

# Agendas y prácticas en materia de desarrollo rural. Notas acerca del tratamiento de una cuestión ambiental. Argentina. (2013-2015)

*Agenda and practices about rural development.  
Notes about one environmental issue. Argentina.  
(2013-2015)*

**Por María Elena Nogueira\***

**Fecha de Recepción:** 09 de octubre de 2017.

**Fecha de Aceptación:** 01 de junio de 2018.

## RESUMEN

Este artículo de investigación propone indagar cómo los nuevos problemas de agenda –o el nuevo tratamiento de viejos temas– contribuyen a prácticas innovadoras en la gestión pública estatal del desarrollo rural. El caso empírico es el *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad*. Para esto, se identifican las dimensiones teóricas a trabajar respecto del caso: *configuración de la agenda y prácticas de los agentes estatales* (técnicos). La hipótesis de trabajo sostiene que, sobre estos aspectos, es posible observar matices en la gestión estatal del desarrollo rural

en cuanto a la visibilidad de las problemáticas y a la capacidad innovadora de los técnicos. La perspectiva metodológica integra técnicas fundamentalmente cualitativas, en especial, la entrevista en profundidad.

**Palabras clave:** *Agenda, Prácticas, Cuestión Ambiental.*

## ABSTRACT

This paper tries to analyze how, new issues in the agenda, or new treatment of old issues, contribute to the implementation of innovative practices in the state public management of rural development. The empirical case is the *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agri-*

---

\* Licenciada en Ciencia Política con orientación en Análisis Político por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Magister en Estudios Sociales Agrarios por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina. Doctora en Ciencia Política por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Correo electrónico: mariaelenanogueira@gmail.com

*cultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad.* The reflection is about *how the problems are built in the agenda*, and the *practices of State agents* (technicians). From these aspects -visibility of the issues and innovative capacity of the technicians- it is possible to observe differences in the case of rural development. The methodological perspective integrates qualitative techniques, especially the in-depth interview.

**Keywords:** *Agenda, Practices, Environmental Issue.*

## Introducción

El desarrollo rural y la agricultura familiar llevan ya unos años como parte de la agenda de cuestiones orientadas a lo rural en la región y en la Argentina, en particular. Más allá de la política sectorial, estos temas han ido ganando peso en los espacios estatales de gestión logrando cierta jerarquización en su tratamiento. Estos contextos no resultan indiferentes a la conformación de las problemáticas en la agenda ni a los modos de gestionar tales cuestiones (*issues*). Una de las que ha ido instalándose, en forma incipiente y diferenciada en la gestión del desarrollo rural, es la ambiental. En este sentido, se comprende lo ambiental como un conjunto de problemáticas relacionadas con los bienes naturales, su tratamiento, cuidado y "explotación"; mientras que la noción de "cuestión" está asociada, como se observará más adelante, al tratamiento de tales problemáticas (desmonte, uso de agroquímicos de alta toxicidad, contaminación de agua, cambio climático, minería a cielo abierto, entre las más relevantes) desde distintos instrumentos vinculados con la gestión estatal de las mismas.

El objetivo general del escrito es dar cuenta de cómo los nuevos problemas de agenda, o el nuevo tratamiento de viejos problemas, contribuyen a prácticas innovadoras en materia de desarrollo rural. En términos específicos, se propone: 1) indagar la formulación

de tales problemas (*issues*) en la agenda y 2) identificar las prácticas de los agentes estatales. Consideramos que, a partir del análisis recíproco de tales aspectos –la agenda y las prácticas– es posible observar matices en la gestión del desarrollo rural, en cuanto a los procesos de visibilidad de las problemáticas (en este caso, la ambiental) y la capacidad innovadora de los técnicos involucrados en dicha gestión.

Si bien no se trata de un estudio de casos múltiple y la elección del caso empírico resulta de un criterio estrictamente teórico e intencional, creemos que puede comprenderse como una opción para reflexionar sobre otros instrumentos de políticas, incluso no vinculados con el desarrollo rural. El caso empírico del cual surgen estas reflexiones es el *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad*. Dicho proyecto se gestiona fundamentalmente a través de la Unidad Ambiental y Social (UAS) de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) dependiente del actual Ministerio de Agroindustria, en la Argentina<sup>1</sup>. La UAS y su funcionamiento resultan centrales pues: 1) es la agencia que se constituyó como entidad de implementación del Fondo de Adaptación de Naciones Unidas (*Adaptation Fund*), que financia este proyecto

---

1 Durante el mes de noviembre de 2017, se publicó el decreto 945 que elimina las unidades ministeriales de gestión de programas con financiamiento internacional. En el caso de Agroindustria, el decreto apunta a la eliminación de la UCAR. El proceso de desmantelamiento, en este caso, se hará gradualmente y, al momento de la edición de este texto, los técnicos de la UAS consultados permanecían trabajando en los mismos programas y acciones. Respecto del decreto, puede consultarse: *El Enfiteuta* (23/11/2017). Disponible en: <http://elenfiteuta.com/2311171ucar/> (Consultado el 01 de enero de 2018).

y 2) está directamente articulada, como entidad de segundo nivel, con la principal agencia de gestión de programas de desarrollo rural y agricultura familiar del país: la UCAR. Asimismo, este proyecto resulta el único de la cartera orientado a la agricultura familiar a partir de la adaptación al cambio climático, que tomaremos aquí como referente de la cuestión ambiental<sup>2</sup>.

Dicho esto, la indagación respecto del caso resulta de una combinación de fuentes y técnicas de carácter cualitativo. Dado que nuestro análisis, sin desconocer otros puntos de partida, resulta el ámbito público estatal, se identifican las áreas de interés con el fin de determinar las dimensiones teóricas a trabajar a partir del caso empírico: a) la *configuración de los problemas de agenda* y b) las *prácticas de los agentes estatales* en el ejercicio de las acciones (*técnicos*). El análisis de las fuentes primarias: documentos del proyecto, entrevistas en profundidad a informantes clave y prensa escrita, se realizó de acuerdo a estas dos dimensiones y con el *software* Atlas.ti a partir de un ejercicio de codificación y relacionamiento de la información en cada caso. De acuerdo a las dimensiones antes propuestas, los diferentes

códigos elaborados para a) resultan *cuestión ambiental, decisiones ambientales y contradicciones ambientales/ no ambientales*, y en el caso de b), *gestión y decisión ambiental, capacidades y prácticas generadas, y perspectiva transversal*.

Este artículo de investigación presenta dos apartados: el primero, orientado a la problematización teórica de las categorías analíticas. Y el segundo, respecto de la comprensión de algunos procesos al interior del aparato estatal según dichas categorías. Se trabajarán las distintas agendas (en plural) en torno a los temas ambientales y de adaptación al cambio climático, en particular, y las prácticas, en cuanto a la visibilidad de las problemáticas y la capacidad innovadora en los ámbitos de gestión, a partir de las acciones de los técnicos. Las reflexiones de cierre presentan una síntesis de lo expuesto y la posibilidad de seguir explorando casos a partir de la perspectiva propuesta.

