

El germen para recuperar lo organizativo

Un análisis de los vínculos entre técnicos, funcionarios y dirigentes campesinos en el Chaco

The seed to take back the organizational

An analysis of the bonds between technicians, government officials and rural leaders in Chaco

Jimena Ramos Berrondo | ORCID: orcid.org/0000-0001-9195-5256

krintop@yahoo.com

Centro de Estudios Urbanos y Regionales
Argentina

Recibido: 17/06/2019

Aceptado: 25/09/2019

Resumen

El artículo analiza la configuración de vínculos entre dirigentes de organizaciones campesinas, referentes de ONG y agentes estatales en la provincia del Chaco y cómo estos producen diversos formatos organizativos: organizaciones de base campesinas, proyectos estatales y espacios participativos. Para ello, toma como estudio de caso las tramas organizacionales durante el periodo 1980-1998 en el marco de los proyectos de desarrollo rural ejecutados en sus territorios (tanto por ONG como por el *Programa Social Agropecuario*). Se hace foco en las múltiples perspectivas que tienen los actores, de diferentes mundos sociales, y la manera en que se vinculan en las intervenciones de desarrollo (Long, 2007). Se optó por una estrategia metodológica cualitativa donde se emplearon diversas técnicas de recolección de datos (entrevistas en profundidad, análisis documental y observación participante) que luego fueron triangulados.

Palabras clave: Chaco, Prácticas organizativas, Formas de trabajo territorial, Dirigentes campesinos, PSA.

Abstract

The article analyzes how links are configured between peasant leader organizations, NGO and state agents. For it, I build upon a case study that shows the organizational networks between 1980 and 1998 in the framework of rural development projects implemented in their territories (by NGO and the Programa Social Agropecuario). I focus on the multiple perspectives that actors (who belong to different lifeworlds) have. A qualitative methodology strategy was chosen where I employed different data recollection methods (in depth interviews, participant observation and documental analysis) that were triangulated later on.

Key words: Chaco, Organizational practices, Territorial strategies, Peasant leaders, PSA.

Introducción

El objetivo de este artículo¹ es hacer un recorrido histórico de los vínculos que tuvieron dirigentes de organizaciones campesinas del Chaco con referentes de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y el **Programa Social Agropecuario** (PSA) desde la década del 80 hasta 1998. ¿Cómo construyen los referentes de las ONG y el PSA al sujeto y destinatario de sus políticas? ¿Qué metodologías y prácticas utilizan para organizar a la población rural? ¿Cómo es que los dirigentes campesinos reaccionan ante estas prácticas? Para ello, indagué sobre la historia de cuatro organizaciones campesinas en el Chaco y las trayectorias de sus dirigentes campesinos. También investigué los diferentes proyectos que implementaron en su territorio y la trayectoria de los funcionarios y técnicos que ahí trabajaron. Posteriormente, reconstruí sus vínculos a través de entrevistas en profundidad, documentos del PSA y observación participante, donde tuve la oportunidad de recorrer los sitios donde se implementaron los proyectos y charlar con sus protagonistas².

En Argentina existen una gran diversidad de trabajos sobre las modalidades de intervención social de las ONG y los programas de desarrollo en las zonas rurales. Algunos, de corte descriptivo, nos brindan información sobre sus dimensiones, estructuras y estrategias de desarrollo socioeconómico (Cowan Ros, 2002). Por su parte, los trabajos de corte sociológico buscan explicar el papel que juegan los diferentes actores (agentes estatales, referentes de las ONG y sujetos rurales subalternos) en los diversos espacios participativos volcados al desarrollo de proyectos específicos y cómo los vínculos que establecen los referentes de las ONG y la población destinataria se reflejan en la configuración de sistemas organizativos (Benencia y Flood, 2002; Cowan Ros 2008, 2011; Schiavoni, 2005;). Los beneficiarios, a su vez, cuentan con estrategias que refieren a

pautas de organización doméstica, productiva, así como sus propias formas de vincularse con las agencias intervinientes (Benencia y Flood, 2002).

Para analizar el vínculo entre los dirigentes campesinos y los referentes de ONG y los agentes estatales del PSA en diferentes momentos del tiempo me centraré en las prácticas organizativas (Berger 2009, 2013) y las formas de trabajo territorial promovidas o disputadas por los diferentes actores (Ramos, 2018).

Las prácticas organizativas son tecnologías por medio de las cuales diversos actores (agentes estatales, dirigentes campesinos, referentes de ONG) buscan organizarse, vincularse y/o organizar a otros con fines diversos (vincularse con la institucionalidad estatal, vincularse con otros movimientos campesinos, obtener reconocimiento, plantear demandas, organizar a terceros, etc.).

Las formas de trabajo territorial refieren al lenguaje de los programas y los proyectos y los condicionamientos que establecen los agentes para participar en ellos, así como las obligaciones y compromisos recíprocos que asumen en el marco de los mismos (Berger, 2014). Mientras que las formas de trabajo territorial tienen un anclaje local, las prácticas organizativas son escenarios que vinculan actores (que representan organizaciones, espacios y territorios) de manera simultánea. Constituyen espacios físicos donde se encuentran redes complejas y superpuestas (Berger, 2018).

Ambos conceptos están estrechamente vinculados en tanto las prácticas organizativas requieren distintos tipos de trabajo territorial. Es decir, los diferentes vínculos que se producen en distintos espacios y escenarios pueden hacerse tangibles (o no) a través de diversas acciones. Desde el trabajo cotidiano que realizan los técnicos con los sujetos rurales subalternos (capacitaciones, encuentros, asesorías) hasta el de los dirigentes de organizaciones (asambleas, trabajo comunitario, difusión y comunicación de las problemáticas campesinas, etc.). En este sentido, agentes estatales y referentes de organizaciones pueden utilizar las prácticas organizativas creadas por los agentes estatales en distintos niveles (como los espacios participativos que se plantearon en el PSA) o las mesas de negociación que fomentaron los referentes de ONG con los gobernadores del Chaco para discutir problemas, informarse sobre las posibilidades de acceder a un programa, etc. El gran reto para todos ellos es darle continuidad a las discusiones por medio de acciones concretas en el territorio.

¹ Para la realización del estudio se contó con apoyo institucional y financiero del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (PIP 112-20150100247-CO) y de la beca postdoctoral en temas estratégicos de la misma institución.

² Se realizaron entrevistas en profundidad a los siguientes informantes: 4 a referentes de ONG, 2 a funcionarios públicos y 6 a dirigentes campesinos. Además, tuve la oportunidad de encontrarme con todos ellos varias veces durante el trabajo de campo, conocer sus territorios, ir a sus asambleas y platicar con ellos sobre las viejas épocas del PSA y el comienzo de sus organizaciones mientras me llevaban a recorrer sus chacras y los sitios donde solían reunirse para los proyectos. Se analizaron además varios documentos del PSA. El trabajo de campo se realizó durante el periodo 2013-2015.

El artículo se organiza en torno a dos etapas clave que se detectan en la reconstrucción histórica de los vínculos de las organizaciones campesinas con las ONG: la consolidación de las organizaciones (gracias a los proyectos y el financiamiento brindado por las ONG) y los debates que se dieron sobre el rol que estas debían jugar; y el retiro paulatino de las ONG y el traslado de varios de sus integrantes a cargos estatales por medio de su participación en PSA³.

³ Rodríguez Bilella (2005) caracteriza al PSA como un Fondo de Inversión Social financiado con fondos del tesoro nacional, pensado como uno de los paliativos de los efectos de los programas de ajuste estructural macroeconómicos. Fue implementado en 1993 por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA). Funcionaba con un

esquema descentralizado y de política focalizada mediante la promoción de experiencias asociativas para el desarrollo de organizaciones en áreas rurales. Su objetivo era brindar asistencia financiera, apoyo técnico y capacitación para mejorar las actividades productivas y los niveles de ingreso de los pequeños productores (Programa Social Agropecuario, 2003).

Primera etapa (1980- 1993): “las organizaciones (ONG) fuimos el germen para recuperar lo organizativo”

Durante los años 70, ante el vacío del Estado en la época de la dictadura⁴ en zonas rurales, comenzaron a hacerse presentes diversos referentes de **Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo Rural** (ONGDR)⁵ que comenzaron a trabajar en la región del NEA. Su importancia radicó en haber sido los primeros actores en identificar a los pobres rurales como demandantes de asistencia técnica (Cowan Ros, 2002) y en apoyar la conformación de diversas organizaciones de base a partir de los 80 (Benencia, 2002). En el caso de la provincia del Chaco destacaron el **Instituto de Cultura Popular** (INCUPO)⁶, que influyó fuertemente en la consolidación de la **Unión de Pequeños Productores del Chaco**

(UNPEPROCH) y el **Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana** (INDES)⁷, que acompañó los procesos de gestación de la **Asociación de Pequeños Productores del Chaco** (APPCH). Además, sus técnicos trabajaron de cerca con la **Asociación de Pequeños Productores Orgánicos** (APPO) y la **Unión de Pequeños Productores de Colonia Elisa** (UNPEPROCE).

