los técnicos	Campo	Negociación	Capital político a través de la militancia política Capital social y simbólico

*Fuente: Elaboración propia.*

Cabe aclarar que estos espacios de contienda que se observaron a partir de la creación de la SsAF, permitió visibilizar con mayor nitidez la emergencia de un *campo político* en el que están inmersas las tensiones y las luchas por los capitales mencionados, principalmente el capital político. Asimismo, entendemos que la posición intercalada de los técnicos explica su participación en diferentes dominios y por ende, los obliga a establecer estrategias diferenciales según las características de los actores involucrados y las relaciones construidas con los mismos.

La interfaz denominada **relación laboral** se despliega en el *dominio de la administración nacional* donde la principal estrategia que desarrollaron los técnicos fue la organización y la agremiación a ATE para contar con el apoyo organizado de los trabajadores del estado. Ante la disputa que enfrentan los técnicos frente al Estado –representado en este caso por la SsAF a nivel nacional– la estrategia de organización y de adhesión al gremio los habilitó a disponer del capital político y social acumulado por ATE. Esta situación facilitó la negociación frente a la SsAF que finalmente reconoce a los técnicos como personal estatal nacional a través de la Ley Marco de regulación del empleo público nacional. Así, este nuevo escenario plantea no sólo un nuevo vínculo de los técnicos con el Estado –la relación de dependencia–; una mejora salarial y el reconocimiento de su función, grado académico y antigüedad como profesional en el área, sino también se constituyó como un hecho significativo en cuanto a su poder de agencia y de disputa de poder frente al Estado, en tanto la defensa de sus intereses resultó exitosa.

La interfaz que profundiza en la **tensión político-administrativo**, representada en el desfasaje existente entre los lineamientos institucionales definidos por la SsAF y los instrumentos operativos para su concreción, atraviesa dos dominios: *el de la administración provincial y el de campo*.

En el caso del *dominio de la administración provincial*, la principal estrategia desarrollada por los técnicos fue la **redefinición** de la política y/o de los instrumentos necesarios para su implementación, puesto que se trata de una disputa en torno a la adecuación de las herramientas y las definiciones políticas. En estas arenas de contienda el capital político se erige como el capital movilizad, específicamente el de tipo militante, propio de algunos técnicos de campo que les permite acceder a los espacios de decisión.

Mientras que en lo que atañe al *dominio de campo* la estrategia predominante fue la **readecuación** de los lineamientos y los instrumentos institucionales en función de la realidad a la que se enfrenta el técnico de campo en su territorio de acción. Así, dichos agentes movilizan su capital social, simbólico y lo que denominamos capital territorial propio de los técnicos. Este **capital territorial** está asociado principalmente a aquellos saberes que el técnico posee por su contacto con la realidad local en la que intervienen, que se capitaliza a modo de conocimiento que le permite actuar estratégicamente. Así, dicho capital funciona como capital social y simbólico en tanto es reconocido por los agricultores familiares, desde el cual establecen relaciones de confianza.

La interfaz que nos permitió visibilizar las **tensiones en torno a los nuevos roles de los técnicos** también se desarrolla tanto en el *dominio de la administración provincial* como en el *dominio de campo*. Dicha interfaz se vincula a lo que ya se mencionó en los capítulos anteriores respecto a la refuncionalización del personal vinculado al PSA, lo que implicó la reorganización del organigrama institucional y con ello, la redefinición de roles y funciones de los distintos actores institucionales, en la nueva estructura. De este modo, la interfaz atraviesa ambos dominios en tanto se producen disputas del orden político-administrativo (administración provincial) que determinan las acciones en el orden de las prácticas (dominio de campo)

En el *dominio de la administración provincial* observamos que la estrategia de redefinición de los instrumentos y/o la priorización de los lineamientos de la política de la SsAF a nivel provincial, está reservada a quienes poseen una posición diferencial dentro de los técnicos: los referentes de zona o pertenecientes al equipo técnico central. Dichos técnicos disputan el capital político a través de la posición que ocupan en la estructura institucional. Es así, que perciben los cambios como nuevas oportunidades de adecuación de

los lineamientos y con ello, de ejercicio de poder en este nuevo tejido de relaciones.

En cuanto al *dominio de campo* los técnicos nuevamente despliegan estrategias de readecuación de los lineamientos en función de las necesidades particulares de su labor en el territorio local. El capital social y simbólico que movilizan los técnicos de campo en este espacio se asocia a sus redes construidas históricamente con otras instituciones y con sus propios pares. Por otro lado, podemos observar que nuevamente el capital territorial aparece en vinculación directa a su conocimiento de la realidad local y su poder de incidir en las decisiones que incumbe a su ámbito de injerencia. Aquí se refuerzan las ideas de articulación con otras instituciones y la conformación de los equipos territoriales como elementos que facilitan y fortalecen la respuesta a los nuevos desafíos planteados a escala local.

La interfaz que hace referencia a las relaciones interinstitucionales de los técnicos, en particular la **relación con el Foro Provincial de Agricultura Familiar**, se desenvuelve principalmente en el *dominio de campo*. Allí, se ponen en juego los distintos intereses, valores, conocimientos y poder por parte de los principales actores involucrados: los técnicos de campo y los AF.

A partir del 2009, con los nuevos lineamientos institucionales se impulsó el trabajo conjunto con el FoPAF en las Mesas Zonales donde los encuentros eran co-organizados entre los técnicos y los AF. Se trata de un espacio en el que se debate problemáticas locales y donde se presentan proyectos de desarrollo rural propuestos por las organizaciones de AF, que luego son evaluados por las instituciones estatales a fin de ser financiados. Aquí cabe aclarar que en dichos encuentros se dieron diferentes situaciones dependiendo de las características tanto de los técnicos de campo como de los propios AF.

Así, si bien en todos los casos prima la estrategia de negociación entre AF y los técnicos de campo para lograr el financiamiento de proyectos, los técnicos movilizan diferentes capitales ante un mismo fin. En los casos en que los actores presentaban una fuerte militancia política, la disputa se daba en torno al capital político asociado principalmente a la definición de los lineamientos a escala local y a los criterios de acceso al financiamiento de los proyectos presentados. En otros casos, primaba la estrategia de negociación donde ambos actores –técnicos y AF– desplegaban su capital social y simbólico a través de la activación de cuotas de poder para la aprobación de proyectos a ser financiados por la SsAF.

Como se ha desarrollado anteriormente se identifican básicamente tres estrategias desplegadas por los técnicos en las diferentes interfaces: **la negociación, la redefinición y la readecuación**. Estas estrategias a su vez, se encuentran vinculadas estrechamente a los tipos de capitales que se ponen en juego en cada contienda. En este sentido, se observó que hay dos tipos de capitales que se encuentran presentes en todo el análisis: **el capital político y el capital territorial**.

En el marco de la construcción del campo político de análisis, cobra vital importancia el capital político, en tanto capital propio de dicho campo. Es así, que este se encuentra asociado –en el marco de las políticas estatales– a la posibilidad de decidir o mandar sobre la legislación, las regulaciones, los subsidios, las autorizaciones y las restricciones que se encuentran bajo las denominadas políticas públicas. Es así, que este capital es codiciado en el dominio de la administración provincial donde justamente se redefinen los lineamientos nacionales para ser aplicados a nivel provincial. Sin embargo, también se observa en el dominio de campo donde los AF disputan las definiciones de la política a escala local. Es en este contexto de participación

en diferentes dominios –y por tanto de contiendas– que los técnicos construyen relacionamente su capital político que le permite una mejor defensa de sus intereses –individuales o territoriales– donde el componente que fortalece y habilita el acceso a este capital es principalmente la militancia política.

El **capital territorial** se puede definir como un profundo conocimiento de la realidad territorial a escala local –contemplando todas sus dimensiones– y la capacidad de incidir estratégicamente en el complejo tejido de relaciones en las que se encuentra inmerso el técnico de campo. Este capital es movilizado principalmente por los técnicos de campo que poseen el contacto cotidiano con los actores presentes en el territorio y ha sido acumulado a lo largo de su trayectoria profesional. A su vez, este capital dota al técnico de un poder particular que le posibilita readecuar los lineamientos institucionales e instrumentos operativos a las diferentes realidades locales. Se refuerza la idea de que este capital es propio de la posición intercalada de los técnicos, en tanto son mediadores entre las lógicas político administrativas y las lógicas de campo. Este conocimiento acumulado a través de su posición es lo que se erige como capital territorial, en tanto conocimiento construido y a su vez, poder para la readecuación de lineamientos institucionales.

Esta compleja relación entre conocimiento y poder es lo que se pretende desarrollar en el próximo apartado.

