

Devenir regional en la Argentina

transformaciones de corto y
largo plazo en el siglo XXI

Devenir regional en la Argentina : transformaciones de corto y largo plazo en el siglo XXI / José Borello... [et al.]; compilado por Ariel Oscar Garcia; José Borello; Inés Liliana García; prefacio de Alejandro Boris Rofman; prólogo de José Borello.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones Z ; Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica ; Desarrollo Regional y Economía Social - CEUR CONICET ; Los Polvorines : Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento , 2020.

220 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-4494-63-4

1. Economía Regional. 2. Políticas Públicas. 3. Desarrollo Económico. I. Borello, José, comp. II. García, Ariel Oscar, comp. III. García, Inés Liliana, comp. IV. Rofman, Alejandro Boris, pref.

CDD 338.982

Instituciones que coeditan. DRyES CEUR CONICET / UNGS / AGENCIA.

Distribución gratuita.

Diseño e impresión: Cooperativa de Trabajo El Zócalo Ltda.

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Libro de edición argentina.



Devenir regional en la Argentina : transformaciones de corto y largo plazo en el siglo XXI / José Borello... [et al.], tiene una licencia Creative Commons Reconocimiento NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Devenir regional en la Argentina

transformaciones de corto y
largo plazo en el siglo XXI

Presentación de Alejandro Rofman

Compiladores:

Ariel García, José Borello e Inés Liliana García

Autores:

José A. Borello, Marisa Scardino, Santiago P. Petrocelli, Erica Beckmann, Alejandro Castagno, Vladimir Moskat, Matías Piatti, Jazmín Rodríguez Musso, Patricio Narodowski, Rocío Roche, Carlos Cowan Ros, Julio A. Sardina Aragón, Rita N. Cartagena, Alberto Gandulfo, Alejandro Rofman, Emiliano Recalde, Henry Chiroque Solano y Liliana Chávez-Luna



Índice

Presentación	
Alejandro Rofman.....	7
Prólogo	
José A. Borello.....	11
PARTE 1	
Transformaciones regionales y circuitos productivos: actores, escalas y procesos cruzados.....	15
Producción audiovisual en Mendoza	
José A. Borello.....	17
La producción del espacio en Vaca Muerta	
Marisa Scardino y Santiago Pablo Petrocelli.....	35
Las cadenas productivas del cartón y el plástico reciclados en Rosario	
Erica Beckmann, Alejandro Castagno, Vladimir Moskat, Matías Piatti y Jazmín Rodríguez Musso.....	55
PARTE 2	
Estado, políticas públicas y planificación del desarrollo.....	75
Entre el neodesarrollismo nacionalista y el neoliberalismo.	
Patricio Narodowski y Rocío Roche	77

Sembrando por un <i>like</i> Ariel García.....	97
De la tragedia de los comunes a la comunalización del manejo de vicuñas en Yavi, Argentina Carlos Cowan Ros, Julio A. Sardina Aragón y Rita N. Cartagena.....	125
PARTE 3	
Iniciativas en economía social: su funcionamiento en un nuevo contexto político.....	145
Finanzas Solidarias para el Nuevo Contrato Social Alberto Gandulfo y Alejandro Rofman	147
Estrategias de comercialización para la construcción de mercados sociales Emiliano Recalde y Henry Chiroque Solano.....	169
Una lectura del teatro comunitario desde la economía social y solidaria Liliana Chávez-Luna.....	185

Presentación

Alejandro Rofman¹

Los días 11, 12 y 13 de septiembre del año 2019 tuvieron lugar en el seno de la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS) y del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), las XIII Jornadas Nacionales de Investigadores de Economías Regionales, como ha sido habitual todos los años desde 2007. Las mismas son organizadas el Centro de Estudios Urbanos y Regionales -Unidad Ejecutora del CONICET- e instituciones académicas anfitrionas, en esta ocasión, las arriba mencionadas. Las Jornadas están destinadas a discutir y reflexionar entre investigadores de todo el país, la evolución reciente de los estudios realizados en torno a la relación Sociedad y Territorio. Esa ha sido una preocupación fundamental de nuestro Centro, desde hace muchos años, que considera desde el punto de vista teórico que existe una interrelación estrecha, causal entre los procesos del régimen de acumulación en una sociedad y los fenómenos que, derivados de este, se producen a nivel territorial. Con, por supuesto, la correspondiente repercusión hacia el futuro de los cambios territoriales sobre el nivel de la actividad productiva. Esta vinculación de ida y vuelta obliga a que en oportunidad de una discusión colectiva como la que se planteó, tengamos necesidad de disponer de una visión amplia y actualizada de la evolución del régimen de acumulación en la Argentina, para observar críticamente las transformaciones que a nivel territorial lo han ido acompañando.