Desde hace varias décadas, los pequeños productores del norte argentino han convivido en un contexto socioeconómico desafiante caracterizado por la falta de insumos para la producción, la inseguridad jurídica sobre la tierra y la escasez de servicios básicos. En efecto, 23,1% de la población de la provincia del Chaco vive con necesidades básicas *Insatisfechas* (INDEC, 2010), siendo la segunda provincia con mayor índice de pobreza (solamente superada por Formosa). Es importante destacar que, a partir de la década del 80, el eje central de las organizaciones de pequeños productores del Chaco es la demanda por la tierra (Gómez, 2013).

El accionar de INCUPO e INDES en Argentina se reactivó con la vuelta a la democracia en 1983, teniendo como principal objetivo la reconstrucción y conformación de organizaciones campesinas en el ámbito rural. Es en este contexto que los dirigentes e integrantes de las organizaciones campesinas adquirieron una mirada política que consistió en plantearse cómo pensar y hacer política (Schiaivoni, 2005). Esto se tradujo en prácticas organizativas y formas de trabajo territorial que tuvieron como objetivo articularse

⁴ Desde el periodo 1970-1973 se llevaron a cabo diversas concentraciones de productores rurales en las provincias de Chaco, Formosa, Corrientes y el norte de Santa Fe para denunciar la explotación que sufrían a causa de las empresas acopiadoras del algodón. En 1975 se incrementó el enfrentamiento entre el gobierno provincial y los principales dirigentes de los productores algodoneros (pertenecientes a las *Ligas Agrarias Chaqueñas*) produciéndose un endurecimiento de los aparatos represivos del gobierno. En 1976 la junta militar derrocó a Isabel Perón y consideró la zona rural del Chaco como subversiva. Se detuvieron a cerca de 85 personas, entre los que figuraban dirigentes de las LACH. El *Operativo Toba II* de la VII Brigada de Infantería tuvo como objetivo desarticular la estructura de las organizaciones subversivas en la zona (Roze, 1992).

⁵ Por ONGDR se entiende *aquellas organizaciones que: no tienen fines de lucro, no son organizaciones gremiales ni reivindicativas, realizan actividades de apoyo y promoción a productores rurales y los beneficiarios de sus proyectos no son sus integrantes y persiguen el desarrollo social* (Thompson, 1990, citado en Cowan Ros, 2002:41).

⁶ INCUPO es una asociación civil sin fines de lucro y de inspiración cristiana. Si bien su labor inicial estuvo focalizada en la alfabetización de adultos, hoy abarca diversas temáticas que afectan a sectores rurales de las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero y Norte de Santa Fe (Murtagh, 2013).

⁷ En 1974, se funda el INDES, dedicado al trabajo con organizaciones de productores rurales minifundistas. Fue conformado por una red de funcionarios vinculado también a la corriente del humanismo que trabajaban en la Secretaría de Bienestar y Acción Social.

con el gobierno provincial para exigir y plantear estrategias para el desarrollo de los pequeños productores y los pueblos indígenas.

Jaime,⁸ un ingeniero agrónomo de la tercera edad y ex dirigente de las **Ligas Agrarias Chaqueñas** (LACH)⁹ que trabajó como técnico en diversas ONG, **Servicio Paz Acción y Justicia** (SERPAJ)¹⁰ y el **Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social** (CIPES),¹¹ me dijo que en 1983 la situación de los pequeños productores era muy difícil y compleja. Me comentó que eran productores que *estaban aislados y que el Estado nunca se había encargado de ellos*. Así, el objetivo de los técnicos de las ONG fue trabajar en el fortalecimiento de las organizaciones de base de pequeños productores desde diferentes aspectos como lo productivo y lo organizativo.

Cuando Jaime refiere que las ONG fueron *el germen para recuperar lo organizativo* significa que plantearon acciones para reconstruir la organización. Trabajaron en la concientización de los pequeños productores y en explicarles la importancia de que se organizaran para defender sus derechos y su territorio. Para ello, las diferentes ONG utilizaron como metodología la educación popular de Paulo Freire.

⁸ Se utiliza un pseudónimo para preservar la confidencialidad de todos los informantes (agentes estatales, referentes de ONG y dirigentes campesinos) que fueron entrevistados o con los que sostuve conversaciones informales durante la investigación. Solo se nombran los funcionarios públicos que sostuvieron altos cargos el PSA y los gobernadores del Chaco con el fin de que el lector logre ubicarse en el tiempo histórico correspondiente.

⁹ Para mediados de los 60 varios productores chaqueños dejaron de verse representados en las organizaciones gremiales tradicionales del campo (como FAA) y se conformarán nuevas organizaciones de productores jóvenes provenientes del **Movimiento Rural Cristiano** y la **Unión de Cooperativas Agrícolas Limitada** (UCAL), fueron ellos quienes fundaron el movimiento de las **Ligas Agrarias Chaqueñas** (LACH) con el objetivo de denunciar las injusticias de las empresas acopiadoras y comercializadoras del algodón y renovar el cooperativismo agrícola y su estructura organizacional. Las LACH estaban conformadas por hijos de colonos rurales (descendientes de inmigrantes europeos) que eran medianos productores y que estaban vinculados a cooperativas algodonerías. Su principal reivindicación fue defender la producción del algodón (comercialización, precio, insumos); tener representación en los organismos estatales y defender la situación legal de los propietarios de tierra (Roze, 1992).

¹⁰ Pérez Esquivel dijo que el objetivo de SERPAJ era *producir un cambio y terminar con las injusticias a través de programas de desarrollo o de promoción humana* desde la ideología del Concilio Vaticano II y la teología de la liberación (López Saavedra, 1984).

¹¹ Es una Organización No Gubernamental que lleva a cabo iniciativas, proyectos y programas de promoción comunitaria y desarrollo humano dirigidos a jóvenes, mujeres, trabajadores de cooperativas, campesinos y pobladores urbanos. Su sede se encuentra en la ciudad de Resistencia, Provincia del Chaco (Argentina) y funciona en esta provincia desde el año 1984. Trabaja con grupos y organizaciones comunitarias con fuerte presencia de mujeres y jóvenes en el área de Gran Resistencia, aunque ha desarrollado proyectos en otras localidades del Chaco (<http://www.cipeschaco.com.ar/>).

Fernando Méndez, dirigente campesino histórico de la APPCH, recuerda muy bien como a sus 32 años comenzó a trabajar con el INDES y que este primer trabajo de organización fue difícil pues muchas personas desconfiaban y sospechaban, pensaban que el INDES quería organizar a los campesinos en torno a actividades violentas (por la historia de las represalias que el gobierno de la última dictadura militar ejerció en contra de las LACH). Uno de los principales motivos para organizar la APPCH fue que los productores vivían en un asentamiento de tierras fiscales, esto ocasionaba que las familias fueran desalojadas de sus lotes. *Ese temor fue el que nos impulsó a organizar*, expresó Fernando.

Tanto Rosendo como Fernando (ambos dirigentes campesinos de la tercera edad de la APPCH) recuerdan muy bien a los técnicos del INDES con los que trabajaron. Fueron ellos quienes les plantearon la idea de hacer una asociación que representara a todo el Chaco y de trabajar en red con otras organizaciones del territorio. A mediados de los ochenta se incentivó a la población para que eligieran dos líderes por paraje para llevarlos a Resistencia y de ahí conformar una asociación que contaba con una comisión compartida que abarcaba los diferentes grupos de la zona donde trabajaban (Pampa del Indio y Castelli).

Los dirigentes de APPCH se refieren a estos técnicos como “sus maestros” y como gente que les dio “mucho formación” en diferentes áreas como el manejo silvo pastoril, y la diversificación productiva a través del cultivo de huertas orgánicas. Para muchos de ellos sus experiencias de trabajo con los técnicos de las ONG los llevaron a conocer y recorrer el territorio, así lo cuenta el Sr. Quintana, un dirigente de la Asociación de Pequeños Productores Orgánicos (APPO), quien recordó la anécdota de una de sus primeras capacitaciones con el INDES en una cuña boscosa en Vera y Reconquista.