## 1. Categorías analíticas para pensar el caso

### 1.1. Agendas y problemas

Uno de los elementos centrales del análisis de políticas públicas resulta del momento de formación de agenda. Esto no supone –necesariamente– comprender, en términos del “ciclo” de la política, un punto de partida, sino que se vincula con la complejidad de los procesos que intervienen para que una cuestión resulte “socialmente problematizada” (Oszlak y O’Donnell, 1981). No todas las cuestiones que circulan a diario en la sociedad resultan cuestiones de agenda propiamente dichas y tal circulación se relaciona en forma directa con ciertas articulaciones en las relaciones de poder. De aquellas, sólo algunas se constituyen en agenda de gobierno y no son pocas las variables que contribuyen a esto: los modelos económicos y sus externalidades, los estilos decisivos y los modos de gestión de los problemas, los actores involucrados, las distintas situaciones de conflicto, la visibilidad de los

---

2 No obstante, algunos proyectos gestionados por UCAR poseen fondos orientados a adaptación, pero esta problemática no es, en ningún caso, el principal ámbito de acción de los programas. Asimismo, en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable se gestiona un programa de adaptación: “Aumentando la resiliencia climática y mejorando el manejo sostenible de la tierra en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires”, ejecutado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable y con financiamiento del Banco Mundial. Véase: <http://ambiente.gob.ar/adaptacion/manejo-sostenible-de-la-tierra-en-el-sudoeste-de-la-provincia-de-buenos-aires/> (Consultado el 06 de abril de 2017).

temas, las agendas que construyen los medios de comunicación, etcétera. Estos procesos no son lineales ni siempre visibles, incluso la existencia de una política pública determinada puede invisibilizar el rol que una cuestión toma en la agenda de gobierno. Ponemos en discusión la idea de linealidad pues hacia allí se refiere una de las críticas más fuertes al carácter instrumental y positivista del análisis de políticas, especialmente de la noción de “ciclo”. El proceso de formación de agenda se presenta, aunque no de modo excluyente, como un momento inicial del ciclo y, sin embargo, a nuestro entender, no anula, sino más bien resalta, la enorme complejidad y lo “desordenado” de la política pública.

En este sentido, destacamos que la idea de “momento inicial” responde a un sentido estrictamente analítico de abordar el proceso de elaboración de una política, pero que, como advierte Aguilar Villanueva (1993), no debe confundirse con una secuencia u orden específico. Podría señalarse que el momento de constitución de la agenda es continuo y heterogéneo, ya que, como intentaremos mostrar, pueden –entre otras posibilidades– coexistir agendas distintas de una misma cuestión. Estos movimientos se relacionan con los actores involucrados y las disputas de poder. En términos de Shore (2010), esto vincula la política pública “con la gente”, en “el terreno”. Autores como Sharma y Gupta (2006) lo introducen al considerar cómo la ciudadanía percibe al “Estado y cómo este se expresa en la vida de la gente”. En el mismo sentido, O’Donnell (2010), reconoce la relevancia de esta perspectiva –denominada antropológica– avanzando en el carácter prismático del complejo institucional moderno, reconociendo sus diferentes caras y alcances en la ciudadanía, por ejemplo: “(...) los ricos y privilegiados se encuentran con pocas caras del Estado, y esas pocas caras son frecuentemente amables” (2010: 170).

Así, es posible desagregar al Estado para proceder a su análisis. El autor establece que

“las caras prismáticas del estado\* no deben llevar a negar su entidad; más bien, destacan la necesidad de encontrar el hilo que teje su unidad –su dimensión legal y la cascada de autorizaciones que se derivan en consecuencia–” (Ídem, 184)<sup>3</sup>. Esta afirmación no desconoce, sino más bien reconoce, la renovada serie de estudios que privilegian la etnografía como una forma de conocimiento que prioriza la experiencia cotidiana (Das y Poole, 2006) y la necesidad de “desestatizar” al Estado, en cuanto, precisamente, mostrar sus caras (Barragán y Wanderley, 2009), por sobre los estudios que lo comprenden sólo como un conjunto de instituciones predeterminadas o de burocracias objetivas. Igual que O’Donnell (2010), consideramos que las políticas públicas representan un punto de encuentro entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, Estado y sociedad no son aquí comprendidos como unidades ontológicas con racionalidades unívocas, por el contrario, muestran sus diferentes caras, sus intersticios y sus lógicas diferenciales que merecen ser problematizadas. De este modo, y como bien expresan Cowan Ros y Nussbau-

---

3 Es importante mencionar algunos aspectos esenciales de la definición de Estado de O’Donnell, que aún con una impronta claramente weberiana, establece que este complejo institucional “*procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad* (a nivel local, internacional y transnacional) así como también genera sus propios poderes, como resultado de lo cual *devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas*, a veces también, importantes omisiones” (O’Donnell, 2010: 178. El énfasis es nuestro). Esto no sólo aleja al autor de una perspectiva estrictamente legal sobre el Estado, sino que reconoce, con igual relevancia, el rol de la sociedad civil, y su vinculación recíproca con los diversos poderes presentes.

\* El autor utiliza el término “estado” y no “Estado” a lo largo de toda la obra.

mer (2013), no es posible identificar una “representación dominante en la institucionalidad pública”, por lo que la operacionalización en las políticas públicas a diferentes niveles (macro, al interior del aparato estatal y sus agencias, o micro, en la relación de los gestores con los instrumentos y los sujetos, sólo por poner ejemplos) es diferente.

En la actualidad del espectáculo político (Edelman, 1991), se observan temas de interés general y de macro-impacto, y otros de interés particular, o micro-impacto. Pero, en ocasiones, temas que aparecen a un nivel particular, logran “colarse” al nivel general, y pasar de micro a macro. Con diferentes aspectos vinculados con la problemática ambiental ha pasado algo parecido. Por ejemplo, podemos mencionar la cuestión del uso de agroquímicos de comprobada toxicidad en buena parte de los pueblos rurales de la zona núcleo en la región pampeana argentina (Cloquell *et al.*, 2013) – aunque también en otras provincias del país, como Chaco en el noreste–, como demandas micro amparadas en el derecho constitucional al ambiente, que permitieron la aplicación del principio precautorio para su no aplicación e incrementaron la visibilidad de una situación problemática inscripta en una crítica mucho más amplia al modelo productivo actual<sup>4</sup>. Esto permite observar ese pasaje que, a los fines analíticos, presenta diferentes planos en forma autónoma, pero también de modo interconectado. La vertiginosidad de la información en la actualidad de la web y las redes sociales, actualiza los estudios sobre agenda, pues la información se “viraliza” rápidamente, aún cuando su

---

4 Ciertamente, la crítica no es nueva. Quizá un gran exponente de sus inicios, en particular desde el ámbito científico, ha sido Andrés Carrasco, pero la visibilidad que obtuvo a partir de los casos puntuales en localidades rurales resulta un hecho inédito (véase: Merlinsky, 2013 y Svampa, 2016; entre otros).

permanencia en el soporte pueda resultar efímero. Esto resulta de interés, pues hoy resulta más sencillo visibilizar las cuestiones para una mayor parte de la sociedad y, de este modo, los gobiernos deben garantizar el tratamiento de la cuestión, al menos en términos residuales.