¹ Doctor en Economía- Investigador Principal CEUR/CONICET

- Socio territoriales, N° 18 (julio-diciembre 2015), Centro de Investigaciones Geográficas, UNCPBA.
- MERINO G Y NARODOWSKI P (2019) “Hacia una geografía económica y política de la complejidad”. En Geopolítica y economía mundial. El ascenso chino, la era Trump y América Latina. Ediciones Eulp (en edición)
- NARODOWSKI, P. (2013) “Economía Popular”. Realidad económica n°249. IADE.
- NARODOWSKI, P. Y PANIGO, D. (2010) “El nuevo modelo de desarrollo nacional y su impacto en la provincia de Buenos Aires”. Cuadernos de Economía. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- NARODOWSKI P Y REMES LENICOV (2012) “La Geografía económica mundial actual (GEM) Un enfoque centro periferia”. UNM Editora, Capítulo 1.
- NARODOWSKI P Y REMES LENICOV, (2014) “La complejización del comercio exterior en los países subdesarrollados: un objetivo difícil”. Congreso de Economía Política Internacional. Departamento de economía y administración. Universidad Nacional de Moreno. 5 y 6 de octubre. Recuperado de: de biblioteca.unm.edu.ar/documentos/repositorio/13080.pdf
- NACLERIO, A. Y TRUCCO, P. (2015) “Construir el desarrollo con políticas públicas: asociatividad, tecnología e innovación productiva. El caso del programa sistemas productivos locales”. Rescatado de www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1851-37272015000100002
- NORTH, D. C. (1994), “Economic performance through time”, The American Economic Review, V. 84, N. 3.
- ORTIZ, R. Y SCHORR, M. (2007). “La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la post- convertibilidad” Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín Año 1, n° 2, Buenos Aires, diciembre. Recuperado de: unsam.edu.ar/institutos/idaes/docs/DocIS_7_Ortiz-Schorr.pdf

Sembrando por un *like*

El ProHuerta en contextos de captura del estado y neoliberalización ofensiva (Argentina, 2015-2019)

Ariel García¹

Resumen

Esta investigación se interroga en torno a los ciclos de neoliberalización de las políticas estatales y la articulación dinámica, compleja y polifacética entre agentes económicos y dispositivos estatales. El objetivo de esta investigación exploratoria es analizar las transformaciones del programa ProHuerta en contextos de captura del estado y neoliberalización ofensiva (Argentina, 2015-2019). Para llevar adelante este propósito, el enfoque metodológico adoptado es de triangulación, recurriéndose a información primaria (observación en campo, entrevistas semi-estructuradas a funcionarios y técnicos del INTA) y secundaria (bibliografía académica, documentos públicos). La información aquí expuesta permite hallar indicios para interrogarse en torno al hecho que una burocracia técnica con formación, orientación y predisposición diversa puede truncar la implementación de programas si sus intervenciones no disponen de una conducción política que la contenga e interpele y que de muestras claras de la orientación que se le intenta otorgar a un programa. Las desavenencias internas entre técnicos y de ellos con la conducción

¹ Doctor en Geografía (UBA), Investigador Adjunto del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET). Docente de Economía Política (FCS-UBA) y Geografía Económica (FFyL-UBA)

operativa y política del programa trasciende la orientación desplegada desde el *marketing* político. En todo caso, se trata de aspectos que la política de los *likes* en un contexto de reestructuración excluyente dejan de manifiesto.

Antecedentes

Este capítulo se interroga en torno a los ciclos de neoliberalización de las políticas estatales y la articulación dinámica, compleja y polifacética entre agentes económicos y dispositivos estatales.²

Específicamente, se enmarca en las siguientes preguntas: ¿cómo se define el campo de acción de los sujetos sociales en un contexto de gobierno neoliberal?, ¿qué sucede cuando una significativa porción de los principales agentes económicos que debieran ser regulados pasan a ser reguladores?, ¿Qué tipo de estado conciben los agentes económicos que conducen el complejo económico Estado-empresa a partir de sus actos y disposiciones una vez devenidos funcionarios estatales?, ¿Cómo se producen procesos de captura de políticas agrarias en términos de los cambios en su orientación?, ¿Cómo se emplean tecnologías de gobierno para dirigir el desmonte de programas?, Al observar los presupuestos con los que contó el ProHuerta en el cuatrienio 2015-2019 ¿qué se esconde detrás las brechas de recursos?, ¿qué imaginario define el financiamiento de algunos componentes por sobre otros?