Me invitaron y yo no sabía ni a que fui [Se estaba refiriendo a una capacitación de manejo de monte que hicieron con el INDES en 1995]. *Se visitó a varios productores que estaban en una zona muy extensa en la cañada de las víboras. Sirvió mucho porque se intercambiaron experiencias.* [En ese momento rio y dijo con alegría] *Esa salida para mí fue como si uno fuera a otro país.* (Registro del diario de campo 20/03/2015)

En el mismo tenor, Fernando Méndez de la APPCH me contó emocionado que hizo una experiencia de trabajo con Licio (técnico del INDES) donde fueron a El Impenetrable para relevar la forma de vida y las costumbres de la población indígena, donde aprendió muchísimo de su cultura, creencias, utilización de pigmentos naturales y plantas medicinales.

Los testimonios de Fernando, Rosendo y el Sr. Quintana nos hablan de la importancia de la otredad y el reconocimiento de la diferencia como motor de la organización. Asimismo, muestran cómo los campesinos reconocen la diversidad y la complejidad del mundo rural argentino hasta dentro de su misma provincia, donde se encuentran localizados pequeños productores con diversas estrategias reproductivas (cabriteros, huerteros, pueblos originarios, hacheros, jornaleros etc.). En el mismo sentido, sus trayectorias indican cómo a través del tiempo ellos combinan diferentes estrategias reproductivas para su supervivencia. Si bien todos ellos son pequeños productores se reconocen como dirigentes campesinos e incluso enfatizan cómo este rol les llevó a poner en segundo plano sus actividades productivas, esto es parte del “sacrificio” que ellos hicieron para participar en las diversas actividades de los proyectos de las ONG y las agencias estatales.

Jaime me explicó que, durante esa etapa, a pesar de ser ingeniero agrónomo, su trabajo (en SERPAJ y CIPES) consistía en:

Era un técnico político, ¿viste?, no era un técnico productivo, digamos. [Mi tarea] era cómo trabajar el tema organizativo y fortalecer las organizaciones. Como fue... mi trabajo anterior en las Ligas (en referencia a las Ligas Agrarias), digamos, no solamente trabajaba lo productivo, sino todo lo que es lo organizativo...” (Jaime, técnico ONG)

El rol de Jaime y otros técnicos políticos de las ONG consistía en pasar información y promover espacios de discusión y análisis de las problemáticas sociales y políticas de los campesinos (falta de insumos para la producción y comercialización, tenencia precaria de la tierra, explotación ilegal de los recursos naturales por parte de las empresas madereras, etc.). Su concepción sobre el pequeño productor tenía que ver con plantear una estrategia más amplia y territorial para poder *solucionar los problemas de la gente que no estaba organizada*.

El contexto histórico y político de la década del 80 en el que les tocó trabajar a los técnicos de las ONG y dirigentes campesinos les causó diversos dilemas y tensiones en su trabajo. Por un lado, ambos veían que las problemáticas de los campesinos chaqueños iban más allá de la falta de insumos para la producción y las cuestiones técnicas y productivas. Es decir, el problema político más grave tenía que ver con la concentración de la tierra y la falta de seguridad jurídica que tenían los campesinos e indígenas sobre la misma. Por otro, no sabían cómo resolver la cuestión política, cómo reclamar y exigir al gobierno provincial derechos para los criollos e indígenas. Se discutía mucho sobre el rol que cada uno debía jugar (técnicos y dirigentes) y el tipo de lucha que debía llevarse a cabo.

Oscar, un militante católico que lleva trabajando en la región NEA para INCUPO desde el año 1979, me comentó que durante y poco después de terminada la última dictadura militar

INCUPO tuvo que optar para bajar su perfil. Sabía que, si mantenía su manera de trabajar, su manera de expresarse, su manera de decir las cosas, su análisis crítico, su propuesta con la gente; iba a correr la misma suerte que los que desaparecían. Entonces, optó por darse una estrategia de sobrevivencia. Esa estrategia consistió en seguir estando con la gente de otra manera. Manteniendo la posibilidad de reunirse, aunque en cada reunión teníamos un policía que escuchaba todo lo que se hablaba. Entonces, ¿qué se hablaba?, y se hablaban cosas eh... temáticas educativas, de salud y relacionadas a la persona y a la familia. Que no tenga vinculación política, es decir...también grupos de alfabetización, pero siempre sin establecer vinculación con la política, hacer de cuenta que la política no existe, hacer de cuenta que en el país las cosas estaban bien...y poder seguir reuniéndose.

Jaime expresó que les costó mucho trabajo articular acciones con los referentes de otras ONG, ya que cada una *estaba cobijada* en su propio espacio y defendía su propio proyecto y estrategia. Las diferencias que existían entre los directores de las ONG tenían que ver con su forma de trabajo y con la concepción que cada una tenía sobre lo organizativo. Esto generó debates entre los miembros de las ONG y los dirigentes de las organizaciones. Para Oscar uno de los grandes desafíos que tuvieron trabajando con las comunidades campesinas fue:

Cómo levantar la mira política de la organización, cómo ir dejando de mirar tanto la chacra, el algodón y el autoconsumo sino mirar más adelante, más arriba, de pensar en una política campesina, le llamábamos nosotros. Que tampoco nosotros teníamos tan claro qué era eso, pero si sabíamos que el sector se merecía una política campesina que hasta ese momento no existía. Existía la gran política agropecuaria para los grandes productores [...] Los pequeños productores son los más, pero tienen la menor cantidad de tierras, tiene una pirámide invertida digamos, ¿no? Entonces, este sector que tiene la menor cantidad de tierra pero que son mayoritarios, ¿cuál es la política que el gobierno tiene para ellos? No existía. Ni siquiera el sector existía en el imaginario popular o en los medios de comunicación, no existían.”

(Oscar, técnico de INCUPO).

En opinión de Jaime, las ONG que tuvieron *una visión más política* coincidieron en que era

importante fortalecer al sector de las organizaciones campesinas y ayudarlos a luchar por sus principales problemáticas. Para ello, era necesario que hicieran un trabajo *integral y articulado*. En contraposición, muchos técnicos tuvieron problemas dentro de las ONG donde trabajaban porque había quienes tenían *poca visión política* y querían seguir haciendo un trabajo más focalizado y territorialmente localizado que solo beneficiaba a 20 familias, pero no al sector.

Esta visión política de la cual habla Jaime obedece a la orientación política y trayectoria de los diferentes actores. Para él, las discrepancias entre las ONG obedecían a que no querían *quedar pegados* a la estrategia de las **Ligas Agrarias Chaqueñas** (LACH) porque no compartían la metodología y *discrepaban en la construcción política*. Su orientación política por haber sido dirigente de las LACH era distinta a la de aquellos que no habían participado en este proceso. El abordaje de las LACH (en cuanto a la problemática del pequeño productor) era mucho más confrontativo de lo que era cualquier ONG, sobre todo aquellas que tenían una orientación más cristiana o eclesial. Por ejemplo, un técnico de la Junta Unida de Misiones (JUM)¹², que trabaja desde hace décadas en El Impenetrable, me comentó que tenían directivas de sus superiores de no involucrarse con el tema de la problemática de tierras de los pueblos indígenas, pues existía miedo de que ciertas facciones militares pudieran tener algún tipo de represalia contra la población indígena, sobre todo después de lo que fue el levantamiento carapintada en 1987.

Es decir, a pesar de que había vuelto la democracia los directivos y técnicos que trabajaban en las ONG debatían qué estrategias debían llevar a cabo para solucionar las problemáticas estructurales de los pequeños productores y sus posibles consecuencias. Por un lado, permanecía en la memoria las prácticas represivas del gobierno militar. Por otro, el levantamiento de los carapintada indicaba que existía una democracia frágil y que ciertos grupos militares podían poner en riesgo los derechos de la población indígena y campesina, así como obstaculizar el trabajo de sus principales mediadores e interlocutores.

Las citas anteriores destacan que el comportamiento de los actores no puede analizarse desde un punto de vista voluntarista sino siempre en relación al contexto político y económico en el que están insertos (Benencia y Flood, 2002). Así, vemos como la orientación política de los referentes de las ONG fue cambiando de acuerdo al contexto. Después de la dictadura el trabajo consistió en armar estrategias para articular a los dirigentes de las organizaciones campesinas

con los funcionarios de gobierno. Fortalecer y capacitar a los dirigentes de las organizaciones para que tengan voz y *capacidad de gestión propia para que el gobernador los reciba*. Estos esfuerzos se cristalizaron en la **Mesa Provincial de Organizaciones**, conformada en 1986 durante la gestión del gobernador justicialista Florencio Tenev. En ésta participaron referentes de CIPES, INCUPO, JUM e INDES y el Equipo Nacional de Pastoral Aborigen (ENDEPA)¹³ y los dirigentes de organizaciones campesinas (previamente mencionadas) e indígenas con el propósito de vincularse con el gobierno provincial. Las dinámicas de la Mesa consistían en reuniones de capacitación y reuniones entre dirigentes campesinos e indígenas¹⁴, los cuales solían reunirse en Resistencia (por dos días) para discutir los principales avances y desafíos del sector: la problemática de la tenencia de las tierras, las emergencias agropecuarias, la falta de insumos productivos e infraestructura, etc. Todos los viajes a Resistencia y las reuniones que tenían los dirigentes de las organizaciones con funcionarios de gobierno se financiaban gracias a las ONG (que contaban con financiamiento, principalmente, de la cooperación internacional y de iglesias europeas). Los dirigentes solían hospedarse en las oficinas de INCUPO. Esta Mesa constituye un ejemplo de lo que llamo *práctica organizativa*, un dispositivo donde logran juntarse actores de diferentes mundos sociales (dirigentes campesinos, entes estatales, referentes de ONG) con representaciones diversas (instituciones, territorios, iglesias, etc.) en un espacio concreto.