Aguilar Villanueva entiende por agenda de gobierno al “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han *seleccionado y ordenado como objetos de su acción* y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (1993: 29. El énfasis es nuestro). No pretendemos establecer un estado del arte de las diversas formas de comprender la agenda como un dispositivo que, a nuestro entender, hace inteligibles conflictos sociales de diversa índole. Sin embargo, esta definición advierte ciertos aspectos que nos interpelan respecto de cómo las cuestiones ambientales se construyen, nunca de un modo unívoco, sino respondiendo a *distintas agendas*. Este punto se comprenderá mejor en el próximo apartado.

## 1.2. Prácticas y saberes de los agentes estatales

En un sugerente trabajo, Schiavoni (2005) problematiza las significaciones de los técnicos de los programas de desarrollo rural<sup>5</sup>. De los

---

5 Advertimos que trabajaremos aquí a partir de los técnicos y sus acciones. Se podría argumentar que los técnicos que formaron parte de las indagaciones de campo son burócratas. No obstante, para este caso, creemos que no nos encontramos ante un cuerpo burocrático dado que no se visualizan los atributos del tipo ideal puro, pero fundamentalmente, porque creemos que las relaciones de poder que se articulan en el espacio de la UCAR resultan “una estructura híbrida pues no resulta estrictamente una burocracia clásica de la administración pública, pero tampoco responde a

técnicos en territorio, es decir, de los agentes que ejecutan los procesos de implementación que se producen y reproducen en otros espacios del Estado. El planteo es relevante pues argumenta la “génesis compleja” que supone considerar diferentes atributos alrededor de los técnicos: “expertos”, “militantes”, “mediadores”. Estas reflexiones nos interrogan acerca de *quiénes* gestionan los programas de desarrollo rural. La pregunta es válida para diferentes planos de la cuestión. El trabajo de Schiavoni se orienta al plano territorial, dado que establece los puntos de contacto –y de diferencia– respecto de la competencia de dos saberes generales: el experto y el no experto, señalando que en la provincia de Misiones (en el noreste del país), la actividad del desarrollo rural acontece en esta relación pendular.

En cambio, en este apartado, interesa anclarnos en una “cara” del Estado, un espacio de gestión: comprender las prácticas del desarrollo rural a través de analizar el discurso y las acciones de quienes participan en la implementación de los programas, los *técnicos*. En realidad, consideramos que se trata de una relación circular (discurso/prácticas - prácticas/discursos) en el sentido planteado por Escobar, al comprender la noción de “desarrollo” como “experiencia histórica singular” a través de tres atributos definitorios: las formas de conocimiento que de allí surgen, el sistema de poder regulador de prácticas y la subjetividad imbricada en los discursos (1998: 31).

Durante la década de 1990 –e incluso después–, se hablaba de programas “enlatados” que venían con recetas de “arriba” para implementarse con un margen de innovación más bien nula. Sin embargo, en el contexto denominado de posconvertibilidad y al haber recuperado y/o construido el Estado algunas

de sus capacidades políticas y administrativas (Iazzetta, 2005; Lattuada y Nogueira, 2012), también se innovó en algunos aspectos: por ejemplo, la incorporación de problemáticas de juventud rural a la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), creada a principios de la década del 2000. Esta y otras inquietudes presentes en los programas a nivel discursivo, fueron “reinventadas” a nivel nacional, y sobre todo en los planos de implementación y ejecución de los programas (Nogueira y Urcola, 2015).

Tales “enlatados” han sufrido críticas por parte de los gestores, que permearon las acciones territoriales, y hasta se han generado innovaciones en uno, otro u ambos planos. Sin embargo, como señala Manzanal, “¿cómo y quién puede generar estos procesos? Sin duda, aunque aparentemente puedan provenir del Estado o de los organismos de financiamiento nacional o internacional, no deben ser estos sus impulsores” (2006, 43), y agrega en nota al pie de la página indicada: “aunque *sí* podrían ser sus *gestores* originales” (el énfasis es nuestro).

Los “saberes”, hasta aquí de modo global, suelen considerarse, en el plano de la implementación, como saberes “expertos”. Como bien indican Neiburg y Plotkin, esa noción de experto es reciente y se generaliza en la segunda posguerra (casualmente en el contexto de auge de la noción de desarrollo) y con la fuerte impronta de la sociología norteamericana. ¿Quiénes son “expertos”? “técnicos, los especialistas que trabajan en y para el Estado y más recientemente para las ONGs y los organismos internacionales” (2004: 15).

Aquí, problematizaremos la primera parte de la condición de expertos, en el plano estatal, en los saberes –expertos– de los técnicos. Esto, nos regresa a la cuestión de las “caras” del Estado; desde esta perspectiva, los autores definen a este complejo institucional como “un espacio de *agentes sociales* y de *instituciones con intereses y tradiciones no siempre compatibles*”

---

una lógica ajena al ministerio o independiente de su organización institucional” (Nogueira, 2015: 84).

entre sí, que se han transformado en ocasiones en la Argentina (...) como resultado de *cam-bios institucionales*, que redefinen organigramas, funciones y carreras” (Neiburg y Plotkin 2004: 20. El énfasis es nuestro). Esto es, agentes e instituciones situados desde racionalidades diferentes que –a veces– articulan saberes de gestión. Estos saberes, las experiencias adquiridas a partir de la implementación, las más o menos pequeñas innovaciones en la gestión dan cuenta, en nuestra opinión, de un saber específico, que excede la comprensión del aparato para situarnos en los aspectos más antropológicos del Estado. Observar tales prácticas permite dos cuestiones centrales: “desempacar al Estado” (Fox, citado en Hevia de la Jara, 2009), en cuanto a develar la relación prácticas/recursos de las diversas agencias que lo componen, “en la práctica” o, en palabras de O’Donnell (2010), reconocer el Estado *vivido*, en cuanto a un conjunto de actores clave reconocidos como sujetos que interactúan en forma directa con la sociedad. Estos “funcionarios técnicos” (Grindle, citado en Hevia de la Jara, 2009) resultan oficiales de nivel medio con responsabilidad de implementación a nivel de instrumentos (programas y proyectos) de políticas públicas en un área específica y deben rendir cuentas a sus superiores (funcionarios políticos, o en algunos casos, burócratas de carácter weberiano en términos ideales).