En función de los interrogantes recién expuestos, el objetivo del capítulo es analizar las transformaciones del programa ProHuerta en contextos de captura del estado y neoliberalización ofensiva (Argentina, 2015-2019).

Para llevar adelante este propósito, el enfoque metodológico adoptado es de triangulación, recurriéndose a información primaria (observación en campo, entrevistas semi-estructuradas a funcionarios y técnicos del INTA) y secundaria (bibliografía académica, documentos públicos).

2 El trabajo se inscribe en el Proyecto PICT 1026 (2013). La investigación forma parte de tópicos discutidos en el marco del Grupo de Economías Regionales. Específicamente, a partir de la organización de tres talleres de discusión realizados en 2018 y 2019 que giran en torno a los tópicos estado, políticas públicas y territorio, sucesivamente.

La hipótesis de la investigación es que las tecnologías de gobierno³ (reempadronamientos, digitalización de procesos de evaluación y control, producción de conocimiento asociado a la compartimentalización vía componentes) en contextos de neoliberalización ofensiva resultan significativas para modelar el programa ProHuerta (en el lapso 2015-2019). En esta dirección, el conocimiento científico dota al saber experto del que se valen los funcionarios de una serie de justificaciones para avalar sus determinaciones (reestructuración excluyente en cantidad de huertas, de presupuesto ejecutado y de población objeto).

La definición enciclopédica de gobierno refiere al órgano superior del poder ejecutivo de un Estado o de una comunidad política (RAE, 2019). Desde el enfoque aquí adoptado, gobernar implica trascender las formas legítimamente constituidas de sujeción política o económica, incluyendo modalidades de acción -más o menos consideradas y calculadas-, orientadas a actuar sobre las posibilidades de acción de los otros (Foucault, 2001, p. 253-254). Por lo anterior, según este autor el efecto de relacionamiento propio del poder no se hallaría en el campo de la violencia o de la unión voluntaria sino en los modos de acción del gobierno; modos no necesariamente jurídicos.

De lo expuesto, puede entenderse que gobernar también sea estructurar el campo de acción de los otros. A principios de siglo XXI, las tecnologías de gobierno adquieren relevancia por su potencial performativo. En este plano, las redes de comunicación son fuente decisiva para la construcción de poder, se convierten en un medio para trascender la difusión de significativos caudales de información y de construcción de lazos con el ciudadano, de acuerdo con perfiles de interés y en función del

3 A principios de la década de 1970, Foucault entendía que los saberes y la subjetividad eran elementos pasivos. Hacia 1978-1979, “con la noción de gubernamentalidad, este plano de análisis se modifica y se percibe entonces una articulación entre formas de saber, relaciones de poder y procesos de subjetivación (...) Sus estudios sobre el liberalismo y el neoliberalismo dan cuenta de un desplazamiento de un modelo bélico a un modelo gubernamental de las relaciones de poder. Allí, la gubernamentalidad, en tanto tecnología de poder, se diferencia significativamente del modelo bélico (...) porque se busca no ya meramente determinar la conducta de los otros, sino dirigirla eficazmente, en tanto se presupone la capacidad de acción, es decir, la libertad, de quienes van a ser gobernados. “En este sentido Foucault dice que las tecnologías de gobierno se ubican en una zona de contacto entre dos familias tecnológicas distintas: aquellas que determinan la conducta de los sujetos (sujeción) y aquellas que permiten a los sujetos dirigir autónomamente su propia conducta (subjetivación)” (Sepúlveda, 2016, p.127).

desarrollo de los acontecimientos (Castells, 2012, p. 24-25). Las redes se inscriben en un proceso en donde a través de la hipermediatización la comunicación gubernamental tiende a electoralizarse (Riorda, 2017, p. 90) y a buscar la opacidad de los intereses de poder que representa (Recalde, 2017, p. 1).

Las tecnologías de gobierno actúan en un escenario histórico específico, ligado a la emergencia de intervenciones estatales neoliberales dirigidos al desmonte del estado. Desde el gobierno formalmente instituido, el desmonte de estado puede comprenderse como una forma particular de estructurar el campo de acción de los sujetos sociales.⁴ Este campo de acción adquiere características específicas en la tercera generación de reforma del estado de Argentina –iniciada en la última dictadura cívico-militar (1976-1983) y profundizada durante el período de convertibilidad peso-dólar (1991-2001) desde una adaptación particular del enfoque neoliberal que afectó el funcionamiento de los estados occidentales desde la década de 1970.