Los técnicos que llegaron a ejercer cargos directivos en las organizaciones del tercer sector sostienen que los principales logros de la Mesa Provincial durante el gobierno de Tenev fueron: ayudar a movilizar apoyo entre organizaciones de pequeños productores a nivel NEA para la sanción de la ley 23.107¹⁵ (la cual permitió que los pequeños productores algodoneros se integraran al sistema previsional) y la Ley provincial del Aborigen, que tuvo como principal objetivo mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas a través del acceso a la tierra y la asignación de recursos para la promoción de sus economías (Art. 1).

En el contexto neoliberal de los 90 hubo una serie de amenazas legislativas que pretendían eliminar las restricciones contempladas en la constitución provincial del Chaco de 1957 para la

¹³ Formado por la Comisión Episcopal Argentina a finales de los 80 para atender a los indígenas en temas como su derecho a la educación bilingüe y a la tierra.

¹⁴ Es interesante recordar que no fue sino hasta la reforma constitucional de 1994 que los indígenas fueron reconocidos como sujetos de derechos, anteriormente los referentes y técnicos de las ONG los veían más como productores algodoneros o como trabajadores agrícolas temporales en los distintos cultivos. No existía la diferencia tajante que existo hoy de productores indígenas y no indígenas, lo cual habla de la importancia de las categorías que los agentes de desarrollo dan a los sujetos de intervención.

¹⁵ Promulgada el 8 de octubre de 1984

¹² A principios del siglo XX, llegaron al Chaco los primeros misioneros protestantes que tuvieron contacto con los tobas. En 1964, se estableció un organismo ecuménico llamado la Junta Unida de Misiones (JUM), creado por la iniciativa de iglesias protestantes argentinas.

enajenación de la tierra pública y su adjudicación a sociedades mercantiles. Si bien la ley de tierras 2.913/1984 retomó las prescripciones constitucionales vigentes (que limitaban la mercantilización) esto no impidió que desde su sanción se avanzara con la apropiación de grandes extensiones de tierra y con la explotación forestal indiscriminada (Gómez, 2013). En consecuencia, hubo un fuerte rechazo por parte de los dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas del Chaco, así como de los técnicos de las ONG que trabajaron con ellos, quienes se movilizaron para exigir que en la constitución provincial se reconociera la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, tomando en cuenta la reforma constitucional de 1994 (a nivel nacional) y el Convenio 169 de la OIT ratificado por el Estado argentino en 1992¹⁶.

Estas movilizaciones tuvieron como resultado la incorporación de los artículos 37 y 42 de la constitución provincial del Chaco. El primero reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas, su identidad étnica y cultural, así como su derecho a la tierra (propiedad comunitaria), la educación bilingüe, y su participación en la preservación y recuperación de los recursos naturales. El art. 42 establece que la tierra pública se sujetará a planes de colonización con fines de desarrollo y productivos y que será entregada y adjudicada preferencialmente a *los aborígenes, ocupantes, pequeños productores y su descendencia*. De igual manera, establece que los planes de adjudicación de tierra pública para estos grupos contemplarán créditos oficiales (para la vivienda y la producción), así como el asesoramiento y la asistencia técnica (Art. 42 incisos 3 y 4). No obstante, el problema de acceso a la tierra se mantuvo como una constante en la agenda del movimiento indígena y de los pequeños productores chaqueños (Gomez, 2013). A su vez, Roze (2007) sostiene que la Constitución del Chaco no menciona nada sobre los recursos naturales y que existe legislación contradictoria que, por un lado, busca proteger los derechos de los indígenas y pequeños productores; y por otro, avala la depredación silvícola por parte de particulares aliados a sectores del gobierno provincial.

A partir de la década del 90 el universo de pequeños productores se ha complejizado y es difícil caracterizarlo y medirlo en la manera que se hacía en la década del 60, donde con pocas variables se podía definir con claridad modos

¹⁶ Con respecto a la tierra el tratado estipula que existen formas de uso y apropiación del espacio que trascienden al criterio centrado en la posesión efectiva de una porción del suelo de la superficie terrestre. A su vez, contempla mecanismos de consulta y participación de los pueblos indígenas con el objetivo de que defiendan sus intereses (Convenio, 169 OIT).

de producir, comercializar y consumir¹⁷. *Hoy la variabilidad de situaciones que configuran la unidad de pequeño productor chaqueño se ha vuelto menos permeable al análisis tipológico* (Roze, 2007:314). Aparecen en cambio, ciertos agrupamientos de sujetos más o menos homogéneos que, en la coincidencia de sus reivindicaciones hacen posible definir unidades de análisis. Estos sujetos de los que habla Roze son los pequeños productores nucleados en las organizaciones anteriormente descritas y se caracterizan por contar con una superficie promedio de entre 5 y 120 hectáreas¹⁸. Su producción depende de la región chaqueña donde se encuentren. En el Impenetrable destaca la producción cabritera y de ganadería extensiva. En el centro del Chaco varias organizaciones cuentan con huertas y animales de granja que venden productos en ferias francas. En otros lugares cuentan con fábricas de chasinados y elaboración de productos de valor agregado como mermeladas y dulces.

Roze (2007) sostiene que uno de los cambios más importantes en relación con la situación de los pequeños productores en este largo proceso de transformación (desde el apogeo de la producción algodonera en los 50, pasando por la crisis del algodón en los 60; y posteriormente, la internacionalización de la provincia a partir de los cultivos exportables, seguido de las políticas neoliberales de los 90, ha sido el ámbito de interacción (de los pequeños productores). En los 80, como lo vimos anteriormente, interactuaban principalmente con la iglesia y laicos ligados al trabajo con fundaciones y ONG o algún político en busca de votos, o antropólogos o sociólogos interesados en estudiar su situación local. Mientras que en los 90, los llamados *productores minifundistas* pasaron a ser motivo de políticas particulares del Estado, ya como productores, ya como pobres o como grupos vulnerables (como lo fue el caso del PSA que veremos a continuación). Estas diferentes intervenciones han tenido fuertes determinantes en sus estrategias productivas y en sus acciones reivindicativas, incluso constituyen situaciones identitarias (Roze, 2007).

¹⁷ Ello se debe a diversos factores y cambios estructurales entre ellos el que el Chaco dejó de ser una provincia algodonera para pasar a dedicarse a otros cultivos de mayor rentabilidad como la soja y el girasol. También se debe a la inserción de los pequeños productores en trabajos extraprediales, a la creciente migración rural-urbana y la aparición de nuevos actores y conformación de organizaciones antes y después de la última dictadura militar que ensayan nuevas estrategias reproductivas entre los pequeños productores así como a la llegada de programas estatales a partir de los 90.

¹⁸ Es importante establecer que el número de hectáreas no nos dice nada sobre estos pequeños productores, pues muchos viven en grandes extensiones de tierra donde se dedican a actividades como la ganadería extensiva pero no tienen el título de propiedad sobre la misma. Asimismo, muchas veces gran parte de la tierra que tienen estos productores no puede utilizarse para el cultivo de alimentos.

Segunda etapa (1993-1998): Dilemas y conflictos en el PSA “Desrumpimiento¹⁹ por no tomar en cuenta a todas las organizaciones en el territorio”

Existen dos continuidades interesantes entre el trabajo que hicieron las ONG y el PSA: los trabajadores de las primeras pasaron a formar parte del segundo; y por ende, sus prácticas organizativas y formas de trabajo territorial fueron extendiéndose hacia formar parte de las políticas de Estado. En este sentido, a través del PSA se legitimaron las estrategias de los referentes de las ONG y se creó un componente socio organizativo que tenía que ver con la articulación del Estado con las ONG, forjando un espacio de competencia entre diferentes estilos de desarrollo rural²⁰ (Schiavoni, 2005). Estas acciones se situaron en la década de los 90 en un contexto de creciente pobreza y reconversión productiva donde la elite gobernante vio a las ONG como aliadas para contener los efectos negativos del modelo económico (Benencia y Flood, 2002). Un ejemplo puede encontrarse en la Secretaria de Agricultura Ganadería y Pesca (SAGPYA), que contempló la tercerización de algunas de sus acciones a las ONG (Cowan Ros, 2002).