En el apartado que sigue, realizamos un análisis del *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad* a través de las dimensiones propuestas: la *agenda* y los técnicos. El tratamiento de estos aspectos permitirá observar una visión macro del Estado, orientada al aparato (los problemas y la agenda), y una micro, orientada a los gestores y la gestión propiamente. Si bien es posible observar los dos planos en términos analíticos, podrá igualmente observarse cómo estos planos (o caras) del Estado, están en permanente

interconexión en cuanto a la afectividad y alcance de las acciones.

## **2. Articulando dimensiones a través del instrumento: reflexiones a partir del análisis de *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad* (2013-2015)**

### **2. 1. Nuevos temas en la agenda del desarrollo rural**

La cuestión ambiental (en términos generales) ha ido lenta y progresivamente incorporándose en la agenda. Buena parte de tal incorporación se vincula con la “conflictividad ambiental”. Existe consenso en señalar los últimos años como un momento de generación de estructuras estatales orientadas a las cuestiones ambientales, entre otros atributos que mencionaremos a continuación. Según Gutiérrez e Isuani (2015), es a partir del año 2003 cuando se produce un “nuevo ambientalismo social y encuentro entre la agenda pública y la agenda gubernamental”<sup>6</sup>. En este sentido, y en términos de Gutiérrez (2015), la escena se constituye a partir de una conflictividad que el autor observa a través de la protesta social, los fallos judiciales y la controversia experta. Estos elementos podrían caracterizarse como indicadores de un “ambientalismo social” que comparte escena, a partir de esa visibilidad, con un “ambientalismo estatal” (Gutiérrez e Isuani, 2014).<sup>7</sup>

---

6 Para el tratamiento del desarrollo institucional de la cuestión ambiental previo a 2003, véase: Estrada Oyuela (2007), Gutiérrez e Isuani (2015).

7 De lo anterior, resultan de gran importancia, la incorporación de los derechos ambientales en la Constitución Nacional (en sus artículos

Este proceso, se replica en términos de la gestión del desarrollo rural. Entre 2008 y 2015, los espacios estatales orientados a la gestión del desarrollo rural pueden identificarse en las dos agencias con mayor protagonismo: la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF) y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), ambas enmarcadas en el actual Ministerio de Agroindustria. Nos concentraremos en la UCAR en la medida que, a pesar de las denominaciones, buena parte de los programas de desarrollo rural y agricultura familiar, se gestionan a partir de esta unidad.

La UCAR surge en el año 2009 y reemplaza a la Unidad de Financiamiento Internacional (UFI). No es casual que, a partir de entonces, se observe una "reconstrucción de la cartera de préstamos, la mejoría en la gestión y desempeño de los programas, una renovación de los instrumentos, la ampliación de sus montos y diversificación de sus fuentes de financiamiento" (Lattuada, 2014: 27). Su objetivo es la implementación de los programas de desarrollo rural a partir del trabajo articulado y coordinado con otras instancias a nivel nacional, con los estados provinciales, y con organizaciones de la sociedad civil. La UCAR posee una sub-unidad, que depende directamente de su coordinación, denominada Unidad Ambiental y Social (UAS). Ésta, si bien funciona con autonomía, resulta también transversal a todas las áreas de gestión, es decir, posee relación directa con las diferentes áreas.

¿Cómo aparece en esta cartera la cuestión ambiental y con qué concepción? Existe en el discurso de quienes se desempeñan tanto en la UCAR como en la UAS, una vinculación directa entre "la exigencia de los bancos" y la incorporación de "lo ambiental"; es decir, de los organismos que financian la mayor parte de los programas de desarrollo rural, aunque

también se destaca, más recientemente, el quehacer de la propia UCAR en la incorporación de la temática. Así lo expresa uno de los entrevistados:

También hay que aclarar que, si bien claramente hay un mandato por parte de los bancos a la hora de aprobar los proyectos, también podemos decir que ante la mayor visibilidad que tienen cada uno de los temas que son parte de la Unidad Ambiental y Social, podemos ver que una concientización previa por parte de los actores tanto en territorio como en la unidad ejecutora central respecto a la importancia de tener estos temas, es una especie de rueda... (Técnico 1 UAS 2015, entrevista).

De hecho, y en consonancia con las "modas internacionales", podría afirmarse que, desde los primeros programas de desarrollo rural de finales de la década de 1980, hasta el año 2007 con la reorientación del Programa de Desarrollo Rural para la Patagonia Argentina (PRODERPA) y los posteriores Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) y Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), la cuestión ambiental aparece de forma difusa y *en el papel*. Autores como Lattuada (2014) señalan que en los primeros programas se trató de un "requisito administrativo" de cara a la aprobación de los convenios, mientras que, a partir de 2007, se introduce en los diseños de los programas, desatacándose el caso de PRODERI que dispone de un Fondo específico para el financiamiento de proyectos vinculados con cambio climático, que –casualmente– llevan "un corto plazo en ejecución" (Técnico 3 UAS 2016, entrevista).

El trabajo de la UAS en la gestión de proyectos de la UCAR, contribuye en forma progresiva a la incorporación del tema ambiental en las *agendas* de los programas y proyectos<sup>8</sup>.

---

41 y 124) y una serie de normas regulatorias que se van sumando en forma progresiva.

---

8 No son las únicas áreas temáticas que se trabajan desde la UAS, en este caso, trabajamos

En este sentido, y como señala un entrevistado: “No digo que sea un cambio de paradigma, pero sí en cuanto a la *acción y apropiación del tema*. En lo que hace a lo que específicamente hacemos nosotros, se nota eso. Si hace tres años había que insistir, ahora hay que insistir menos” (Técnico 1 UAS 2016, entrevista). El énfasis es nuestro).

Esto señala una incipiente, aunque progresiva, incorporación de la cuestión ambiental en cuanto la gestión estatal del desarrollo rural. En particular, observaremos el tratamiento de una cuestión específica en materia de gestión en el caso de la UAS: la adaptación al cambio climático. El tema reviste importancia en cuanto resulta de actualidad y en el que intervienen distintas acciones orientadas al desarrollo rural: el acceso al agua de familias rurales del noreste del país, la posibilidad de monitoreo agro-meteorológico, la indagación de nuevas prácticas agrícolas, la asistencia técnica, etcétera. La elección de la cuestión del cambio climático resulta intencional, pues nos permite observar las diferentes caras del Estado, dado que las *agendas* del cambio climático se dirimen en este plano territorial que acabamos de mencionar, pero fundamentalmente, en el de la “alta agenda”, como la definió un informante clave. A continuación, desarrollaremos entonces estos planos, enfatizando en los discursos y las acciones que se encuentran en cada caso.