## **5.2. La agencia**

A modo de rescatar los aportes teóricos, la agencia como capacidad de conocer pero además de actuar y de incidir en las acciones propias y de otros, se identificaron a lo largo de todo el análisis dos elementos constituyentes

de la misma y que contribuyen a fortalecer la agencia de los técnicos de campo. En primer lugar, la trayectoria previa de los técnicos que en muchos casos asociada al PSA y, en segundo lugar, la reconfiguración de la estructura institucional a través de las prácticas de los mismos. Ambos ejes temáticos se ampliarán a continuación.

### **5.2.1. La importancia de la trayectoria previa de los técnicos en la construcción de su capacidad de agencia**

Un aspecto relevante que contribuye a la agencia es la trayectoria previa de los técnicos de campo. La relevancia de la trayectoria se encuentra vinculada a la forma en que los técnicos interpretan, procesan y sistematizan sus experiencias previas. Esta comprensión y aprendizaje continuo frente a situaciones problemáticas lo dota al técnico de un conocimiento particular a la hora de enfrentar nuevas situaciones en su ejercicio profesional.

En el caso analizado en esta investigación la mayoría los técnicos poseen una trayectoria común en torno al proceso de implementación del PSA que se ve enriquecida a su vez, por otras experiencias tanto en la administración pública como en el sector privado vinculadas al desarrollo rural de los territorios. Por otra parte, se rescatan las prácticas informales de los técnicos (tanto en PSA como en la SsAF) que nos permiten vislumbrar la forma en que despliegan su capacidad de agencia a través de dichas prácticas.

En el marco institucional que presentaba PSA el rol del técnico de campo estaba asociado a la implementación del programa a través de los Emprendimientos Productivos Asociativos, es decir, a través de un proyecto presentado por un grupo de productores y asesorados tanto en la formulación

como en la ejecución por dicho técnico. Las incumbencias del técnico estaban orientadas al asesoramiento y acompañamiento técnico- productivo. Sin embargo, en algunos casos las necesidades locales no se correspondían con lo que ofrecía el programa y era el técnico quien readecuaba el programa en el territorio en función de las demandas e intereses de los grupos de productores y del propio técnico.

Entonces, a pesar de las limitaciones que presentaba originalmente el PSA eran los técnicos en función de su conocimiento local y su poder de decisión –en cuanto a la temática del proyecto– quienes definían en el territorio la forma de implementación que cobraría el programa.

*“Antes, era como que cada uno usaba el programita a su medida. [...] O sea que, cada uno lo adaptaba como quería y como le convenía.”* (técnico zona este, 2009)

Aquí se observa entonces la experiencia de los técnicos en su paso por PSA, donde las posibilidades de “adaptar” el programa se transformaba en una práctica común, influyendo en la construcción de su capacidad de agencia.

Si bien estas prácticas se pueden identificar en su experiencia previa, la continuación de prácticas informales aún durante el proceso de implementación de la SsAF, indica que la capacidad de readecuar lineamientos a una realidad compleja deviene en una habilidad adquirida, un poder de agencia.

En este sentido, como técnicos de campo de la SsAF, el conocimiento que adquiere el técnico a partir de la articulación de la lógica institucional y la lógica de los agricultores, le brinda la capacidad de reorganizar las actividades programadas y reorientar los fondos en función del escenario contingente que se presente según el caso.

*“En el caso de algunos proyectos bien enlatados, rechazar los fondos, es prácticamente perderlos. Entonces, te obliga a reprogramar.”* (técnico zona sur, 2012)

Nuevamente, observamos la importancia de los técnicos de campo en la toma de decisiones en el territorio y movilización de su conocimiento técnico y local para sobrellevar las dificultades en la implementación de la política de desarrollo rural. Así, tanto la trayectoria previa como las prácticas informales de los técnicos construyen su capacidad de agencia, dotándolos de un poder de decisión sobre los lineamientos institucionales a través de la readecuación de los mismos en el territorio. De qué manera se da el impacto de la agencia sobre la estructura, es lo que se aborda a continuación.

### **5.2.2. La incidencia de la agencia en la reconfiguración de la estructura institucional**

En este apartado rescatamos aquellas prácticas de los técnicos que se encuentran asociadas a estrategias de reconfiguración de la estructura institucional. En el caso analizado de la SsAF identificamos dos aspectos que tuvieron incidencia en este proceso: el primero, rescata aquellas prácticas de los técnicos que fueron institucionalizadas y el segundo, responde a aquellas prácticas que tienen la intencionalidad de redefinir la propia estructura institucional. Ambos aspectos visibilizan la manera en la que incide la capacidad de agencia de los técnicos en la estructura institucional.

Como se desarrolló anteriormente, las prácticas de los técnicos de campo históricamente (desde la implementación del PSA) han respondido a demandas e intereses particulares según las características propias del territorio y sus

actores. En este escenario, el técnico de campo entendía la complejidad territorial a la que se enfrentaba diariamente. Así, identificaba diferentes temáticas –más allá de lo productivo– que eran vitales para el desarrollo rural de la zona, como es el caso de: la tenencia de la tierra, la comercialización de los productos primarios, el fortalecimiento de las organizaciones de agricultores, entre otras.

*“En realidad los nuevos lineamientos contienen ampliamente los aspectos que se planteaban como PSA, incluso los propios técnicos planteaban la apertura en la dimensión de las líneas a abordar. Los lineamientos planteaban no solamente trabajar la cuestión productiva, sino incorporar la cuestión de tierras como una problemática; incorporar la cuestión de la comercialización, incorporar el aspecto de la organización social... entonces, de alguna manera lo que menos crisis generó... porque con sus mas o con sus menos, los técnicos en su desarrollo y el propio PSA estaba planteándose trabajar esos aspectos, lo que no tenía eran herramientas: ni el financiamiento ni áreas específicas que le permitan abordar eso”.*  
(funcionario regional, 2012)

En este sentido, se observó que particularmente el eje referido al fortalecimiento de las organizaciones de los AF –debido a su práctica ya desde el PSA– fue cobrando relevancia en los aspectos priorizados por la propia institución.

*“Con PSA nos limitábamos a mejoras hacia adentro de la producción, financiamiento para fertilizantes, para mejorar algo, algunos proyectos más comunitarios, que nos habilitaban a*

*trabajar otras cosas. Pero hoy, una línea que está en fortalecimiento de las organizaciones, no teníamos financiamiento ni ningún área pensando en qué hacíamos para fortalecer las organizaciones. Se empleó tanto, que de pronto hoy tenemos esa línea y hay que ver cómo trabajamos.”* (equipo técnico central, 2012)

De esta manera, los nuevos lineamientos de la SsAF contemplan como ejes principales estos aspectos recogidos por los propios técnicos en base a su conocimiento local. Con lo cual, podemos vislumbrar la forma en que las prácticas de los técnicos de campo inciden en la reconfiguración de los lineamientos institucionales.

Las prácticas de los técnicos orientadas a estrategias de redefinición –tanto en los lineamientos como en los instrumentos institucionales– están asociadas a la militancia política que posean los mismos, lo cual los habilita a participar de espacios de decisión y definición política.

De esta forma, los técnicos disputan el poder político propio de estos espacios de contienda donde se definen las políticas públicas, en este caso orientadas a los AF.

*“Y, ahora, en este momento, estamos definiendo, dentro de los cuatro ejes que ya te los han nombrado, que definen este PEA 2020, alineados totalmente con la provincia estamos definiendo todos los recursos que van a venir de Nación, que va a manejar la provincia, hacia dónde los queremos dirigir, dentro de estos cuatro ejes. Qué sectores van a estar apoyando, hacia dónde van a ir los financiamientos, cómo vamos a articular las instituciones en territorio.”* (técnico zona este, 2012)

De este modo es como los técnicos de campo despliegan su agencia para reconfigurar la propia estructura institucional en la que se encuentran inmersos, tomando decisiones hacia dentro de la propia institución.

A partir del análisis elaborado en este trabajo se puede dar cuenta de procesos de institucionalización de largo alcance, caracterizados por la elaboración de prácticas informales que a través de luchas por los significados –en tanto lucha política–, se institucionalizan en normas, autorizaciones, legislaciones, etc. Estos procesos no son más que la influencia del poder de agencia sobre la estructura, en este caso, sobre los procesos de implementación de la política de la SsAF:

### **5.3. Agencia, conocimiento y poder**

Un punto claro que se aborda en esta tesis es que la agencia de los técnicos de campo tiene profundas vinculaciones con el conocimiento y el poder que los mismos ejercen en el territorio. Por esta razón, consideramos pertinente presentar el análisis en torno a la articulación de estos dos elementos en el análisis de la agencia.

El conocimiento de la realidad local que posee el técnico, en tanto su posición en la estructura, lo dota de su particular capacidad de agencia. Ahora bien, en el caso analizado de la SsAF, observamos dos tipos de conocimientos que resultan complementarios, en donde se moviliza y se pone en juego el conocimiento técnico y el conocimiento local, propio del rol y la posición que ocupan los técnicos de campo.