La decisión que tomaron los referentes de las ONG de formar parte de una nueva estructura estatal relacionada a las temáticas rurales obedeció también a su orientación política y a esta necesidad que todos veían de la creación de una política de estado para el sector. Aquellos que conformaron las principales estructuras del PSA a nivel nacional y provincial fueron militantes de diversas corrientes (humanistas cristianos, peronistas) provenientes de familias ligadas al campo y que tenían en común la preocupación por lo social (Murtagh, 2013). Varios de ellos coincidieron en diferentes espacios de formación, como los **Seminarios de Empresarios Rurales** (SER), que eran organizados por monseñor Quarrancino en el monasterio benedictino de Los Toldos, con el objetivo de estudiar la doctrina social cristiana y su aplicación práctica en sus empresas agropecuarias (Murtagh, 2013). De estos seminarios participaron

¹⁹ Esta es una categoría nativa a la que refirieron diversos dirigentes campesinos entrevistados. Al hablar de “desrumpimiento” aludían a la tergiversación y los conflictos que causaron diversos formatos organizativos promovidos por el PSA en sus territorios.

²⁰ Schiavoni (2005) relata los diferentes estilos de desarrollo rural que habían en la Unidad Técnica de Coordinación Provincial del PSA en Misiones donde había actores que reivindicaban más las propuestas productivas y otros que se volcaban más a lo socioorganizativo. En el Chaco podemos decir que las ONG que participaron también tenían diferentes estilos sobre cómo trabajar con la población destinataria del programa. Muchas veces estos estilos estaban definidos por la trayectoria del actor, los objetivos de su institución, el tipo de programas al cual tenían financiamiento y el tipo de destinatario al cual iban destinadas.

Gastón Bordelois (quien asumió la coordinación nacional del PSA) y otros de sus colegas como Pereda y Stengel y Monseñor Iriarte (quienes fueron designados como consejeros del PSA).

Cuando le propusieron la coordinación nacional a Bordelois, él contactó a las personas que integraban la **Mesa Provincial de Organizaciones** para proponerles abrir la delegación del PSA en Chaco. Así, Jaime (cuyo hermano había sido compañero de Bordelois en el **Movimiento Rural Cristiano**) comentó que entre los integrantes de la mesa se pusieron de acuerdo para elegirlo como primer coordinador provincial y que sintió mucha responsabilidad.

Uno de los debates y discusiones más importantes que tuvieron como Mesa fue acordar la necesidad de tener *una política de estado* para el sector. Esta, podemos decir, fue la orientación política de la Mesa de Organizaciones en el Chaco:

Alguna de las cosas interesantes era la de visualizar que había que impulsar una política de estado. Por eso todo el mundo de alguna forma se suma al PSA, diríamos, ¿no? Porque dicen, bueno, las ONG pueden acompañar, pero la única forma de solucionar el problema de la gente es que el estado se hiciera cargo. Es una visión bastante interesante, porque en otros lugares era más bien una... seguir trabajando con las ONG en su grupito, su grupo de gente, pero no tener una visión mucho más amplia de atacar... de resolver los problemas del sector. (Jaime, ex coordinador provincial del PSA en Chaco)

Si bien los nuevos integrantes del PSA buscaban pasar a tener *una política de estado*, siguieron reproduciendo la mirada de las ONG, sus prácticas y metodologías. Esto se observa cuando uno compara el discurso de los entrevistados de técnicos de ONG (sus visiones sobre el pequeño productor y el sector) y los lineamientos y los discursos de los funcionarios del PSA. Mientras entrevistaba a un técnico de una ONG que ha trabajado en Chaco desde antes de la dictadura me sorprendió su mirada y su concepción sobre la población campesina: *el campesino, naturalmente, no sólo en Argentina, sino creo en cualquier país de América Latina, seguro es una persona tímida, cabeza gacha, autoestima baja, con muchas dificultades para enfrentarse a un mundo que no conoce*. Esta visión fue compartida por varios técnicos de diversas instituciones durante el trabajo de campo, quienes, a pesar de ser críticos

del asistencialismo, veían al campesino como un *sujeto empobrecido y vulnerable que requiere asistencia del estado para convertirlo en sujeto productivo y ayudarlo a organizarse*.

En consonancia con lo anterior, el primer coordinador nacional del PSA, Gastón Bordelois, quien estuvo en el cargo desde 1993 hasta 2005, describió el programa como una política de *promoción humana, a través de la cual los beneficiarios superan su situación de pobreza con su propio esfuerzo* (Programa Social Agropecuario, 2001:7). Para ello, buscaba que el pequeño productor se insertara en estructuras asociativas (formar grupos con otras familias de productores) para recibir créditos y formular proyectos productivos con el fin de lograr procesos de crecimiento y capitalización de sus unidades productivas. El discurso oficial del PSA partía de la premisa de que los pequeños productores tenían la necesidad de ser reconocidos y respetados como sector y que al recibir créditos en vez de “dádivas” hacía que tuvieran una “ayuda digna” que “contribuye al crecimiento de la autoestima y a que se desarrolle con su propio esfuerzo” (Programa Social Agropecuario, 2001:9).

A partir de 2005 el PSA fue criticado por ser una *política neoliberal y asistencialista*. Esta denominación era común entre los funcionarios y técnicos (sobre todo aquellos que fueron posteriores a la gestión de Gastón Bordelois y que comenzaron en la Subsecretaría de Agricultura Familiar en 2008) y dirigentes campesinos (que fueron destinatarios del programa en los 90). No obstante, en la época en que fue gestado y en los años a su posterior desarrollo, fue aclamado por seguir los criterios de las políticas sociales de los 90: descentralización, focalización, utilización de la lógica de proyectos mediante el financiamiento a través de fondos de desarrollo o inversión social, evaluación y seguimiento de las intervenciones y participación de los beneficiarios (Programa Social Agropecuario, 2001:15).

El PSA se conformó como una estructura *pequeña, flexible y descentralizada* (Programa Social Agropecuario, 2001:16). Las coordinaciones provinciales establecidas en las 21 provincias del país tenían a su cargo ejecutar las acciones centrales promoviendo grupos, así como financiar y apoyar técnicamente los proyectos, realizando el seguimiento y evaluación de los mismos. Por su parte, la Unidad Central era la encargada de elaborar las pautas concretas de trabajo a partir de los lineamientos generales surgidos de la autoridad política. Funcionaba como fondo de inversión o desarrollo social en el sentido que los recursos estaban disponibles a medida que se presentaran proyectos que serían seleccionados por medio de un concurso. Su instrumento principal era la asistencia financiera mediante la forma de créditos directos que debían devolverse para seguir financiando otros proyectos. (Programa Social Agropecuario, 2001:15). El crédito se

otorgaba directamente a los grupos sin exigir garantías reales y se daba un plazo y periodo de gracia flexible con un plazo máximo de 7 años. La tasa de interés era parcialmente subsidiada y equivalía al 6% anual sobre saldos de operaciones normales. El monto máximo de crédito por familia y por año era de \$1200 (Programa Social Agropecuario, 2001:19). Cabe destacar que el financiamiento disponible tanto para el PSA como para cada familia era muy escaso. Otros dos instrumentos centrales del programa eran la asistencia técnica y la capacitación.

La normativa del PSA estipulaba que para acceder a los beneficios del programa los productores debían constituirse en grupos de al menos seis familias para formular un proyecto productivo con la asistencia de técnicos financiados por el PSA²¹. Este requisito fue puesto en discusión por los dirigentes de organizaciones campesinas y algunos de los referentes de ONG que los asesoraban, pues desde su punto de vista, *rompía la estructura organizativa del territorio* dividiendo a las organizaciones. Estas discusiones se dieron *al interior del estado* como lo señaló Jaime, con esto quería decir que desde que se creó el PSA en la provincia del Chaco comenzó a funcionar la Unidad Provincial (UP)²², cuya piedra basal fue la Mesa Provincial de Organizaciones que armaron con las ONG (desde 1986), *siempre trabajando y piloteando sobre lo que ya había de trabajo en esta Mesa que se había formado con las ONG y las organizaciones* (entrevista realizada a Jaime, coordinador provincial del PSA)

Tanto las ONG (INCUPRO, CIPES, INDES) como las organizaciones campesinas (UNPEPROCH, APPCH, Coordinadora del Tacuruzal, Poriajhú) contaban con un representante en la UP, donde estaba contemplado que los pequeños productores y sus organizaciones pudieran tomar decisiones con respecto al programa, así como tener la oportunidad de dialogar y plantear demandas y sugerencias con respecto a sus problemáticas (Programa Social Agropecuario, 2001:16). Había también un representante del gobierno

²¹ El crédito se otorgaba directamente a los grupos sin exigir garantías reales y se daba un plazo y periodo de gracia flexible con un plazo máximo de 7 años. La tasa de interés era parcialmente subsidiada y equivalía al 6% anual sobre saldos de operaciones normales. El monto máximo de crédito por familia y por año era de \$1200 (Programa Social Agropecuario, 2001:19).