### 2.1.1. El plano internacional y los problemas de agenda

En la Argentina, el desarrollo rural ingresa en la agenda hacia mediados de la década de 1980 (Lattuada, 2014). Progresivamente, aparecie-

---

con las acciones de carácter estrictamente ambiental por la restricción de nuestros objetivos, pero temas como la problemática de género, también constituye las líneas de acción de esta unidad.

ron en la arena pública distintos programas de desarrollo rural financiados, en general, por organismos internacionales. Los programas atravesaron distintas orientaciones de acuerdo a los contextos: un primer conjunto de ellos se ejecuta entre finales de la década de 1980 y finales de la de 1990 y atienden perfiles diferentes: desde productores capitalizados o con posibilidad de capitalizarse (Cambio Rural), hasta pequeños productores familiares, campesinos o minifundistas<sup>9</sup> (como el Programa Social Agropecuario –PSA–). En el primer caso, se pretendía colaborar en la adaptación de los productores a la nueva estructura productiva (a la que podríamos denominar última etapa de la *agriculturización*<sup>10</sup>), mientras que el

---

9 La denominación “agricultor familiar” recibe una permanente discusión considerando tanto las variables que han servido para definirlo: tipo de mano de obra, residencia, nivel de capitalización, etc. En una línea de continuidad existen quienes interpretan la producción familiar como una “forma de vida” y quienes observan diferentes aspectos vinculados con cuestiones de carácter técnico o económico-productivo. Muchos autores han trabajado esta temática que excede ampliamente los límites de este escrito. A título informativo, recomendamos la lectura del número 40 de *Ciencia Hoy*, dedicada enteramente a la Agricultura Familiar. Disponible en: <http://cienciahoy.org.ar/2014/08/agricultura-familiar/> (Consultado el 06 de abril de 2017).

10 Las etapas del cambio tecnológico vinculadas al proceso de agriculturización, se diferencian, en cuanto al tipo de tecnología aplicada. En la Argentina, desde la década de 1990 se expande el modelo productivo, a grandes rasgos orientados a semillas transgénicas y siembra directa, especialmente a través de la expansión de la soja. Respecto de las etapas del proceso, véase Edith S. de Osbchatko (1988). *Las etapas del cambio tecnológico*. En O. Barsky et al.

segundo, se orientaba a los productores “inviabiles” en igual contexto. Aunque no los únicos, y no necesariamente con fondos internacionales (PSA se financió con fondos mayormente nacionales), los diferentes programas de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) seguían la ruta de las discusiones a nivel internacional<sup>11</sup>.

En un Informe del Banco Mundial del año 2006, se mencionan tres ejes en las intervenciones de fondos internacionales para los programas: frente a la subinversión en bienes públicos agrícolas, se promueve la *elevación del gasto público*; frente a la pobreza rural se

---

(Comps.). *La agricultura pampeana. Transformaciones sociales y Productivas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

11 Para introducir un pequeño paréntesis, autores como Bengoa (2003) relatan las transiciones en los ejes temáticos y, agregamos, de la agenda del desarrollo rural en nuestras latitudes, a instancias -en no pocas ocasiones- de los países del norte. Desde los planteos de carácter desarrollista de “urbanizar” el campo, pasando por la *reforma* agraria, el campesinismo, la “adaptación”, el campesino, la campesina, el mudo indígena...” Lo urbano rural se ha convertido en un *continuum* incomprendible e indistinguible” (2003: 92. La cursiva es nuestra). Estas transiciones, construyen agendas y saberes, no casualmente nos parecerá mucho más contemporánea la noción de “experto” a los años de mayor presencia de los organismos internacionales en las acciones en cuanto al desarrollo rural. No es nuestro objetivo discutir los “sujetos” del desarrollo rural, tema de gran importancia que ha sido enormemente trabajado entre antropólogos y sociólogos rurales de toda la región. Aunque excede el propósito de este artículo, traemos a colación dicha discusión porque se desprende de las transformaciones macro que venimos relatando en materia de desarrollo rural.

requiere *mayores inversiones en irrigación, sistemas sanitarios e investigación y extensión* para los pequeños productores y la acción colectiva, cada vez más crítica en “la moderna agricultura globalizada” (Banco Mundial, 2006: 3). El Informe no menciona aún cuestiones que luego, tan sólo un par de años después, comienzan a observarse en la estructura de los programas de desarrollo rural. Ejemplo de ellas son las cuestiones de Género, Juventud, Pueblos Originarios y “medio” ambiente (Lattuada, 2014).

Como menciona Bourq (2005), alrededor de 1960 ya había acontecido la primera interpelación –con trascendencia institucional– al ilimitado desarrollo industrial: el *ecodesarrollo*, que, tras un breve éxito, cedió protagonismo a las de “desarrollo sustentable” en los años de 1980. Pero, ese concepto, el de “desarrollo sustentable”, tendrá vigencia plena recién luego del Informe de la Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo, presidida por Brundtland, primera ministra noruega que da nombre al Informe. Luego, en 1992, la Cumbre de Río sentó las bases de la problematización institucional actual sobre desarrollo sustentable<sup>12</sup> y una de sus “herramientas” centrales: el Protocolo de Kioto que, “definido en diciembre de 1997 en Kioto, constituía –teniendo en cuenta su posterior fracaso– uno de los resultados más salientes de Río” (2005: 16. Élféasis es nuestro).

Si bien estos temas comenzaron a nutrir las agendas, especialmente en temas económicos y en el plano discursivo, tardaron varios años para introducirse en materia de desarrollo ru-

---

12 Esto es, en términos de Svampa, la posición hegemónica del desarrollo, en la que convergen extractivismo, reprimarización y *commoditización* asociado a “conceptos apenas rejuvenecidos” tales como sustentabilidad, responsabilidad social empresarial o gobernanza” (Svampa, 2016: 371).

ral en nuestro país, y lo hicieron, en ocasiones, de la mano de los organismos internacionales de financiamiento, y muy especialmente del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo Agrícola (FIDA, por sus siglas en inglés). Estos movimientos de traslación de problemáticas nos interesan a partir de la relación del plano internacional con el doméstico.

## 2.2. ¿Agenda o agendas?

Uno de los ejes para distinguir la pluralidad de agendas resulta de los modos de procesar la cuestión ambiental. En particular, la adaptación al cambio climático dentro de ésta es tramitada de modo diferencial. Para señalar esto, marcaremos dos espacios de gestión, o mejor, dos agencias estatales concretas: el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) y la ya mencionada UCAR a través de la UAS. Si bien se presentan como agendas diferentes en cuanto al tratamiento de la cuestión desde las gestiones entre 2003 y 2015, debe considerarse la conversión de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a Ministerio, a partir de una modificación en la Ley de Ministerios de diciembre de 2015. Con esta modificación, se visualiza cierta consolidación de una posición –que aquí denominaremos residual– sobre el cambio climático.