*“Por eso nosotros tratamos de sesgarnos, casi sin querer, a cosas que no requieran una fecha tan dura... porque sabemos que por lo general, ya perdemos las esperanzas de que lleguen.”* (técnico zona sur, 2012)

Es así que el técnico activa su capacidad de agencia a través de la capitalización de su conocimiento local y su conocimiento técnico, readecuando lineamientos institucionales. Lo que aquí intentamos exponer no es más que el proceso en que el conocimiento se pone en valor a través del poder. Este poder es propio de los técnicos por estar dotados de un capital diferencial: el capital territorial, no solo por el conocimiento que poseen sino también porque estructuralmente son los responsables de la implementación de la política de la SsAF en el territorio.

*“Porque bueno, pueden cambia las políticas pero a veces el cambio depende mucho de eso, de los técnicos que van al territorio, entonces cómo esas políticas que cambian, se implementa realmente en el territorio.”* (técnica zona norte, 2009)

En este sentido, las estrategias de negociación y readecuación son reflejo de este poder de agencia de los técnicos de campo.

*“Porque nosotros también tenemos poder. Eso es lo que nadie vislumbra. Vos me podes decir, a mi “anda y dale al productor 20 mil pesos para hacer un galpón” y vos terminas negociando con los productores y haces otra cosa que les parece mejor, pero había plata para el galpón. Ese es nuestro poder, también.”* (técnico zona sur, 2012)

Es aquí donde aparece otro componente, que a nuestro entender contribuye a la explicación de futuros comportamientos en la implementación de políticas de esta institución, y es lo que atañe a la conciencia de la propia capacidad de agencia como veremos a continuación.

#### **5.4. Conciencia de agencia en perspectiva**

El reconocimiento de su propia capacidad de agencia por parte de los técnicos les permite enfrentar diversas contiendas reales o potenciales desde una perspectiva reflexiva. La conciencia del conocimiento y poder territorial que poseen los habilita a actuar de manera no prevista por la estructura institucional.

*“Yo sé que los técnicos de terreno somos poderosos, y que si se armara un despelote muy grande, nos organizamos y se les cae la estructura.”* (técnica zona este, 2012)

*“En realidad, entiendo esta pirámide estructural, se cae si los técnicos de terreno no llevamos el laburo cotidiano en campo”* (técnica zona este, 2012)

A su vez, la propia estructura institucional, representada por los funcionarios de la SsAF, reconoce el conocimiento y el poder territorial que poseen los técnicos de campo a la hora de implementar la política de la SsAF a escala local.

*“... cada uno [de los técnicos] le agrega su lógica... no nos olvidemos que es imposible desde acá controlar lo que*

*puede hacer una persona en el oeste de Formosa o en el sur de Chubut, o incluso en el oeste de la provincia de Buenos Aires...”* (funcionario nacional, 2012)

Con esto, se entiende que la conciencia de la agencia potencia la capacidad del técnico para enfrentar futuras situaciones contingentes que se presenten en su entorno de injerencia. De esta forma, el técnico es capaz de adaptarse, sobrellevar o subvertir situaciones potenciales en función de su capacidad de agencia.

A los fines analíticos, podemos reconstruir el poder de agencia de los técnicos en función de la capacidad que poseen frente a:

- ↳ La resolución de problemas: Pese a que los técnicos entienden la estructura de mando, en algunas ocasiones de urgencia, no la respetan.  
*“... entiendo que se están desarrollando de una manera, pero si yo necesito hacer un planteo no lo voy a llamar a [mi referente zonal], o no le voy a informar a mi referente de zona para que después... O sea, cuando hay cuestiones de urgencia yo realmente rompo esa cadena de mando, no la respeto.”*  
(técnica zona este, 2012)
  
- ↳ La movilización de su conocimiento: En tanto su poder de agencia se vincula no solo a su trayectoria y conocimiento técnico (propio de su formación) sino también a su visión de desarrollo del territorio en el que se encuentran inmersas sus prácticas. Antecedentes de ello ya se encuentran en la estructura previa del PSA, donde los lineamientos se encontraban acotados a los aspectos productivos de la realidad de los agricultores familiares y los técnicos debían reajustar lineamientos

“enlatados” a una realidad compleja que excedía las problemáticas meramente productivas.

*“Entonces, vos tratás de armar un enlatado para el que produce; un enlatado para el servicio de cosecha; un enlatado para el que le da valor agregado y comunicarlos entre los 3. Pero todo eso se hace fuera del formulario, porque el formulario son 3 latas: una para el que compra las botellas; otra para que haga el tomate; otra para que haga el servicio de transporte... entonces, vos hacés tres enlatados.” (técnico zona sur, 2012)*

- ↳ La movilización de su poder territorial: En tanto su poder de agencia se encuentra asociado a su conocimiento y a su incidencia como actor social en el territorio a escala local.

*“Porque bueno, pueden cambiar las políticas pero a veces el cambio depende mucho de eso, de los técnicos que van al territorio, entonces cómo esas políticas que cambian, se implementa realmente en el territorio.” (técnica zona norte, 2009)*

- ↳ La capacidad de analizar estratégicamente el tejido de relaciones en las que se encuentra inmerso: Aparecen en el medio de la lógica política y el contexto particular, para lo que deben poner en juego nuevas habilidades para moverse estratégicamente.

*“Entonces, este nuevo rol de lo territorial a mi nivel profesional también ha sido un desafío porque de armar proyectos prediales, prácticamente somos articuladores, tenemos que ser estrategas. O sea... Y en esto no es que diga yo “ay, el*

*técnico de terreno...”. Solamente hay que ser muy estratega, porque hay que moverse con mucha cintura.” (técnica zona este, 2012)*

## **5.5. Síntesis del capítulo**

La estructura institucional –tanto del PSA como de la SsAF– colocan a los técnicos de campo en una posición intercalada que le permite transitar por diversos dominios, enfrentándose a diferentes actores con diferenciales cuotas de poder. Esto lo obliga a desarrollar estrategias consecuentes a dicha diversidad, poniendo en valor sus propios capitales acumulados.

Estos capitales son construidos por los técnicos a partir de su trayectoria profesional, principalmente por su paso por PSA, y a través de la gestación de prácticas informales –que en algunos casos– luego se institucionalizan en la nueva estructura de la SsAF.

La puesta en valor de los capitales construidos y acumulados, se encuentra reflejado en los puntos críticos identificados como interfaces sociales, donde aparecen con mayor relevancia el **capital político** y el **capital territorial** expresados en **estrategias de negociación, redefinición y readecuación**. Son justamente estas tres estrategias las que dan cuenta del poder de agencia de los técnicos frente a la estructura institucional, evidenciando el rol significativo del capital diferencial de los técnicos: el capital territorial. El **capital territorial** se puede definir como un profundo conocimiento de la realidad territorial a escala local –contemplando todas sus dimensiones– y la capacidad de incidir estratégicamente en el complejo tejido de relaciones en las que se encuentra inmerso el técnico. Este capital es movilizado principalmente por los técnicos de campo

que poseen el contacto cotidiano con los actores presentes en el territorio y ha sido acumulado a lo largo de su trayectoria profesional.

El capital territorial como el capital político –movilizado a través de la militancia–, conjugan el conocimiento y el poder. Pues el conocimiento sobre la realidad territorial es capitalizado a través del poder de los técnicos de readecuar o redefinir los lineamientos institucionales, en tanto resuelven problemas contingentes, toman nota del devenir de los acontecimientos y analizan estratégicamente el tejido de relaciones en el que se encuentran inmersos.

En este marco, se pudo observar que los técnicos reconfiguran la estructura institucional a través de diferentes dispositivos asociados a sus prácticas. Por un lado, la **institucionalización de prácticas informales** construidas por los técnicos durante su paso por PSA; por otro lado, la **movilización del capital militante** –en tanto capital político– reflejado en estrategias de redefinición de los lineamientos de la SsAF; y finalmente, a través de la **movilización de un capital territorial** evidenciado en prácticas de readecuación.

Estas reconfiguraciones institucionales contribuyeron a que los técnicos fueran desarrollando la conciencia de su capacidad de agencia. Entendemos que la conciencia de la agencia potencia la capacidad del técnico para enfrentar futuras situaciones contingentes que se presenten en su entorno de injerencia. De esta forma, es capaz de adaptarse, sobrellevar o subvertir situaciones potenciales en función de su capacidad de agencia.

Finalmente, podemos reconstruir analíticamente el **poder de agencia** de los técnicos en función de la capacidad que poseen frente a: la resolución de problemas; la movilización de su conocimiento y su poder territorial; y, la capacidad de incidir estratégicamente en el tejido de relaciones donde desarrolla su actividad laboral.