Diversos estudios abordan la influencia neoliberal en las políticas estatales para el caso argentino y latinoamericano. En particular, se interrogan en torno a la dificultad de consecución de una autonomía estatal obedecería a dos factores. Por un lado, a la reconstrucción sigilosa del proyecto neoliberal en el seno de iniciativas neodesarrollistas⁵ a partir del control de los principales instrumentos de política económica temporalmente situados entre 2002 y 2015, así como por dispositivos simbólico-ideológicos de gobierno que neutralizan cualquier intento de desafiar el patrón de acumulación persistente. Por el otro, a la convivencia de aquel proyecto reformulado con una reedición de las debilidades históricas de dichos intentos –básicamente, desequilibrio en las cuentas externas ante los intentos de re-industrialización- (Fernández, 2016, p. 26). De esta manera, frente al neoliberalismo ofensivo dirigido a alinear la intervención estatal hacia estrategias desposesivas y de desmonte (privatizaciones, desregulaciones, tercerizaciones) prevaleciente durante el decenio de 1990, las experiencias neodesarrollistas de la década siguiente terminan siendo condicionadas por un neoliberalismo consensual e

inclusivista. Esta dinámica limita los espacios de intervención a procesos de redistribución de ingresos sin desafiar el gobierno del régimen de acumulación por parte de agentes económicos que actúan como terminales de redes económicas globales.

Por lo hasta aquí expuesto, la sigilosa reconstrucción del proyecto neoliberal en sus dos formas básicas y complementarias –el control de instrumentos y dispositivos simbólicos-ideológicos asociados al requisito de horizontalidad de los mismos– limita (captura en los términos aquí asumidos) los grados de autonomía burocrática debido a que implica enraizamientos nocivos para el despliegue y logro de instrumentos institucionales que propendan a la industrialización vía agregado de valor en origen. Como resultado de esta dinámica, traducida en la restricción de divisas (balanza comercial deficitaria), se generan condiciones para el regreso del neoliberalismo en su fase ofensiva. En esta fase se registran procesos de desposesión de instrumentos estatales, caracterizados por el desfinanciamiento de dispositivos públicos, su tercerización y/o discontinuidad en favor de empresas privadas (Lavarello, Ghibaudi y García, 2018). Asimismo, esta desposesión no actúa en el vacío, puesto que los proyectos se instrumentalizan⁶ (Rose y Miller, 1992) en una realidad no programada (Yanow, 2015) que se halla ligada a la inercia histórica de cada territorio en particular.

Desmontar el gobierno y capturar el Estado

Durante el lapso abordado pueden identificarse cinco dimensiones significativas para la problemática de esta investigación. En primer término, la reforma del estado no aparece tematizada al estilo de lo acaecido durante el apogeo del Consenso de Washington, que postulaba bajo aquel rótulo la privatización, fusión, tercerización y/o disolución de entes y empresas estatales. Sin embargo, el lapso indagado puede dividirse en dos bienios. Durante 2015-2017, la reforma del estado es pragmáticamente inducida y dilemáticamente impuesta en dirección a desmontar de forma selectiva la estructura de derechos sociales y a desregular los

4 "Si la tendencia a la representación de proximidad supone un contexto de mediatización de la política, su intensidad aumenta en el terreno de la sociedad hipermediatizada que producen las nuevas tecnologías de información y comunicación y, en particular, las redes sociales" (Annunziata, et. al, 2018, p. 72).

5 Para una definición, véase, Varesi (2016).

6 Desde la perspectiva de la gubernamentalidad, el gobierno se ejerce a través de instituciones, aparatos y organizaciones estatales y no estatales, y así como las autoridades estatales instrumentalizan y movilizan técnicas y agentes, del mismo modo otros agentes intentan movilizar recursos políticos para sus propios fines y en relación con sus propios programas (Rose y Miller, 1992; citado en García, Ramos y Berger, 2019, p. 3).

movimientos de capital. En ese bienio, se desmonta la protección en el canal financiero, incentivando la valorización financiera mediante el mecanismo de *carry trade* a través de tasas altas en la moneda nacional y valor retrasado del dólar –proceso ralentizado desde 2018 tras la devaluación de aquella en más de 100%-. Mientras tanto, en el bienio 2017-2019 el ritmo del desmonte estatal se torna vertiginoso y se aleja del pragmatismo selectivo tras la suscripción del Acuerdo *stand by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

En segundo lugar, durante el cuatrienio 2015-2019 la institucionalidad concebida por el Gobierno Nacional se mantiene y consiste en: a) nueva contratación de servicios y creación de unidades estatales dirigidos a retribuir clientelarmente a los segmentos sociales integrantes del proyecto político (Cao, Laguado Duca y Rey, 2018, p. 141); b) intentos infructuosos de implementar programas de participación público-privada (PPP); c) búsqueda de coordinación fiscal-financiero entre el orden federal y subnacional (García Delgado, 2017, p. 95-96); d) la eliminación de regulaciones e impuestos.