En estos términos, la posición histórica de la Argentina, como país “en desarrollo” es la adaptación al cambio climático. Hacia la década de 2000, la cuestión del cambio climático comienza con el tema de “desarrollo limpio”. A partir de entonces, se presentan oportunidades de presentar proyectos vinculados con la reducción de emisiones de Gases del Efecto Invernadero (GEI). A partir de allí, el interés fue virando a temas vinculados con adaptación, incluso en cuanto a la implementación de programas de otras agencias, en su momento, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación: el Programa de Servicios Provinciales (PROSAP). Entre los años 2006 y 2007, el entonces presidente Néstor

Kirchner “decidió subir el status de este tema dentro de la secretaría y darle una dirección” (Ex Director de Cambio Climático 2015, entrevista). Primero, se trató de una Oficina, luego fue una Unidad en el marco de la ex Secretaría. Esto fue relevante pues es a partir de esta modificación administrativa que los temas de convergen en el centro de la escena. Es decir, desde un primer interés en mitigación (reducción de GEI), se reorientan las temáticas a partir de la adaptación. Durante esos años, se creó un Comité Gubernamental de Cambio Climático en el que participaron alrededor de 26 instituciones del Estado y se elaboró la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Sin embargo, el mismo funcionario mencionaba que, aún en un contexto auspicioso para estos temas, “es difícil trabajar a nivel de decisión, tenemos muy buena relación con los técnicos de energía, de transporte, etc., pero a nivel de secretarios, ministros, este tema no es tan fácil de hablar, *no es un tema que esté en la agenda de más alto nivel* entonces eso complica un poco a veces llevar adelante acciones” (Ex Director Cambio Climático 2015, entrevista. El énfasis es nuestro).

Una serie de cuestiones colaboraron a que el tema ambiental esté presente en estos espacios, aunque no en términos de “alta agenda”. Algunos autores señalan el conflicto con Uruguay por la instalación de Pasteras como un acontecimiento de relevancia en este sentido. Merlinsky indica que, en ocasión de un acto con gobernadores en la ciudad de Gualaquaychú en mayo de 2006, el presidente Néstor Kirchner señaló: “el medio ambiente era una cuestión de Estado” (2013: 24). A esto, podemos sumar la visibilidad que comienzan a tener los conflictos por el uso de agroquímicos, el desmonte, o la minería a cielo abierto (Merlinsky, 2013; Svampa y Viale, 2014 y Svampa, 2015). No obstante, la presencia de estos factores que contribuyen, sin duda, a la problematización de la cuestión, la problemática del cambio cli-

mático parece seguir a tientas, sin formar parte de la “alta agenda”.

Con la “creación” del MAyDS, esta lógica no ha variado demasiado, y sí más bien se ha consolidado su carácter de residual (entendiendo, precisamente, que esta caracterización resulta lo opuesto a “alta agenda”). Desde diciembre de 2015, se destacan acciones que dan cuenta de lo anterior. En principio, y en el marco de la Dirección Nacional de Cambio Climático, se realizan una serie de actividades vinculadas con una sustentabilidad débil (Svampa, 2016), aceptando la crisis ambiental pero siempre promoviendo un “desarrollo” (crecimiento) económico que no destruya la base ecológica. Esto (crecimiento económico) vertebró la gran mayoría de las acciones en materia de cambio climático en la actualidad. El coordinador de la Dirección Nacional de Gestión Medioambiental del Ministerio de Agroindustria señaló: “cuando hablamos de medidas de adaptación y mitigación en cuanto al cambio climático, *estamos hablando del impacto económico y financiero que tiene esa problemática sobre el país*” (Télam, 2016. El énfasis es nuestro). Por otra parte, existe un Gabinete Nacional de Climático en cuanto a la adhesión de la Argentina, en 2016, al Acuerdo de París de diciembre de 2015. En este sentido, se propone una articulación entre los Ministerios de Ambiente y de Defensa para la creación de un “Observatorio Nacional de Cambio Climático” para dar cuenta de los “lineamientos internacionales y el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por el país ante los organismos internacionales” (Télam, 2017).

Podríamos mencionar que esta agenda propone la intervención en materia de cambio climático a partir de promover un menor impacto económico y con el objetivo de cumplir los compromisos internacionales. En este sentido, se trata de posiciones macro ante la cuestión del cambio climático. Sin embargo, como mencionamos al comenzar el aparta-

do, las caras del Estado nos brindan distintas agendas y es precisamente en contraposición a esta agenda macro, que nos encontramos con una agenda micro en el ámbito de la UAS.

En este caso, tomamos el *Proyecto Adaptabilidad y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste Argentino ante el impacto del cambio climático y la variabilidad*<sup>13</sup>. Se trata de un proyecto que implementa la UAS a partir de su incorporación como Entidad Nacional de Implementación del Fondo de Adaptación de Naciones Unidas, con un presupuesto de 5.6 millones de dólares y en el que participan, como ejecutores, organismos tales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA) y la ex Dirección de Cambio Climático del actual MAyDS. Las acciones del proyecto se orientan a alrededor de 600 familias de la agricultura familiar<sup>14</sup> dedicadas a ganadería y producción de cereales y con condiciones de alta vulnerabilidad social y económica. En este universo se encuentran campesinos y productores indígenas.

---

13 El proyecto comienza a implementarse en 2013, cuando la UAS se constituye como Entidad de Implementación, y finalizará en 2018. Para el análisis tomamos las acciones ejecutadas hasta el año 2015.

14 De acuerdo a la denominación utilizada actualmente para definir de producción familiar en el ámbito público estatal, este proyecto orienta sus acciones a productores de tipo A especialmente: “no poseen tractor, tiene menos de 50 unidades ganaderas, tiene menos de 2 ha bajo riego, no tiene frutales ni cultivos bajo cubierta” (Obstchatko, 2009). En términos globales existen, según el último registro confiable del Censo Nacional Agropecuario de 2002, 218.860 explotaciones, (el 66% del total), que ocupan sólo el 13% de la superficie agropecuaria del país (23.196.624 ha).

Uno de los componentes centrales es el acceso al agua. En este apartado, y a partir de la lógica de acción de este proyecto<sup>15</sup>, se puede observar otra cara del Estado, en este caso, a partir de un plano micro, con un proyecto “pequeño” en cuanto a sus límites presupuestarios, pero que ha permitido incorporar el cambio climático como problemática con acciones muy concretas tales como la perforación de pozos, la readecuación de techos para aprovechamiento de agua, las represas comunitarias y la construcción de aljibes, sólo por mencionar algunas. De esta manera, al discurso sobre la adaptación al cambio climático que se propone en el MAyDS (y en buena parte del Ministerio de Agroindustria), se superponen las acciones en materia de adaptación al cambio climático que se sostienen en otras lógicas de gestión y articulación de agencias y técnicos, de un modo mucho más “artesanal”.

En síntesis, la cuestión de la adaptación se construye aquí no a partir del impacto económico o los compromisos internacionales, sino a partir de los impactos sociales y ambientales que atraviesan territorios altamente vulnerables mostrando, en rigor, dos agendas paralelas, aunque no necesariamente excluyentes. A continuación, mostraremos cómo operan los gestores (técnicos) a partir de esta agenda y en las prácticas.