## CONCLUSIONES

### Nuestro objeto de estudio en perspectiva

Probablemente en este momento –cinco años después del inicio de esta investigación– la construcción del objeto de estudio sería diferente. En parte, por la relevancia que tiene el contexto político en estudios vinculados a la política pública, y en parte, por el enfoque teórico adoptado. Sin bien consideramos que fueron fundamentales los aportes de la perspectiva orientada al actor, tuvimos que afrontar las dificultades que conlleva la operativización de dicha perspectiva. En este punto, cabe aclarar que los principales desafíos del enfoque estuvieron en la *esfera metodológica* y por eso hemos considerando relevante presentar –en el capítulo correspondiente– las decisiones fundamentales que se fueron tomando a lo largo de este estudio. El carácter emergente y flexible que conlleva la mirada del actor, exigió una “*escucha atenta*” por parte del investigador para ser capaz de “*entender y aprehender*” las diversas perspectivas, valoraciones y acciones de los actores involucrados. Y posteriormente, una *capacidad reflexiva* del trabajo de campo a la que se debe someter el investigador como proceso de interacción, diferenciación y reciprocidad entre la reflexividad del propia y la de los actores (Feito, 2009).

En cuanto a la selección del objeto empírico el criterio utilizado fue el carácter incipiente de la nueva institucionalidad que se planteó en torno a la creación de la *Subsecretaría de Agricultura Familiar* en el marco del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación que jerarquizó la antigua estructura institucional de la ex SAGPyA. Y por otra parte, fue

vital la intencionalidad política de mantener los equipos técnicos que venían trabajando en el territorio, como fue el caso de PSA. En este sentido, hemos logrado rescatar la relevancia que adquiere la trayectoria previa del técnico de campo y cómo esta experiencia se cristaliza en la capacidad de agencia del mismo.

Es importante en este punto destacar que este carácter de la SsAF fue lo que permitió visibilizar el modo en que *se activa* la capacidad de agencia de los técnicos de campo a través de las interfaces identificadas como discontinuidades sociales, en este nuevo escenario: el *campo político*.

De esta manera, la relevancia de este estudio de caso se centró en ahondar en las formas que adquiere la capacidad de agencia de los técnicos de campo frente al proceso de implementación de la política de la SsAF. Así, logramos identificar y caracterizar las diferentes *prácticas, estrategias y valoraciones* que despliegan los técnicos en dicho proceso.

## **El despliegue de la agencia en procesos de implementación de la política en desarrollo rural**

Retomando los *objetivos de esta investigación* podemos dar cuenta de los hallazgos obtenidos en base al estudio de caso analizado.

Logramos comprender de qué manera influye la **capacidad agencia** de los técnicos de campo ante una **intervención planificada de desarrollo rural**, en el marco de una nueva estructura institucional.

Así, al analizar **el proceso de configuración de la estructura institucional** de la SsAF en Mendoza, fue necesario remontarnos al **análisis de la**

**estructura institucional de PSA** cuya relevancia la adquiere principalmente porque nos permitió comprender cuáles eran las *prácticas de implementación* de la política en los territorios rurales, previo a la creación de la SsAF. Este aspecto cobra importancia en tanto en los procesos de transición institucional se absorben y re-adaptan los funcionamientos existentes, permitiendo explicar las prácticas actuales. Así, a partir del análisis del funcionamiento operativo de PSA en Mendoza, pudimos establecer como foco del análisis el *rol del técnico*, puesto que pese a las vicisitudes en los flujos de financiamiento y los periodos de gestión, eran quienes permanecían estables en su función laboral. Esto contribuyó a pensar en su acción –como agente– en la intervención social de la SsAF en el territorio.

Si bien los puntos de cambio y evolución de la estructura de PSA respecto de la SsAF giraban en torno a la visión, el alcance y financiamiento de la política, los tipos de proyectos, la función de los técnicos y el perfil del beneficiario, consideramos que el vector de las políticas fueron los proyectos de desarrollo socio-territoriales. Esto se sostiene a través de los discursos institucionales vinculados al aumento de las competencias productivas que aluden al *territorio* como una construcción donde se entrelazan diversos actores, dimensiones y prácticas. Es así, como identificamos el *proceso de transición* institucional donde la SsAF redefine sus objetivos, estrategias de intervención, sus beneficiarios y sus líneas de trabajo; afectando, a su vez, el rol de los técnicos de campo.

También, asociado a la estructura institucional y su lógica de funcionamiento, conseguimos identificar tres espacios donde se analizaron las interfaces: los *dominios institucionales de implementación* de la política de la SsAF. El dominio de la administración nacional (donde se disputa el rumbo de la política y la relación laboral); el dominio de la administración provincial (donde

se dirimen los conflictos en torno al rol del técnico y la redefinición de la política de la SsAF a nivel provincial) y el dominio de campo (donde las luchas giran en tono a las “nuevas relaciones” que deben establecer los técnicos de campo con los agricultores familiares y otras instituciones).

Al caracterizar **las relaciones** que tienen los técnicos de campo **con los demás actores sociales** involucrados en el proceso de implementación de la SsAF en Mendoza, evidenciamos la *posición estratégica* que poseen los mismos en la estructura institucional.

Ante la creación de la SsAF se delimita un nuevo *campo político* donde se establecen nuevas reglas de juego y actores, cristalizando relaciones de poder históricamente construidas. Igualmente, logramos revelar cómo se reconfiguran las disputas en los dominios, siendo afectados de manera diferenciada por este nuevo campo, así como también, generando nuevos espacios de conflicto. Y a su vez, conseguimos develar cómo el técnico de campo despliega su agencia –en este nuevo escenario– a través de la movilización de su principal capital: el territorial.

Pudimos corroborar que la posición que ocupa el técnico de campo en la estructura, hace que se enfrente de manera simultánea a tensiones y disputas en torno: a la nueva relación laboral –en su relación con el Estado–; al desfase entre los lineamientos políticos y la capacidad operativa –en su relación por un lado con la SsAF y por otro lado con los propios AF–; a la redefinición de roles y funciones producto de la propia reconfiguración institucional y; por último, a la relación con las organizaciones de la AF en las mesas zonales donde participa.

Así, conseguimos mostrar cómo esta *posición intercalada* ocupada por los técnicos de campo los dota de la capacidad de conocer y actuar en el

territorio, que a su vez, les permite reapropiar las directrices institucionales en función de la realidad local.

En este sentido, observamos que la estructura institucional –tanto del PSA como de la SsAF– colocan a los técnicos de campo en una posición estratégica que le permite transitar por diversos dominios, enfrentándose a diferentes actores con diferenciales cuotas de poder. En torno a este aspecto, alcanzamos a visualizar las estrategias desarrolladas por el técnico como consecuencia de dicha diversidad, poniendo en valor sus propios capitales acumulados.

Al analizar las **interfaces sociales** en las que intervienen los técnicos de campo en el proceso de implementación de la SsAF en el territorio, logramos dilucidar la **capacidad de agencia** que despliegan los mismos, en las diversas contiendas.

De esta manera, las interfaces identificadas en este estudio resultan nada más y nada menos que del *cambio en las reglas de juego* que implica una transformación institucional, lo cual *confronta* los valores, intereses, conocimientos y *prácticas construidas* en este caso, por los técnicos de campo. Estos puntos críticos reflejaron la continuidad de algunos procesos institucionales presentes en la antigua estructura de PSA, en tanto hay una refuncionalización del personal y una continuidad en las operatorias financieras e instrumentos de ejecución de las políticas. De esta manera, se observó que la estructura administrativa no se condice con la ampliación de las dimensiones a abordar desde los nuevos lineamientos políticos.

Dicha ampliación en el abordaje, exigió de *nuevas habilidades de los técnicos* ya que los enfrenta a nuevos desafíos, ante las limitaciones de sus prácticas construidas durante su paso por PSA.

Es ante las contradicciones de la lógica institucional y las demandas propias de los territorios, que los técnicos deben desplegar *estrategias de redefinición y readecuación* de las políticas a fin de resolver sus inconsistencias. Ello implica, poner en juego su conocimiento, sus experiencias previas y su poder para intervenir en el devenir de los acontecimientos.

Así, pudimos visualizar cómo los técnicos enfrentan batallas entrelazadas por los recursos, los significados y el control y legitimación institucional a través de su capacidad de agencia. Es por medio de los *reacomodamientos que realizan sobre los instrumentos operativos* que logran no solo resolver las contradicciones institucionales, sino también modificar la estructura que los alberga redefiniendo sus políticas a través de la movilización de sus capitales.