²² El PSA contemplaba actividades que tenían que ver con el ámbito productivo y socio-organizativo, contemplando estructuras asociativas zonales, provinciales y regionales donde los beneficiarios del programa pudieran participar. La UP tenía como función primaria asegurar la descentralización y la toma de decisiones en forma concertada en lo referente a estrategias, focalización y aprobación de los **Emprendimientos Productivos Asociativos** (EPA). Estaba integrada por 6 miembros: el Coordinador Provincial (que representaba al PSA y a la SAGPYA), dos representantes de los pequeños productores, un representante del estado provincial, un representante de las ONG y otro del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

provincial que era del INTA (designado por la Secretaría de Agricultura).

Como coordinador del PSA (a nivel provincial) Jaime tenía el rol de coordinar la UP, cuyo objetivo era discutir y planificar el trabajo y las principales acciones del PSA en la provincia, así como aprobar los proyectos presentados por los grupos una vez que el equipo técnico evaluara su viabilidad (Benencia, 2002), para lo cual se reunían mensualmente.

Uno de los grandes desafíos que tuvo Jaime al iniciar su gestión como coordinador del PSA giró en torno a *fortalecer las organizaciones, ampliarlas y armar grupos*. Desde su perspectiva, la estrategia de las ONG²³ (representadas en la UP) era una “de cerrar,” pues no querían ampliar la participación a más familias en el territorio. Por su parte, el PSA buscaba llegar a otros destinatarios que no fueran los miembros de las organizaciones campesinas ahí representadas. El problema radicaba en que las organizaciones (que ya se habían consolidado desde la década del 80 y que seguían siendo asesoradas por las ONG) pensaban que ellos debían ser los principales destinatarios de los créditos. No obstante, él pensaba que también había otros productores (que no formaban parte de estas organizaciones) que tenían el derecho a recibirlos. Al dilema de quién debe recibir el crédito o qué grupos en el territorio deben priorizarse se sumaban otras limitantes como la falta de técnicos en terreno para asesorar los proyectos y la escasez de fondos disponibles.

La UP fue aprovechada por los dirigentes de las organizaciones, técnicos del PSA y ONG para participar, plantear sus puntos de vista y formular y hacer denuncias sobre el grado de supervisión y control de los recursos e insumos que llegaban del programa. Para ello, los actores siguieron distintas prácticas organizativas que fueron desde la participación institucional hasta la movilización y el conflicto. Entre los dirigentes de organizaciones que plantearon una línea confrontativa con respecto al PSA se encontraban Omar Torres y Aldo Mejía de UNPEPROCH. Así, un dirigente me relató cómo fue la reunión que tuvieron con el Coordinador nacional del PSA, en Buenos Aires:

En esa época teníamos la Comisión Regional de Pequeños Productores²⁴, porque se llamaba así... con Santiago del Estero, Formosa, Chaco y Corrientes, entonces nosotros empezamos a tener problemas con... Porque los primeros créditos no le dieron a [las organizaciones]

²³ Es interesante como en el discurso de los entrevistados se reifican las organizaciones permanentemente, sobre todo cuando se habla e situaciones conflictivas. El entrevistado nunca se refiere a referentes o técnicos específicos de las ONG sino a las “ONG” en general.

²⁴ Estos espacios regionales de participación se formaron en cada una de las diferentes regiones y también eran espacios de participación del programa.

de territorio, se lo dieron a grupos aislados, como rompiendo las organizaciones ya existentes. Entonces, ¿quién iba a venir a nuestra organización? si nosotros teníamos reglamentos, una estructura... Mientras que el PSA le llamaba a grupos sueltos y armaba un proyecto. Eso fue por lo cual fuimos a Buenos Aires, en su momento, a hablar con el Coordinador a nivel nacional [se refiere a Gastón Bordelois]. Y bueno, no hubo acuerdo, prácticamente un desacuerdo total y entonces nosotros...”

E²⁵: ¿Y qué fue lo que plantearon a Gastón Bordelois en esa reunión?

A: *Que se debe tener en cuenta a todas las organizaciones [...] en el territorio para que se pueda crear una gran organización, que no se haga este desrruptimiento.*

E: ¿Y qué le dijeron los del PSA?

A: *Que no, que el programa era para todos y que el Coordinador y... tenían la potestad de decidir cómo... Bueno, eso fue... casi le tiran por la ventana a Gastón en el Ministerio del Trabajo²⁶. Y bueno, de ahí nosotros... En ese momento (estábamos) el presidente de UNPREPROCH y yo ... Y a partir de ahí nosotros prácticamente nos distanciamos. Hubo algunos proyectos, creo que 25 proyectos, a nuestra organización la cual dijimos que no lo vamos a pagar hasta que no... no se ponga como se dijo que iba a ser. Y no lo hicimos²⁷. (entrevista realizada a Aldo, dirigente de UNPEPROCH)*

Pero lo que para algunos dirigentes campesinos significaba un *desrruptimiento en el territorio* para el coordinador provincial significaba un *criterio de distribución justa*. Jaime pensaba que no era posible que solo unas cuantas organizaciones (aquellas con mayor capacidad técnica para realizar proyectos) se llevaran la mayoría de los recursos. Fundamentó lo anterior con la desigualdad que había entre las organizaciones existentes, incluso entre las que estaban representadas en la UP, pues las más chicas o menos experimentadas *tenían dificultad en armar los proyectos* mientras que otras tenían un equipo más grande y *armaba los proyectos y los largaba*. En su opinión, la dirigencia no veía esta desigualdad en la capacidad de las organizaciones, sino que

²⁵ Se utiliza la E para designar al entrevistador y la A para designar al dirigente entrevistado, en este caso Aldo.

²⁶ En este momento, la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (SAGPYA) dependía del Ministerio del Trabajo.

²⁷ En una asamblea, la UNPEPROCH tomó la decisión de recomendar a sus asociados que no devuelvan los préstamos acordados con el PSA y que depositen sus cuotas en una cuenta bancaria especial con el objetivo de crear un fondo de recupero para los miembros de la organización (Benencia, 2002).

“veía sus propios intereses como organización, no veía el...los intereses de otros”.

Cuando Jaime planteó que una parte del dinero del PSA se utilizaría para financiar a las organizaciones y otra parte para los nuevos grupos de pequeños productores, los técnicos de INCUPO y los dirigentes de UNPEPROCH decidieron retirarse de la UP. Los referentes de INCUPO apoyaban al dirigente de UNPEPROCH y, en opinión de Jaime, crearon serias dificultades en la coordinación de la UP. En un principio, el dirigente Tomás de Poriajhu también apoyó la postura de Torres (líder de UNPEPROCH) y se enfrentó con el programa, pero luego estuvo de acuerdo en seguir participando del espacio.

El entonces Coordinador Provincial opinó que las limitaciones presupuestarias del PSA incidieron para que tuviera que repartirse muy poco dinero entre muchas organizaciones y grupos y que el conflicto estribó en que estos recursos nunca fueron suficientes.

Mientras entrevisté a Jaime pude observar diferentes contradicciones. Primero decía que el conflicto que hubo en el PSA era por los fondos, luego dijo que tenía que ver con motivos personales y, finalmente, reconoció que se trataba de una lucha de poder, después de haber negado que el conflicto tuviera que ver con cuestiones políticas. Así, explicó que ciertos dirigentes no estaban dispuestos a dialogar y debatir en la UP y que más bien querían imponerle cosas. Por su parte, los dirigentes de UNPEPROCH, y los técnicos de INDES e INCUPO proponían discutir la estrategia del PSA y reformular las reglas del juego con respecto al uso y forma de devolución de los créditos, buscando introducir una mayor participación por parte de los beneficiarios en la toma de decisiones del programa (Benencia, 2002).

Jaime se justificó diciendo que su rol como coordinador consistía en *llevar adelante la estrategia* y no su *postura personal*, por ello quería decir que él debía cumplir con lo estipulado por las normativas del PSA a nivel nacional. Además, aseguró que la estrategia seguida durante su gestión fue un acuerdo entre todos los actores que en su momento participaban de la UP.