### 2.3. Los técnicos, ¿nuevas prácticas?

En este apartado, expondremos el modo en que estos *nuevos* temas aparecen en la agenda de los espacios de gestión, cómo repercute

en los modos en que los técnicos y recursos humanos involucrados en la gestión de los programas conciben las estrategias de acción y los cambios, que, en ese sentido, se producen de modo incremental. Resultan sugerente dos relatos de los técnicos de la UAS respecto de que,

no hay temas ambientales considerados actualmente, pero sí nosotros estamos viendo algunos problemas ambientales a medida que vemos el avance del proyecto. Pero las acciones del proyecto no iban a temas ambientales per se. Si, por ejemplo, el tema de la captura de agua de techo y hablando con los productores, todos cuentan que hay fumigaciones aéreas que los pasan por arriba... entonces, ¿nosotros estamos brindando una solución que puede estar contaminándolos? (Técnico 2 UAS 2015, entrevista).

la gente no se imagina que en su propio país hay niños que, en lugar de jugar, van 4 kilómetros con sus madres a buscar agua en bidones de glifosato y vuelven... (Técnico 1 UAS, 2016, entrevista).

Esto es, las acciones del proyecto no estaban en sus orígenes orientadas a la cuestión ambiental, sin embargo, es en las prácticas de los actores y de acuerdo a la percepción de las problemáticas, que se instalan nuevos problemas. Para mostrar la permeabilidad de la problemática y cómo la concepción de los saberes “expertos” mencionados en el primer apartado se modifica, a la vez que se incorpora en la concepción de la misma, mostraremos dos ejes que nos brindan elementos para comprender cómo dicha permeabilidad se hace efectiva.

En principio, una de las cuestiones centrales que aparece tanto en el relato, como en las prácticas de los técnicos involucrados resulta de la *visibilización* del proyecto tanto a nivel interno, es decir en el propio ámbito de la UCAR, como a nivel externo, en otros organismos ejecutores: INTA, por ejemplo. Se trata de un proyecto pequeño, pero con

---

15 Hemos señalado la existencia de otro programa vinculado con adaptación, financiado por el Banco Mundial y ejecutado por el MAyDS. Sin embargo, nos interesa trabajar desde la perspectiva del desarrollo rural y sus principales sujetos: los agricultores familiares. De allí que el caso empírico resulte sólo este proyecto implementado a través de la UAS.

toda una ingeniería en su interior que supone modos de articulación entre diferentes instancias del aparato estatal (no necesariamente familiarizada con los requisitos del Fondo de Adaptación). En este sentido, el proyecto es complejo y “*no compra tractores*”, es decir, es difícil de observar efectos concretos en el corto plazo. Asimismo, los técnicos mencionan la existencia de “diferentes culturas organizacionales” entre las diferentes agencias intervinientes (Técnicos 1 y 2 UAS, 2016, entrevistas). Para lograr instalar los temas del proyecto, la UAS organizó un Taller Administrativo, del que participaron alrededor de cuarenta personas de los diferentes organismos ejecutores que permitió “hacer equipo” en relación con el proyecto y sus gestores. Esto es importante, tanto por los recursos humanos involucrados temporalmente en el proyecto (a través de INTA), como aquellos recursos propios del Estado que temporalmente intervienen en el mismo, pero que a partir de su participación incorporan un *know how* permanente, dado que es “*gente que se queda*” en el Estado.

Un segundo eje tiene que ver con la *capacidad innovadora* de los recursos humanos a partir de los requerimientos del proyecto. En este sentido, los técnicos relatan cómo el trabajo en el componente de acceso al agua permitió la incorporación de prácticas nuevas tanto en INTA como en el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) (que no es organismo ejecutor pero que aportó la técnica para la elaboración de los aljibes), que determinó la participación de aquél en la Red de Especialistas del Agua. Asimismo, en el marco de la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA), con una dotación muy baja de recursos humanos –tres técnicos– avanzó en la elaboración de dos pilotos de seguros agrícolas, uno en horticultura, que significó una verdadera innovación en términos de las tareas desarrolladas en dicha Oficina. Paradójicamente, resultan relevantes los comentarios respecto del Ministerio de Ambiente –que si bien no participa en la gestión

del programa en forma institucionalizada, posee incumbencia temática–: “tiene muy baja institucionalidad, hay muy poco personal, el tema no está dentro de la agenda, la contraparte social resulta casi inexistente” (Técnico 1 UAS, 2016, entrevista).

Otra de las cuestiones que aparecen como centrales en cuanto a la capacidad innovadora de los técnicos, resulta la articulación institucional a través de instrumentos específicos tales como el Monotributo Social. La UCAR, como unidad burocrática, contrata diferentes “expertos” para la ejecución de los programas y proyectos que allí se gestionan. Expertos en el sentido que mencionan Neiburg y Plotkin, “técnicos y especialistas (...) con especialización y entrenamiento académico” (2004: 15). Pero, en este proyecto, se contrató, según la información disponible, a dos campesinos de una organización territorial, especialistas en la construcción de aljibes con placa cisterna, que difícilmente se enrolaban en los términos de referencia de contratos a “expertos”. Como menciona uno de los técnicos: “la articulación institucional para llevar adelante estas acciones es fundamental. Los técnicos, resultamos articuladores, en cuanto al manejo de distintos registros en distintos ámbitos hacia arriba y hacia abajo” (Técnico 1 UAS, 2016, entrevista). En este sentido, una herramienta impositiva pre-existente –el monotributo social– permitió la generación de nuevos términos para contrataciones de este tipo.

Consideramos que estas dos cuestiones: *visibilidad* y *capacidad innovadora* de estos técnicos, dan cuenta de cierta polivalencia en las prácticas de gestión por la que los técnicos se convierten en articuladores a partir del manejo de distintos recursos. Como mencionó un informante, esto resulta “salirse de la zona de confort” e innovar de acuerdo al surgimiento de las cuestiones y las lógicas propias de los proyectos. La presencia de los temas ambientales en esta “micro” agenda permitió visibilidad y, de cara a una re-inversión permanente de

las prácticas requeridas en cada caso, convirtió al técnico en un “habilitador” de las mismas.

## Reflexiones finales

En este artículo, mostramos los avances de una investigación sobre los modos de incorporación de la cuestión ambiental en la política de desarrollo rural, en términos globales. Durante el trabajo de campo hubo algunos elementos que llamaron nuestra atención. Por un lado, el modo lento y residual en que las diversas problemáticas ambientales se introducían en las agendas de gobierno, y por otro, la permanente innovación –en la gestión de lo cotidiano– percibida por los técnicos que formaron parte de nuestras entrevistas.

Dichos elementos impulsaron una serie de interrogantes respecto de cómo estos temas se incorporan en la agenda del desarrollo rural, y qué efectos posee tal incorporación en las prácticas de los técnicos al interior del aparato estatal. Aún sin poder realizar generalizaciones al respecto, creemos que indagar en estos procesos permite avanzar en la comprensión de la dinámica de las caras del Estado a través de sus múltiples encuentros con la sociedad, para utilizar la expresión mencionada desde la perspectiva de Guillermo O’Donnell. El ejercicio permite al analista retirarse de la escena clásica del burócrata, para avanzar en la del –por ahora– denominado “técnico”, que habilita, a partir de estos considerandos, un análisis más profundo de su relación con el Estado, con el objeto y con los sujetos del desarrollo rural. La flexibilidad en torno a las prácticas (presente en cuanto a su capacidad innovadora, por ejemplo), lo diferencia en forma dicotómica del rígido burócrata tradicional, sin alejarse del sistema legal que sostiene ese mismo Estado y aun considerando la dicotomía como un tipo ideal weberiano.