Estos capitales fueron construidos por los técnicos a partir de su trayectoria profesional, principalmente por su paso por PSA, y a través de la gestación de prácticas informales —que en algunos casos— luego, se institucionalizan en la nueva estructura de la SsAF. La puesta en valor de los capitales construidos y acumulados, los vimos reflejados a través de las interfaces sociales, donde aparecen con mayor relevancia el *capital político* y el *capital territorial* expresados en *estrategias de negociación, redefinición y readecuación*. Son justamente estas tres estrategias las que dan cuenta en este caso del poder de agencia de los técnicos frente a la estructura institucional, evidenciando el rol significativo del capital diferencial de los técnicos: el capital territorial.

Por ello, logramos observar que más allá de los lineamientos institucionales que promueve la SsAF, es *la capacidad de agencia de los técnicos, quien define la forma en que se implementan los lineamientos institucionales en el territorio*.

Así, a través de esta tesis alcanzamos a visualizar de qué manera incide la *capacidad de agencia* de los técnicos de campo en el proceso de implementación de una política en desarrollo rural en Mendoza, –en algunos casos– reconfigurando la estructura institucional que los alberga. Dicho en otros términos, el caso analizado da cuenta de cómo el personal de campo –considerado en la jerarquía institucional el nivel más bajo de la estructura– son más que simples empleados subordinados, más bien deberían ser considerados ejecutores de la política capaces de transformar estratégicamente las amplias guías de acción a formas específicas en la práctica.

### **La implementación de políticas públicas en desarrollo rural desde una mirada crítica**

Desde un inicio manifestamos en este trabajo una preocupación por entender el proceso de implementación de una política pública en desarrollo rural, para lo cual fue necesario no solamente enfocarnos en las características del *campo político* donde ésta se desenvuelve, sino también revisar la *definición de Estado*.

Uno de los propósitos fundamentales que planteamos era comprender de qué manera influye la capacidad agencia de los técnicos de campo ante una intervención planificada de desarrollo rural, en el marco de una nueva estructura institucional, como se desarrolló anteriormente.

Así, conseguimos revelar cómo la capacidad de agencia de los técnicos de campo fue capaz de incidir en la reconfiguración institucional de la SsAF. Dicha agencia observamos que se despliega en diferentes dominios sociales en función de la/s estrategia y el/los capital/es que posea el técnico.

Así, a partir de estos elementos fundamentales que permitieron entender de qué forma la agencia influye en la implementación de la política en el territorio, nos condujo a repensar la definición del propio Estado como responsable de dichas políticas. Así, este estudio nos permitió centrarnos –como expresa Trouillot– en los múltiples lugares en los cuales los *procesos y prácticas* son reconocibles a través de sus efectos.

De esta manera, consideramos importante ampliar la concepción del **Estado** entendiéndolo como un conjunto de prácticas, procesos y efectos, que por su naturaleza múltiple y pluricéntrica, requiere hacer un salto desde el análisis estructural y funcional del mismo, hacia uno que lo entienda como un efecto contingente de prácticas cotidianas, de discursos, de representaciones y de múltiples modalidades de poder. Es en este punto, es donde pudimos observar de qué manera las prácticas sociales de los agentes son capaces de reconfigurar la estructura institucional, y por ende, incidir en el propio Estado.

Entonces, pensar cómo los Estados –y sus políticas públicas– son constituidos culturalmente, cómo se sustancian en la vida de las personas y qué consecuencias sociopolíticas y cotidianas tienen éstas construcciones nos aproximaron a la posición teórica desarrollada por Sharma y Gupta (2006). Coincidimos con los autores en que es necesario atender a las *prácticas sociales y burocráticas*, y el modo en que éstas configuran las formaciones sociales en las que actúan y en el mismo acto se reconfiguran a sí mismas, mediante el proceso de intermediación que realizan los implementadores de las mismas. De esta forma, el proceso de implementación de las políticas públicas –en este caso: orientadas al desarrollo rural de la AF– lo concebimos como un *continuum* entre el diseño y la acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción, tal como lo plantean Barret y Fudge (1981).

En este sentido, logramos profundizar en el proceso de implementación de la política a escala territorial. Este **carácter territorial** nos exigió: enfocarnos en las particularidades de los territorios rurales, en las políticas orientadas al sector rural y sus condiciones de desarrollo en las diferentes escalas, haciendo foco en “*lo local*”, sin desconocer la incidencia que tienen los otros niveles de decisiones. De esta manera, *el territorio* lo concebimos como una construcción social, histórica, dotada de *significado político*. Ya que el mismo se define como un recorte para la gestión de las políticas públicas.

Así, en el marco de este complejo entramado relacional, el **enfoque orientado al actor** toma una posición crítica frente a las intervenciones de desarrollo y enfatiza en las problemáticas y conflictividades inherentes a las mismas. Este enfoque ha sido aplicado a otros análisis pero particularmente recalcando la capacidad de agencia que poseen los beneficiarios de las intervenciones planificadas en desarrollo rural. El caso abordado en esta tesis se posiciona más bien al interior de la propia institución para profundizar en la distancia que hay entre la planificación y la ejecución de las políticas en desarrollo rural en el territorio. Así, conseguimos exponer la manera en que incide la agencia de los técnicos en los procesos de implementación de la política de desarrollo, en el caso de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en Mendoza.

Por otra parte, a través de la **interfaz social** –utilizada como herramienta analítica– pudimos analizar en profundidad la disputa que se da en torno al proceso de implementación de la política de desarrollo rural desplegada por la SsAF, y a su vez, entender las razones por las cuales la capacidad de agencia de los técnicos de campo tiene un rol protagónico en dichos procedimientos. De esta manera se identificaron las discontinuidades sociales, los dominios, los capitales y las estrategias desplegadas por los técnicos para enfrentar las contiendas en el campo político.

Atendiendo a las *críticas realizadas al enfoque orientado al actor* que en algunos casos sobreestima la capacidad de agencia para hacer frente a sus problemáticas y en otros casos, no profundiza en las características estructurales y los modelos organizacionales de la estructura institucional (Rossi, 2004) logramos en primer lugar, reconstruir el proceso de configuración de la estructura institucional de la SsAF en su contexto de creación y, en segundo lugar, identificar las limitaciones que enfrentan los técnicos de campo para desplegar su agencia.

Es así, que no desconocemos la importancia del *análisis estructural* de la política pública para comprender el funcionamiento general de la misma en procesos de desarrollo rural. Sin embargo, sostenemos que este enfoque desconoce temas vinculados a las relaciones de poder, conflicto de intereses y sistemas de valores, que involucran a los agentes responsables tanto del diseño como de la implementación de las mismas. Es por ello, que consideramos importante complementar estos análisis estructurales desde una *perspectiva orientada al actor*, que permita explicar la *complejidad del proceso y la disputa de poder* que se despliega durante la implementación de la política de desarrollo en los territorios rurales. Así, al concluir con esta investigación, tenemos además argumentos empíricos para sostener la trascendencia que adquiere la capacidad de agencia de los técnicos de campo a la hora de dar cuenta del impacto de la política de la SsAF en el territorio.

### **Aportes del enfoque orientado al actor**

A la luz de los resultados de esa investigación podemos rescatar algunos *elementos claves* relacionados al enfoque orientado al actor, que contribuyan en futuras investigaciones a enriquecer la mirada en el análisis de los

procesos de implementación en el territorio de la política pública orientada al desarrollo rural.

El **desarrollo rural** es concebido como una *construcción social* en donde se dan relaciones de alianza y enfrentamientos, en un contexto de disputa por cuotas de poder según las condiciones particulares que se dan en el territorio a *escala local*. En este sentido, conseguimos visualizar cómo la construcción de la visión de desarrollo se da desde las diversas perspectivas y representaciones de los actores involucrados y por esta razón, tiene la propiedad de ser *dinámico*. Esto conlleva a explorar cuál es la visión de desarrollo construida –y disputada– en el territorio en el contexto histórico que se realiza el análisis, alejándonos de una visión de desarrollo único y concensuado.

La **implementación de la política pública** es entendida como un *proceso* continuado, socialmente construido y negociado; tanto por los actores responsables de la intervención en el territorio, como por los beneficiarios de dicha política –en nuestro estudio: los agricultores familiares–.

En este sentido, a través de las **prácticas sociales** desplegadas en el proceso de implementación de la política, por parte de los técnicos de campo logramos enfocarnos en: las formas emergentes de interacción, los procedimientos, las estrategias y los capitales disputados en este nuevo escenario político. De esta manera, alcanzamos a comprender cómo la agencia es capaz de incidir en la reconfiguración institucional.

Por otra parte, la decisión de centrarnos en la capacidad de agencia del técnico de campo por la **posición intercalada** que ocupa en la estructura institucional, nos permitió vislumbrar los distintos paradigmas culturales y el choque de racionalidades en función de los intereses propios de cada actor.

Las **interfaces analizadas** reflejaron contiendas explícitas que nos permitieron examinar minuciosamente cómo se desplegaba la agencia de los técnicos en función del dominio donde se daba la disputa. Así, conseguimos identificar tres estrategias predominantes: *la negociación, la redefinición y la readecuación* que a su vez, son activadas en función de los capitales que se ponen en juego en cada contienda.