Las cuestiones que plantearon los informantes nos hablan sobre las formas de trabajo territorial del PSA y la manera en que son disputadas por los diferentes actores. Es decir, se discute la metodología y la forma sobre cómo, a quiénes y con qué criterio se distribuían los fondos de los proyectos. Ahí, también resalta la cuestión sobre quiénes eran los que tenían la facultad para tomar esas decisiones. Para la mayoría de los dirigentes entrevistados los criterios y el componente socio-organizativo que establecía el PSA para el reparto de los fondos (armado de grupos) generaba un *desruptimiento en el territorio, rompía la trayectoria organizativa y fragmentaba al sector*.

Las críticas que realizaron los dirigentes no sorprenden cuando uno lee la *intencionalidad*

económica y política que establecía el programa en sus lineamientos. La primera, referida a mejorar la capacidad productiva de los pequeños productores, mientras la segunda buscaba

facilitar mayores niveles de organización para la participación y la toma de decisiones [...] en tanto herramienta política el PSA apunta a fortalecer los espacios y relaciones democráticos en las áreas rurales, a través de la apertura de canales de participación real para sujetos permanentemente excluidos. (Programa Social Agropecuario, 2001:25)

Esta intencionalidad política del programa que buscaba *abrir canales de participación real* tenía serias limitantes pues estaba claramente conducida por las autoridades del PSA (quienes regulaban los espacios participativos del programa, convocaban a los dirigentes de organizaciones y definían la agenda y los temarios a discutir) y servía también para legitimar su accionar. La participación podía ser considerada como un fetiche o un fin en si mismo pues muchas veces no estaba claro qué se buscaba por medio de la misma. Además, se contradecía con las estructuras de las organizaciones campesinas chaqueñas. Es decir, para repartir sus créditos no los tomaba en cuenta como organizaciones existentes, sino que establecía *nuevas formas de organización*. Esto, en opinión de los dirigentes, tuvo serias consecuencias, pues hizo que fuera difícil sumar a los compañeros para seguir luchando por otros proyectos más grandes y los dividió con el incentivo de recibir *pequeños premios* (los créditos) que no resolvían los problemas del sector.

El PSA y sus requisitos para conformar grupos de productores fueron formas de trabajo territorial que entraron a competir con las organizaciones existentes. En este sentido, Aldo Mejía, explicó que los pobladores preferían ser parte de los grupos PSA (que les otorgaban un beneficio inmediato, el crédito) que ser parte de las organizaciones (que tenían reglamentos y estructuras) y donde para participar había que adquirir compromisos de trabajo hacia los otros miembros de la organización y la Comisión directiva. Así, la lectura que hacen los dirigentes es que muchos que ya estaban insertos en las organizaciones prefirieron irse a los grupos PSA y los que no estaban en la organización preferían ser parte de los grupos PSA que comprometerse con la organización. Para el dirigente Tomás Gómez el PSA apuntó a la *despolitización del movimiento campesino* pues fue una política en contra de las organizaciones por haber fomentado la creación de grupos. Si bien los discursos de los dirigentes diferencian entre aquellos que pertenecían y no pertenecían al PSA lo cierto es tanto los dirigentes entrevistados como varios de los miembros de sus organizaciones tomaron créditos del PSA y aprovecharon sus instancias de formación y

participación para producir vínculos con otros dirigentes, con funcionarios de diferentes áreas y niveles del estado y para tratar de incidir en las políticas que se implementaban en sus territorios.

Otro de los reclamos generalizados fue el rol predominante que jugaron los técnicos en el PSA y la forma en que los dirigentes y miembros de las organizaciones quedaron fuera de la conducción sobre los fondos y el tipo de capacitaciones que debían impartirse. En este sentido, se acusó al programa de formar dirigentes en función de su visión política y de solo favorecer a aquellos que estaban de acuerdo en seguir sus criterios sin cuestionarlos.

Encuentro que una de las principales contradicciones del PSA en el discurso de varios de mis informantes (dirigentes, técnicos, funcionarios) es

que si bien dicen que “despolitizó” el movimiento campesino es cierto que también legitimó y creó nuevas organizaciones. Para algunos dirigentes como Miguel, el reconocimiento del PSA fue esencial para su organización, UNPEPROCE. Así narra que en los 90 *se desparrama todo* (por el retiro de las ONG y el financiamiento de la Cooperación Internacional) y que poco a poco su nueva asociación comenzó a caminar y que *el PSA ya lo ve como una organización más*, integrándose a las estructuras provinciales y regionales de decisión del programa.

De igual manera, es importante resaltar que tiempo después de haber decidido abandonar la UP La UNPEPROCH retoma las negociaciones con el PSA y volvió a ser parte del programa en 1998.

Conclusiones

El caso de la presente investigación aporta a la discusión sobre diversos debates teóricos y del ejercicio de la implementación de políticas públicas en diversos organismos (agencias estatales, tercer sector, organismos internacionales) con respecto a los factores que inciden para poner en marcha programas o proyectos de desarrollo rural. Desde los años 60 se discutieron los modelos burocrático-normativos que conciben el ejercicio de la política como un proceso racional, buscando complejizar el accionar del aparato burocrático, el contexto en el que se encuentra inserto y los actores que intervienen en el mismo. Incluso los enfoques organizacionales y burocráticos de la ciencia política y la administración pública admiten que el conflicto es un rasgo dominante de todas las organizaciones (estatales, privadas o del tercer sector); por ende, una de las preocupaciones centrales tiene que ver con cómo las personas, que tienen diversos intereses, logran llevar a cabo tareas conjuntas (Elmore, 1975).

Varios estudios de caso muestran que los funcionarios públicos no son actores racionales en busca de maximizar sus beneficios, sino personas con diferentes personalidades, estilos de gestión y sensibilidades hacia ciertas cuestiones, así como compromisos con ciertos programas y deudas con varios grupos sociales (Allison, 1969). Así, la respuesta hacia cuál es la cuestión o problema que debe priorizarse y qué hay que hacer cambia según la posición del actor, sus intereses y trayectoria.

El PSA en Chaco, al igual que en otras provincias (como Misiones, Salta y Jujuy) se montó sobre una red de profesionales vinculados por su ideología y sus convicciones (como militantes católicos o de diversas agrupaciones políticas) que los llevó a

conformar nuevas institucionalidades estatales, y también, organizaciones de sujetos rurales subalternos²⁸. La motivación de estos actores para aceptar condiciones de trabajo difíciles y, en ciertos casos precarias, resalta la importancia de su lealtad, orientación afectiva y los principios éticos a través de los cuales vivencian su profesión y sus prácticas (Cowan Ros y Arquero, 2018; Murtagh, 2013). También es importante destacar como en el caso del Chacho ciertos funcionarios habían sido dirigentes de las Ligas Agrarias (antes de la dictadura), técnicos de las ONG (en el periodo post dictadura) y funcionarios del PSA en los 90. Estas múltiples posiciones del sujeto definieron los diferentes respaldos institucionales que los funcionarios brindaron a los dirigentes de las organizaciones, muchos de los cuales fueron formados por ellos y con los cuales sostenían vínculos que iban más allá de lo profesional, los informantes destacaban el trato *familiar y de amigos*, aunque esto no suponga que están en igualdad de condiciones.

La interrogante sobre cómo volver operables las tecnologías y dispositivos de gobierno (Rose y Miller, 1993) para que logren tener incidencia en el territorio resulta interesante, sobre todo en contextos caracterizados por la falta de recursos económicos y humanos en las agencias estatales y la posición subordinada que ocupan los sujetos rurales subalternos en la estructura social. Ante la pregunta anterior es imprescindible el análisis

²⁸ Son personas que por su baja dotación de recursos y por ocupar históricamente posiciones sociales subordinadas ven restringidas sus posibilidades de reproducción social. En los programas de desarrollo rural suelen ser denominados como *pobres, campesinos, pequeños productores, indígenas, agricultores familiares, minifundistas y/o trabajadores agrarios* (Cowan Ros y Berger, 2018)

sobre los factores que inhabilitan o habilitan los vínculos interinstitucionales y aquellos que inciden en el vínculo entre los agentes estatales y la población beneficiaria (Cowan Ros y Berger, 2018; Cowan Ros y Arqueros, 2018).

A pesar de que el PSA definía el mismo marco regulatorio para todas las provincias fue el estado del vínculo entre las personas y sus concepciones sobre el desarrollo lo que facilitó ciertas articulaciones en algunas provincias (como Chaco y Salta) y las imposibilitó en otras, como el caso de Jujuy (Cowan Ros y Arqueros, 2018). En consecuencia, las políticas no son el resultado de planificaciones abstractas o racionales sino de la manera en que éstas se corporizan en diferentes personas, equipos de trabajo o redes de militantes y colegas que imprimen sus improntas en la gestión y que brindan soluciones temporales según el contexto donde accionen.