El Estado “en movimiento” nos interpela respecto de estas realidades que, insistimos, sin poder generalizarse y evitando los voluntarismos, resultan un buen punto de partida y un

plano analítico diferente a aquél descripto en el marco del MAyDS o el plano macro: otra de las caras del Estado. Observar el “día a día” de la gestión permite una mirada antropológica del Estado, a partir de la relación entre agendas, entre agencias y, especialmente, en cuanto a la plasticidad que la gestión de lo cotidiano requiere.

Los modos en los que las problemáticas ingresan en agenda y las prácticas que los técnicos reproducen en los procesos de implementación observados se vinculan recíprocamente, configurando, en este caso, un particular escenario para la gestión pública estatal del desarrollo rural. A partir de esto, y de acuerdo a los factores limitantes y habilitantes en cada caso, resta avanzar en cómo estas dos dimensiones: *agendas y prácticas*, configuran la gestión de otros programas y proyectos de desarrollo rural, y en última instancia, de otras problemáticas.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Estudio Introductorio*. En L. Aguilar Villanueva (Ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Barragán, R. y Wanderley, F. (2009). Etnografías del Estado en América Latina. Presentación del *dossier*. *Íconos*. 34: 21-25. Acceso el 16/01/2018. <http://www.redalyc.org/pdf/509/50911338002.pdf>
- Bengoa, J. (2003). 25 años de estudios rurales. *Sociologías*. 10: 36-96.
- Bourg, D. (2005). ¿Cuál es el futuro del desarrollo sostenible? Madrid: Akal.
- Cloquell, S. (2013). *Pueblos rurales. Territorio, sociedad y ambiente en la nueva agricultura*. Buenos Aires: CICCUS.
- Cowan Ros, C. y Nussbaumer, B. (2013). Comunidad indígena: (des) encuentros de sentido entre miembros de la institucionalidad pública y de comunidades aborígenes del departamento de Yavi, provincia de Jujuy. *Cuadernos de antropología*. 37, 109-137. Acceso el 16/01/2018. [161](http://revistascien-</a></p></div><div data-bbox=)

- tificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/1343/1292
- Das, V. y Poole, D. (2004). *State and its margins: comparative ethnographies*. En V. Das y D. Poole (Comps). *Anthropology in the Margins of the State* (3-33). Santa Fe: School of American Research Press.
- de Oschatko, E. S. (1988). *Las etapas del cambio tecnológico*. En O. Barsky et al. (Comps.). *La agricultura pampeana. Transformaciones sociales y Productivas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
- Escobar, A. (1998). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.
- Estrada Oyuela, R. (2007). La preocupación ambiental por el ambiente y la administración. *Revista Aportes para la Administración Pública*. 24: 19-32. Acceso el 19/04/2017. <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/24/02.pdf>.
- Gutiérrez, R. (2015). Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina. *Temas y Debates* 30: 13-36. Acceso el 16/04/2017. <http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/320/189>
- Gutiérrez, R. e Isuani, F. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y ambiental en Argentina. *Revista de Administração Pública*. Núm. 2: 295-322. Acceso el 16/04/2017. <http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n2/a02v48n2.pdf>
- Hevia de la Jara, F. (2009). Relaciones Sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*. 45, 43-70. Acceso 16/01/2018. <http://www.redalyc.org/pdf/138/13811771002.pdf>
- Iazzetta, O. (2005). El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes. *Revista Temas y Debates*. Núm. 10, 35-55.
- Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas y Debates*. 27: 13-47. Acceso el 16/04/2017. <http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/3828/Lattuada.pdf?sequence=3>
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2012). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales* 1: 31-52. Acceso el 16/04/2017. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/637/766>
- Manzanal, M. (2006). *Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural*. En M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (Comps.). *Desarrollo Rural: Organizaciones, Instituciones y Territorios* (pp. 21-50). Buenos Aires: CICCUS.
- Merlinsky, G. (2013). *Introducción. La cuestión ambiental en la agenda pública*. En G. Merlinsky (Comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 13-28). Buenos Aires: CICCUS.
- Neiburg, F. y Plotkin, M. (Comps.). (2004). *Intelectuales y expertos. Hacia una sociología histórica de la producción del conocimiento sobre la sociedad en Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Nogueira, M. E. (2015). ¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009-2014). *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*. Núm. 11-12, 63-88.
- Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2015). La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte del país (1991-2014). *Ager. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*. Núm. 1, 7-44.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*. Núm. 133, 163-183.

- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires: Centro de Estudios Estado y Sociedad. *Documento GE-CLACSO*. Núm. 4, s/d.
- Schiavoni, G. (2005). El experto y el pueblo: la organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina). *Desarrollo Económico*. Núm. 179, 435-453.
- Schore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la formulación de las políticas. *Antípodas. Revista de Antropología y Arqueología*. Núm. 10, 21-49.
- Sharma, A. y Gupta, A. (2006). *The Anthropology of the State: a reader*. Oxford: Wiley Blackwell Readers.
- Svampa, M. (2016). *Debates Latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo*. Buenos Aires: Edhasa.
- Svampa, M. y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz.

### Fuentes editas y digitales

- Banco Mundial (2006). *Argentina. Agricultura y Desarrollo Rural: temas claves*. Informe núm. 32763-A.
- Newsletter del *Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad*.
- Télam (2017). *Propician el cuidado de los bosques u suelos ante el cambio climático*.
- Télam (2017). *Observatorio Nacional de Cambio Climático*.
- Télam (2017). *Plan Defensa de la Biodiversidad*.
- Portal Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable: <http://ambiente.gob.ar/adaptacion/>

manejo-sostenible-de-la-tierra-en-el-sudoeste-de-la-provincia-de-buenos-aires/  
Portal UCAR: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/en/institucional/manuales-reglamentos-y-salvaguardas/643-proyecto-del-fondo-de-adaptacion-al-cambio-climatico-de-las-naciones-unidas>

### Entrevistas a informantes clave

- Entrevista a Técnico 1 UAS: mayo de 2015 y octubre de 2016.
- Entrevista a Técnico 2 UAS: mayo de 2015 y octubre de 2016.
- Entrevista a Técnico 3 UAS: octubre de 2016.
- Entrevista a ex Director Cambio Climático: agosto de 2015.

### Para citar este Artículo de investigación:

Nogueira, M. E. (2018). Agendas y prácticas en materia de desarrollo rural. Notas acerca del tratamiento de una cuestión ambiental. Argentina. (2013-2015). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VI, Núm. 11, 147-163.