Un hallazgo significativo, fue la caracterización del **capital territorial** que es movilizado especialmente por los técnicos de campo. Este capital particular está definido principalmente por su posición en la estructura institucional y por su trayectoria profesional en el territorio. Así, el **capital territorial** posee un carácter diferencial por tratarse de un conocimiento particular de la complejidad y multidimensionalidad de la realidad territorial; y conjuga el capital social y simbólico construido por quien lo posee, en tanto se enfrenta con diversos actores y dinámicas culturales e históricas propias de los territorios. Esto lo dota de dicho conocimiento y en tanto es un capital, es movilizado como poder. El mismo se observa a la hora de intervenir en su espacio de injerencia, donde la capacidad de movilizarse estratégicamente en función de los actores con los que se vincula el técnico, se entiende por el conocimiento devenido en capital territorial.

En este análisis que contemplan la **agencia** de los actores involucrados en la implementación de los lineamientos institucionales, logramos corroborar la centralidad que tienen los procesos de *conocimiento y poder*. Estos dos procesos contribuyen a su vez, a desarrollar la *conciencia de su capacidad de agencia*. Así, alcanzamos a entender que la conciencia de la agencia potencia la capacidad del técnico para enfrentar futuras situaciones contingentes que se presenten en su ámbito de injerencia. De esta forma, el técnico será capaz

de adaptarse, sobrellevar o subvertir situaciones potenciales en función de su capacidad de agencia y de la conciencia de la misma.

Por último, conseguimos reconstruir analíticamente el **poder de agencia** de los técnicos en función de la capacidad que poseen frente a: la resolución de problemas; la movilización de su conocimiento y su poder territorial; y, la capacidad de incidir estratégicamente en el tejido de relaciones donde desarrolla su actividad laboral a escala local.

### **Algunas reflexiones finales**

Con seguridad dejamos muchos aspectos sin resolver, pero esperamos haber demostrado la importancia de indagar profundamente –desde una perspectiva orientada al actor– un proceso de implementación de la política pública en pos del desarrollo rural de los territorios. No sólo para expresar las debilidades de la misma y en este sentido, contribuir al fortalecimiento de la implementación de otros programas de gobierno; sino también para aportar elementos que ayuden a dilucidar la complejidad de la lógica de la vinculación entre el Estado –a través de la política como vector de acción– y la sociedad.

Esta investigación estuvo enfocada en la implementación de una política en desarrollo rural, en la estructura institucional de la SsAF y en los actores que implementan los proyectos en el territorio. A través del enfoque orientado al actor y del análisis de interfaces, pudimos dilucidar de qué forma incide la *capacidad de agencia* de los técnicos de campo en dicho proceso de implementación, –en algunos casos– reconfigurando la estructura institucional que los alberga.

Sin embargo, ahora en perspectiva nos preguntamos ¿qué pasaría en otros escenarios políticos donde la configuración institucional tuviera otras formas? A su vez, ¿qué pasaría si los técnicos de campo fueran profesionales recién egresados?, ¿qué rol jugaría la agencia en este caso? Por otro lado, un aspecto pendiente de contrastar fue la capacidad de agencia de los beneficiarios, en este caso los agricultores familiares ¿de qué manera la agencia de los propios beneficiarios condiciona la agencia de los técnicos? Finalmente, siguiendo esta línea, sería útil profundizar en los condicionamientos institucionales y cómo la agencia de los funcionarios de la SsAF podría incidir en la capacidad de agencia de los técnicos.

Son muchas las preguntas que quedan sin respuesta en esta investigación pero esperamos que puedan ser retomadas en estudios subsiguientes partiendo de los resultados presentados en este análisis.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVAY, R. (2006): *Para una teoría de los estudios territoriales*.  
En MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo y LATTUADA, Mario  
(Comps.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*.  
Buenos Aires: Ciccus.
- ALBURQUERQUE, F. (2008), *Reflexiones sobre desarrollo y territorio en  
América Latina*. En: Prima, Núm. 22, p. 15-34.
- AMEIGEIRAS, A. (2007) *El abordaje etnográfico en la investigación social*.  
En VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (coord.) *Estrategias de investi-  
gación cualitativa* Buenos Aires: Gedisa
- ARCHENTI, N. (2007). *Estudio de caso/s*. En MARRADI, ARCHENTI y  
PIOVANI, *Metodología de las Ciencias Sociales* Buenos Aires: Emecé.
- AROCENA, J. (1995) *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*.  
Caracas. Nueva Sociedad-CLAEH
- BARRETT, S. y FUDGE, C. (1981) *Policy and Action: Essays on the  
Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- BERGER, E. M. (2009) “Formas de interacción y participación política  
en el proceso de organización del Movimiento Campesino de Formosa  
(MOCAFOR)”. Tesis doctoral Universidad de Buenos Aires, Facultad de  
Filosofía y Letras - Área Antropología.

- BERNARD, R. (1988) *Research Methods in Cultural Anthropology*, Newbury Park: Sage.
- BOCCO, A. (s/f), *Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional en Lavalle (Mendoza)*, SAGyP (Gob, de la Nación Argentina) y RIMISP; disponible en línea en: <http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=3502>. Acceso: Julio de 2009.
- BONINSEGNA, J. y VILLALBA, R. (2007), *La oferta hídrica en los oasis de Mendoza y San Juan. Los escenarios de cambio climático y el impacto en los caudales*. Presentación en las *Jornadas de Investigación en Recursos Hídricos, Centro de Estudios y Legislación del Agua (CELA)*, Instituto de Ciencias Ambientales (ICA) de la Universidad Nacional de Cuyo el INTA y el IANIGLA entre otras instituciones del ámbito cuyano. Mendoza, 27 de septiembre de 2007. <http://www.imd.uncu.edu.ar/contenido/index.php?tid=53>. Acceso: Agosto, 2009.
- BOOTH, D. (1994). 'Rethinking social development an overview. En BOOTH, D. (ed.) *Rethinking social development*. Harlow: Longman Scientific and Technical.
- BOURDIEU, P. y WACQUANT, L (1995) *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.
- BOURGOIS, P.(2003) [1996] *In Search of Respect. Selling Crack in el Barrio*, Cambridge: Cambridge University Press.
- CÁSERES, D. (2003). *El campesinado contemporáneo*. En THORTON, R y CIMADEVILLA, G., *La extensión rural en debate. Concepciones, retrospectivas, cambios y estrategias para el Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones INTA.

CRUZ, R. (2009) Trayectorias de las intervenciones planificadas de desarrollo rural con productores nogaleros de Rosario de Colana y Retiro de Colana entre 1989-2007 (Departamento Pomán, Provincia de Catamarca)". Tesis de maestría en Estudios Sociales Agrarios. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Sede Argentina

DE LEON, P. (1999) *The stages approach to the policy process. What has it done? Where is it going?* En SABATIER, Paul A. (ed.) *Theories of the Policy Process*. USA: Westview Press.

ECHEVERRI, R. (2013). *Los nuevos conceptos de ruralidad, el enfoque territorial del desarrollo rural y políticas públicas en América Latina. Reflexiones sobre el ordenamiento territorial y los planes de desarrollo rural territorial*. Curso de actualización conceptual y metodológico en gestión del desarrollo territorial. Mendoza, 2013.

ECHEVERRI, R.; MOSCARDI E. (2005), *Construyendo el Desarrollo Rural Sustentable en los territorios de México*, México Distrito Federal: IICA.

ECHEVERRÍA, R. (2000), *Opciones para reducir la pobreza en América latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Revista de la CEPAL, 70. (perteneciente al Departamento de Desarrollo Sostenible del BID).

EISENCHLAS, P. (2009). *Pobreza y trabajo en los territorios agrícolas de Mendoza*. Tesis de la Maestría en Ciencia Política y Sociales de FLACSO, Buenos Aires.

ESCOBAR, A. (2005). *El "postdesarrollo" como concepto y práctica social*. En MATO, Daniel (ed.) *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

- FEITO, M. C. (2005) *Antropología y desarrollo: contribuciones del abordaje etnográfico a las políticas sociales rurales. El caso de la producción hortícola bonaerense*. Buenos Aires: La Colmena.
- FEITO, M. C. (2009) “Desafíos del enfoque antropológico para las intervenciones de desarrollo rural en Argentina”. Ponencia UBA, Buenos Aires. Argentina.
- FERRANTI, David *et al* (2005), *Beyond the City. The rural contribution to development*, Washington: The World Bank.
- FIDA (2002), *Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América latina y el Caribe*, Roma: FIDA.
- GAROFOLI, G. (1992), “Le système de petites entreprises: un cas paradigmatique de dé BENKO” G. et A. LIPIETZ (éd.), Paris: Les régions qui gagnent, P.U.F.
- GEERTZ, C. (1987) [1973] *La Interpretación de las Culturas*, México: Gedisa.
- GIARRACCA, N. (2003). *De las fincas y las casas a las rutas y las plazas: las protestas y las organizaciones sociales en la Argentina de los mundos “rururbanos”*. Una mirada desde América Latina. En *Sociologías*. Porto Alegre, Año 5, N° 8, julio – diciembre.
- GIARRACCA, N. y GUTIERREZ, P. (1999). *Una aproximación a los estudios agrarios en Europa y EE.UU. en este siglo*. En GIARRACA, N. (ed) *Estudios Rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas*. Buenos Aires: La Colmena.