Así, las políticas no tienen que ver con lo que los actores se proponen inicialmente sino con una serie de compromisos, negociaciones, conflictos, acuerdos etc., que resultan de la interacción entre diversos actores, pues todos ellos deciden y actúan con base en expectativas recíprocas (Allison, 1969). Esto trajo como resultado la configuración de arenas en las que técnicos, referentes de ONG y dirigentes campesinos disputaran modalidades de intervención y formatos organizativos a patrocinar (Cowan Ros y Berger, 2018). Es por ello que en diversos trabajos de investigación se analiza la importancia de la incertidumbre (no actuar hasta que los otros actúen) y la desconfianza (pensar que todos son corruptibles menos uno) y la manera en que las redes de vinculación de los agentes estatales modelan y limitan los alcances de las prácticas organizativas que buscan implantar en el territorio.

Así, a pesar de seguir las recomendaciones de los organismos internacionales²⁹ (como con-

²⁹ La tesis de Florencia Marcos (2018) analiza la incidencia de los organismos internacionales en ciertas categorías que se utilizan en el PSA y la manera en que el estado asigna identidades y acciones de trabajo con el sector rural subalterno.

formar estructuras institucionales de participación para los llamados *beneficiarios*) el PSA no estuvo exento de problemas. Lo que muchas veces se supone que es un problema de *arquitectura institucional* (creación de normativas transparentes o instituciones que brinden incentivos a los actores para cumplir con las normativas del programa) son en realidad tecnologías de gobierno que buscan regular y estructurar el comportamiento y las actividades de otros (Rose y Miller, 1992) y que se superponen con redes y organizaciones preexistentes en el territorio (de militancia, parentesco, etc.).

Lo que los agentes estatales interpretan como *desorganización* o *apatía* de los campesinos son estrategias que éstos utilizan para limitar las acciones del estado en sus territorios (Warman, 1980, Nuijten, 2003). Para los agentes del PSA la lógica organizativa era funcional a la ejecución de proyectos mientras que para los dirigentes campesinos y sus organizaciones resultaba ineficaz para abordar integralmente sus problemáticas. No obstante, su disposición para participar en los formatos organizativos propuestos por los agentes estatales o del tercer sector puede ser explicada por la necesidad y urgencia de contar con recursos (financieros, vínculos con autoridades de gobierno en diferentes niveles, capacitaciones) que le ayuden a resolver sus problemáticas. Es por ello que los destinatarios participan de diferentes redes de distribución de recursos evidenciando cierta autonomía en la reproducción de sus vínculos, movilizándolo diferentes identidades y agencias promovidas por las agencias estatales (Cowan Ros y Berger, 2018). Además, el reconocimiento institucional por parte del Estado, les otorgó mayores posibilidades a los dirigentes de plantear conflictos en escenarios de negociación, generando un mecanismo de representación interna entre el funcionario y su organización (Berger, 2018). En este sentido, todos los actores tienen el interés de conservar el programa mientras proporcione beneficios que no serían asequibles por otras vías.

Bibliografía

- Allison, G. T. (1969). "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos". En Aguilar, L. F. (1993) *La hechura de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Benencia, R. (2002). "La construcción de poder entre pequeños productores rurales. Experiencias de organización en el Noreste de Argentina". En Benencia, R. y Flood, C. *ONGs y Estado: experiencias de organización rural en Argentina*. Buenos Aires: La Colmena.
- Benencia, R. y Flood, C. (2002). *ONGs y Estado: experiencias de organización rural en Argentina*. Buenos Aires: La Colmena.
- Berger, M. (2009). *Formas de interacción y participación política en el proceso de organización del Movimiento Campesino de Formosa (MOCAFOR)*. Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Berger, M. (2013). "Nociones de representación y organización en disputa". *Avá*, N° 21, pp. 85-105. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S185116942012000200004&script=sci_arttext.
- (2018). "Unificar al sector. un análisis etnográfico de los vínculos entre las organizaciones campesinas y las agencias estatales en Argentina". En Rangel Loera, N. (comp.), *La producción de prácticas políticas colectivas: estudios etnográficos en Argentina y Brasil*. [En Prensa]
- Convenio 169 de la Organización Internacional del trabajo sobre pueblos indígenas y tribales. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314.
- Constitución de la Provincia del Chaco. (1957-1994). Recuperado de http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/biblioteca/File/Contituciones/cp_chaco.pdf.
- Cowan Ros, C. (2000). "ONG's de desarrollo rural: estructura, dimensión y desafíos ante el nuevo siglo". *Realidad Económica*, N° 176, pp. 99-115. Buenos Aires.
- (2002). "ONGs de Desarrollo Rural: estructura, dimensión y estrategias ante el nuevo siglo". En Benencia, R. y Flood, C. *ONGs y Estado: experiencias de organización rural en Argentina*. Buenos Aires: La Colmena.
- (2008). "Mediação e conflito: lógicas de articulação entre agentes de promoção social e famílias camponesas, no norte da Provincia de Jujuy, Argentina". En Pessanha Neves, D. (org.) *Desenvolvimento social e mediadores políticos*. Porto Alegre: UFRGS.
- (2011). "La política de la (in)moralidad: vivencias, prácticas y relaciones sociales en una comunidad rural". En Nussbaumer, B. y Cowan Ros, C. (ed.) *Mediadores sociales en la producción de prácticas y sentidos de la política pública*. Buenos Aires: Ciccus.
- Cowan Ros, C. y Arqueros, M. (2018). "Poner el cuerpo. Emociones saber profesional y militancia en la extensión rural". *RevIISE*, N° 11, pp. 11-28. San Juan: Universidad Nacional de San Juan.
- Cowan Ros, C. y Berger. (2018). "'Sujetos' a la organización. Prácticas asociativas y políticas en procesos de desarrollo rural en Jujuy y Formosa, Argentina". *Trabajo y Sociedad*, N° 31, pp. 285-304.
- Elmore, R. F. (1975). "Modelos organizacionales para el análisis y la implementación de programas sociales". En Aguilar, L. F. (1993) *La implementación de políticas públicas*. México: Porrúa.
- Gómez, C. (2012). "Cuestión agraria y emergencia campesina. Las disputas por el acceso a la tierra en la provincia del Chaco, Argentina". *Estudios Sociológicos*, N° 89, pp. 489-517. México, Colegio de México.
- (2013). *Entre la reproducción social y la reparación histórica Las estrategias territoriales de las organizaciones indígenas en la provincia de Chaco*. Tesis de maestría, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas. República Argentina. Recuperado de <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Colegio de San Luis y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- López Saavedra, E. (1984). *Testigos del "Proceso" militar, Tomo 1 (1976-1983)*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Murtagh, R. (2013). *Experiencias y realizaciones de origen cristiano para afrontar la pobreza rural en el noreste argentino, 1960-1983*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación. Recuperado de <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/tesis/experienciasrealizaciones-origen.pdf>
- Nuijten, M. (2003). *Power, Community and the State. The political anthropology of organization in Mexico*. London: Pluto Press.

- Programa Social Agropecuario (2001). *El PSA 1993-2001 8 años de promoción y apoyo a pequeños productores minifundistas*. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca.
- Programa Social Agropecuario (2003). Encuentro nacional de pequeños productores vinculados al Programa Social Agropecuario. Buenos Aires 26 y 27 de Noviembre. Buenos Aires: Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca.
- Rodríguez Bilella, P. (2004). *The Constitution of the Field of Rural Development: Case Study in Western Central Argentina*. Tesis doctoral. University of Sussex.
- - - - - (2005). "Trayectorias asociativas en el marco de los programas de desarrollo rural: un análisis desde los actores". En Benencia, R. y Flood, C. (comp.) *Trayectorias y contextos. Organizaciones Rurales en la Argentina de los noventa*. Buenos Aires: CEDERU-La Colmena.
- Rose, N. y Miller, P. (1992). "Political power beyond the state: problematics of government". *The british journal of sociology*, Vol. 43, N° 2, pp. 173-205
- Roze, P. (1992). *Conflictos Agrarios en la Argentina/ 1 y 2. El proceso liguista*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- - - - - (2007). *Lucha de clases en el Chaco contemporáneo*. Argentina: Ediciones Fundación Ideas.
- Schiavoni, G. (2005). "El experto y el pueblo: La organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina)". *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*. 45(179), pp. 435-453.
- Warman, A. (1980). *Ensayos sobre el campesinado en México*. México. Editorial Nueva Imagen.