- GIARRACCA, N. (comp.) (2001) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*  
Buenos Aires: CLACSO.
- GIDDENS, A. (1995a) [1993] *Sociología*, Madrid: Alianza.
- GUIDDENS, A. (1995b) *La Constitución de la Sociedad. Bases para una Teoría de la Estructuración*, Buenos Aires: Amorrortu.
- GLASER, B.G. y A.L. STRAUSS (1967) *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Chicago: Aldine.
- GUBER, R. (2001) *La etnografía. Método, campo y reflexividad*, Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- HALL, S. y JEFFERSON, T. (2002) [1975] *Resistance through Rituals. Youth Subcultures in post-War Britain*, London: Routledge.
- IICA, (2003). “*Desarrollo Rural Sostenible. Enfoque territorial*”. Sinopsis Enero 2003.
- JUMA, C y CLARK, N. (1995). *Policy Research in sub-Saharan Africa. Public Administration and Development* Vol. 15, N° pp.121-137.
- KEELEY, J. y SCOONES, I. (1999) *Understanding environmental policy processes: A review: Working paper 89*. Institute of Development Studies, Brighton.
- LATTUADA, M. S. MARQUEZ y J. NEME (2012) *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires: CICCUS.

LETTELLIER, D. (2008), *La sensibilidad de una economía regional frente al cambio ambiental global. El sector primario en Mendoza. Argentina.* Trabajo presentado para obtener el Diploma de Estudios Avanzados en el área de Economía, Sociología y Políticas Agrarias en el Doctorado en Ciencias y Tecnología Agrarias, Alimentarias, de los Recursos Naturales y Desarrollo Rural de la Universidad de Córdoba, (España).

LETTELLIER, D. (2010) *Evolución de los conceptos y las visiones teóricas sobre el desarrollo rural*, Apuntes de clases de la Cátedra de Extensión Rural. Facultad de Ciencias Agrarias UNCUYO: Argentina.

LINDBLOM, C. (1959). *The 'Science' of Muddling Through.* *Public Administration Review* Vol. 19, N° pp.79–88.

LONG, N. (2007) [2001] *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, México: COLSAN, CIESAS.

MAC-NEEF, N. (1993), *Desarrollo a escala humana*, Montevideo: Nordan Redes.

MALASSIS, Louis. (1979). *Economie agroalimentaire. I Economie de la consommation et de la production agro-alimentaire.* Ed. Cujas, París, Francia.

MALINOWSKI, B.(1973) [1922] *Los Argonautas del Pacífico Occidental*, Barcelona: Península.

MARCUS, G. y FISCHER, M. (1999) [1986] *Anthropology as Cultural Critique*, Chicago: The University of Chicago Press.

MENÉNDEZ, E. (2003) *La Parte Negada de la Cultura*, Barcelona: Bellaterra.

- MOLINA ALFARO, E. (2007), *Continuidades y rupturas entre la actual teoría del desarrollo local y las " viejas " teorías del desarrollo latinoamericano*. En: Rev. Reflexiones 86 (2): 65-74, ISSN: 1021-1209.
- MONTAÑA, E. (2007), *Identidad regional y construcción del territorio en Mendoza, Argentina: memorias y olvidos estratégicos*. Lima, Perú: *Bulletin de l' Institut Français d'Etudes Andines*, 36 (2): 277:297. ISSN: 0303-7495.
- MOOIJ, J. y DE VOS, V. (2003) *Policy Processes: An Annotated Bibliography on Policy Processes, with Particular Emphasis on India*. Working Paper 221. Overseas Development Institute, London.
- MUSSETTA, P. (2010) *Más allá del Estado. Perspectivas y lineamientos para su estudio y definición*. Revista Fermentum. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela. Número 57. Enero-Abril 2010. ISSN: 0798-3069. Pág. 94-117
- NARDI, A. Y PEREIRA, S. (2006) *Proximidad territorial y desarrollo local - rural: las ferias francas de la Provincia de Misiones - Noreste Argentino*. En: INTERAÇÕES, Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 8, N. 13, p. 51-61.
- NEIMAN, G. y QUARANTA G. (2007). *Los estudios de caso en la investigación sociológica*. En VASILACHIS DE GIALDINO, I. (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa* Buenos Aires: Gedisa.
- OLIVIER DE SARDAN, J. (1995) *Anthropologie et developpement: essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris: Karthala.

- ORTNER, S. (1999) *The Fate of Culture: Geertz and Beyond*, Berkeley: University of California Press
- PECQUEUR, B. (1989), *Le développement local*, Paris: Syros - Alternatives.
- PORTER, M. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*. Free press, New York.
- PORTILLA RODRIGUEZ, M. (2003) *Actores sociales en el desarrollo rural territorial*. SINOPSIS N°8 IICA.
- RAMOS BERRONDO, J. (2010) “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, Chaco”. Tesis de maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Sede Argentina
- REPETTO, F. (2004) *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Documentos de Trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo.
- RODRIGUEZ BILELLA, P. (2004) *The Constitution of the Field of Rural Development: Case Study in Western Central Argentina*. Unpublished doctoral dissertation, University of Sussex, Falmer, East Sussex, England.
- RODRIGUEZ BILELLA, P. (2005) Trayectorias asociativas en el marco de los programas de desarrollo rural: un análisis desde los actores. En BENENCIA, R.y FLOOD, C. (eds.) *Trayectorias y Contextos: Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: La Colmena.

- ROSSI, B. (2004) Actor Oriented Approach. En *Forsyth, Tym. Encyclopedia of International Development*. [Documento en línea]: <http://books.google.com.ar/books?id=93OsjK8GjE0C&printsec=frontcover&dq=Encyclopedia+of+development>. Acceso: Junio de 2011.
- ROSTOW, W.W. (1970) *Las etapas del crecimiento económico*, México: Fondo de Cultura Económica, (4ª Edición).
- SAUTU, R. (Comp) (2007) *Práctica de la investigación cuantitativa y cualitativa*, Buenos Aires: Lumiere.
- SAUTU, R. et al (2005) *Manual de metodología*, Buenos Aires: CLACSO.
- SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ (2004) *Desarrollo Territorial Rural*. Santiago de Chile: RIMISP.
- SCHIAVONI, G. (2010). *Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina*. En: MANZANAL, M y NEIMAN, G. *Las agriculturas familiares del Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- SHARMA, A. y A. GUPTA (2006). *Introduction: rethinking theories of the state in an age of globalization*. En: *The anthropology of the state. A reader*. Ed. Sharma y Gupta, Blackwell. Gran Bretaña.
- STAKE, R. (1995) *Investigación con estudio de casos*, Madrid: Ediciones Morata.
- STOHR et TAYLOR (ed.) (1981), *Development from above or below?* New York: Ed. J. Wiley.
- TAYOR SJ. Y BOGDAN, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Editorial Paidós.

- TRAPÉ, A. (2001), *La Economía de Mendoza. Situación actual y perspectivas*, Argentina: UNCu, Facultad de Ciencias Económicas.
- TROUILLOT M. (2001). *The anthropology of the state in the age of globalization*. Current anthropology. Volumen 42. Número 1, Febrero.
- VAZQUEZ BARQUERO, A. (1993), *Política económica local*, Madrid: Pirámide.
- WOLCOTT, H. (2006). *Some Thoughts about Ethnography*, Trabajo presentado en el *XIº Simposio de Investigación Etnográfica en Educación*, Buenos Aires, Marzo de 2006.
- YIN, R. (1994) *Case Study Reserarch. Design and Methods*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.

## **FUENTES**

- FORO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR. Documento Base del FoNAF para implementar las políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar, 2007.
- INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL, Estudios de cadenas agroalimentarias frutícolas : [http://www.idr.org.ar/index.php?id\\_menu=100](http://www.idr.org.ar/index.php?id_menu=100) y cadenas agroalimentarias hortícolas [Documentos en línea] [http://www.idr.org.ar/index.php?id\\_menu=103](http://www.idr.org.ar/index.php?id_menu=103). Acceso : Mayo, 2009.
- LEY MARCO DE REGULACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO NACIONAL N° 25.164 y su decreto reglamentario N° 1421/02.

PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (1999) Manual Operativo PSA.

SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR (2010) Manual Operativo Provisorio. Buenos Aires

SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR, DELEGACIÓN MENDOZA. Informe Institucional 2010.

SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR, DELEGACIÓN MENDOZA. Informe Institucional 2011.

## ANEXO METODOLÓGICO

### 1. FICHA TÉCNICA DE REALIZACIÓN DE LA ENTREVISTA

**Cantidad:** 12 entrevistas (4 semi-estructuradas y 8 en profundidad)

**Entrevistados:** Funcionario nacional (2), regional (1) y provincial (1) de la SsAF; profesionales del Equipo Técnico Central de la delegación Mendoza (1), técnicos referentes de zona (1) y técnicos de campo (6).

**Entrevistador:** María Dolores Lettelier

**Duración aproximada:** las entrevistas realizadas a funcionarios públicos estuvieron en torno a los 90 minutos. En el caso de las entrevistas en profundidad realizada en varios encuentros con los técnicos fue variable en un rango de 90 a 120 minutos totales.

**Condiciones de concertación:** en la mayoría de los casos, en primer lugar se realizó un contacto telefónico donde se presentaba brevemente el objetivo de investigación y la necesidad de contar con la valiosa experiencia de los informantes. Luego, se fijaba un día de encuentro en función de la agenda del entrevistado. En el caso de los funcionarios de la SsAF todas las entrevistas se realizaron en las instalaciones de sus oficinas públicas. En cambio, en el caso de los técnicos, algunas entrevistas fueron hechas en campo o en

espacios de encuentro durante otras actividades (p.e. jornadas, seminarios, capacitaciones).

**Período de recolección:** Fase exploratoria: de marzo a diciembre de 2009.  
Fase de profundización: de enero a diciembre de 2012.

## **GUÍA DE LA ENTREVISTA**

### *Caracterización del informante*

Datos personales (nombre, teléfono, correo electrónico) cargo, institución, antigüedad en el cargo, trayectoria profesional (actividad público/privada).

### *Obstáculos encontrados en su labor*

Problemática en la ejecución de la política llevada adelante por Programa Social Agropecuario (PSA) y la transición a la Subsecretaría de Agricultura Familiar (SsAF) en Mendoza.

Causas identificadas de los problemas mencionados anteriormente.

### *Aciertos destacados en su labor*

Fortalezas y oportunidades encontradas en la ejecución de PSA y ahora SsAF.

### ***La transición: del PSA a SsAF***

¿Cuál/es y cómo son los principales impactos que ha tenido el cambio de PSA a SsAF?

¿En qué aspectos o dimensiones usted percibe más el cambio de PSA a SsAF?

¿Cómo le afecta en el trabajo cotidiano en el territorio?

¿Qué expectativas tiene con respecto a este cambio?

### ***Relato y vivencia personal***

Mencione una anécdota que represente de la mejor manera posible su tarea diaria.

## **2. FICHA TÉCNICA DE OBSERVACIÓN**

**Cantidad:** 4 observaciones en las Mesas Zonales

**Funciones:** Las observaciones fueron realizadas a modo de rescatar las relaciones que los técnicos construyen con los AF, en particular con las organizaciones del FoPAF, además de conocer el quehacer de los técnicos en sus espacios de intervención. Estar “in situ” permitió verlas en su despliegue original, sin la intermediación del discurso narrativo sobre ellas.

**Observadora:** María Dolores Lettelier en calidad de docente de la Facultad de Ciencias Agrarias, UNCUYO.

**Duración aproximada:** las Mesas Zonales se desarrollaban durante todo el día, por la mañana generalmente estaba dedicada al debate entre las organizaciones de AF y sus problemáticas. Durante la tarde, luego del almuerzo, se sumaban los equipos técnicos de la SsAF para tratar temas comunes: presentación de proyectos a ser financiados por las líneas de la SsAF u otra institución estatal.

**Condiciones de concertación:** contacto telefónico previo al encuentro con los organizadores de la Mesa (delegado del FoPAF y técnico de la SsAF). Según la zona, en algunas observaciones fue posible la participación durante todo el día, en otros, sólo el espacio reservado a los aspectos técnicos de asesoramiento y financiamiento de los proyectos.

**Período de recolección:** de marzo de 2009 a octubre 2010.

## GUÍA DE OBSERVACIÓN

- ↳ Fecha, lugar y horario de realización del encuentro
- ↳ Convocatoria, asistentes y forma de organización físicamente en el lugar (jerarquías, roles, participación, distribución de tareas)
- ↳ Diálogos informales mantenidos antes y después del encuentro (relaciones, alianzas/antagonismo al interior de las organizaciones de productores familiares)
- ↳ Clima de la reunión según los temas a tratar, registrar las reacciones de los asistentes ante los distintos temas

- ↳ Tomar nota textual cuando una frase o diálogo haya sido “movilizado-ra” en el grupo de agricultores familiares (AF), identificar intereses / liderazgos naturales en el grupo
- ↳ Prestar especial atención a las miradas, códigos no verbales entre los productores familiares cuando llegan los técnicos de la SSAF. Observar si se altera el ritmo / clima de la reunión
- ↳ Esquematizar la distribución de los técnicos en el espacio físico, observando detenidamente la reacción – vinculación con los AF (p.e. “ronda del mate”)
- ↳ Registrar las expresiones (verbales y no verbales) de los técnicos ante la presentación / exposición y consulta de los AF
- ↳ Tomar nota de comentarios, expresiones, clima en general de los AF cuando se marchan los técnicos

#### *Algunas pautas asociadas a la participación del investigador*

- ↳ Generar espacios de diálogo con los AF fuera del ámbito formal de la reunión para profundizar alguno de los puntos tratados en la misma
- ↳ Reconocer las organizaciones de AF e identificar su influencia geográfica en el territorio
- ↳ Contestar eficientemente a las demandas que realicen los AF a información correspondiente al ámbito académico

### 3. FICHA TÉCNICA DEL USO DE PROGRAMA NVIVO

La presente investigación fue asistida por el programa *NVivo 10*, desarrollado por la empresa QRS. La decisión de recurrir al programa informático se relaciona a las ventajas que presenta dicho software para el análisis de datos cualitativos, en tanto presenta facilidades para la organización y codificación de los datos para su posterior análisis.

La función principal utilizada fue la *codificación de los datos*, puesto que permitió seleccionar los datos de las entrevistas y observaciones relevantes para nuestra pregunta de investigación. Esto permitió organizarla según los diferentes tipos de informantes y dimensiones de las categorías teóricas utilizadas.

Cabe aclarar que el esquema de códigos utilizado sufrió modificaciones a lo largo de todo el proceso de investigación, en función de la jerarquía que adquirirían algunos códigos y la desestimación de códigos con menor relevancia en los datos. Las posibilidades de *codificación jerárquica* que brinda el programa, permitió así interrelacionar códigos e identificar la multidimensionalidad de las categorías conceptuales utilizadas, reforzando su validez.

A continuación se presenta el esquema de codificación que reflejan el conjunto de categorías conceptuales utilizadas para el análisis y el grado desagregación de dichos elementos teóricos.

## Nodos ramificados

Nombre	Recursos	Referencias
AGENCIA	0	0
Contexto provincial	1	1
Expectativas	7	11
Experiencia y Trayectoria	1	2
Perfil de tecnico. Conocimient	4	5
Trayectoria de los tecnicos	1	4
Prácticas a nivel territorial	0	0
Organización de los tecnicos	4	9
Practicas de los tecnicos PSA	7	15
Practicas tecnicos SsAF	12	43
Relación tecnicos-Fonaf	6	12
Resistencia de los tecnicos	9	20
Visión de los tecnicos	8	16
ESTRUCTURA	0	0
Contexto nacional	2	3
Discursivo	0	0
Lineamientos de la política	11	29
Rol del Estado	5	8
Visión institucional	3	5
Recursos. Financiamiento, contratación	0	0
Forma de financiamiento	8	16
Otros recursos	3	3
Relación laboral	9	18
Reglas formales. Legislación.Procedimi	0	0
Capacitacion.Formación	4	5
Comunicación interna	4	10
Modalidad de intervención	2	2
Articulacion Nacion Prov Municipio	7	9
MI PSA	9	14
MI SsAF	12	34
Participación de la AF	8	11
Perfil del beneficiario	8	10
Vinculación institucional	8	19
Relación SsAF Foro	9	12
Roles y funciones	0	0
Rol del delegado provincial	6	8
Rol del delegado regional	5	11
Rol del Foro	2	3
Rol del referente	6	10
Rol del tecnico. Cambios	6	19

Nombre	Recursos	Referencias
INTERFAZ	0	0
Relación Estructura-Agencia	9	35
Tensión aspectos tecnicos-adm-político	3	4