La institucionalidad expuesta se centra en brindar privilegios a cada fracción del bloque de poder que sostiene la alianza gobernante –complejos agroexportador, energético y financiero– vía reducción de impuestos a los bienes personales, dolarización de tarifas de servicios públicos y combustibles, mediación en las paritarias sectoriales a favor del capital, etc. Estas definiciones están basadas en el diagnóstico de que la configuración actual del Estado, con sus diversificados controles burocráticos, regulaciones e imposiciones tributarias representa un obstáculo para la iniciativa empresarial. Asimismo, el diagnóstico concluye que tales intervenciones realizadas en nombre del bienestar general, encubren la defensa de privilegios indebidos, intereses políticos y corporativos, redes clientelares y prácticas corruptas (Astarita, 2018, p. 71) que resultan perniciosos para el desarrollo nacional. Por último, esta institucionalidad se forjó desatendiendo la coherencia de las definiciones o sus consecuencias en la estructura político-institucional y económica (Aronskind, 2018) citado por Cao, Laguado Duca y Rey (2018, p. 141).

En tercer término, el Gobierno Nacional se deslinda de la responsabilidad de asegurar condiciones básicas para sostener el tejido productivo, sobre todo el industrial, afectado por el fomento a las importaciones, la retracción del mercado interno producto de la pérdida del poder adquisitivo, la aludida dolarización de las tarifas de los servicios públicos y el incremento de las tasas de interés.

En cuarto lugar, el elenco gubernamental que asumió en diciembre de 2015 posee un rasgo cualitativo y cuantitativo distintivo de las administraciones que lo precedieron. Específicamente, el riesgo de conflicto de interés –eufemismo de corrupción– y captura del estado radica en el peso de casos directos de puerta giratoria, movimiento que evidencia el límite difuso y dinámico entre poder económico y político o la colonización del primero sobre el segundo. A partir de un análisis de Canelo, Castellani y Gentile (2018, p. 124-125), se puede distinguir que del gabinete constituido en aquella fecha, un 22% de quienes lo integraban detentaban un cargo privado al ser designados (78 sobre 351 cargos). Según las autoras, estas designaciones serían irrealizables de aplicarse las recomendaciones internacionales vigentes o bien la legislación argentina previa a la reforma de 2001 (mediante el Decreto 862/2001) de la Ley de Ética Pública.⁷ Canelo, Castellani y Gentile (2018, p. 125) encuentran que de los 78 casos citados, 55 ocupaban los cargos gerenciales más altos en sus firmas privadas. Asimismo, que 62% de los casos se integraron a 7 ministerios nacionales (del área política y económica). En el caso del Ministerio de Agroindustria,⁸ 27% de los funcionarios designados poseían antecedentes de alta dirección en el sector privado, encontrándose 5 casos directos de puerta giratoria.

Los casos recién aludidos de puerta giratoria desde el sector privado al público suelen ser justificados desde el elenco gubernamental a través de la enunciación de las características que se supone reunirían los empresarios exitosos. Este nuevo tipo ideal de gerentes estatales se asocia a su hipotética aptitud para dedicarse a cualquier actividad. Por detrás de este parecer, se ubica un juicio que sugiere que la capacidad de lograr altas ganancias es la prueba más exigente a la que puede someterse un profesional (Cao, Laguado Duca y Rey, 2018, p. 146). En el caso específico del empresario agropecuario, Gras y Hernández (2016, p. 111-112)

7 Sancionada en 1999, preveía que los funcionarios que hubieran participado de privatizaciones tendrían vedada su actuación en entes reguladores de esas empresas durante tres años posteriores a la última adjudicación en la que hayan participado.

8 Como tal, Agroindustria ha detentado nivel ministerial desde octubre de 2009 hasta septiembre de 2018 (y sería nuevamente elevado a ese nivel en agosto de 2019 en el contexto proselitista de la candidatura de Macri a la reelección). La degradación de la cartera al rango de Secretaría ha implicado una vuelta a la preeminencia de definiciones de política económica para el sector, característica en experiencias previas de desmonte estatal.

analizan que una de las dirigencias más afines a esta idea-fuerza es la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA). Esa dirigencia suma a lo anterior un elemento moral de base cristiana, que asocia la inversión en tecnología con la posibilidad de concebir un proyecto modernizador traducido en el incremento del rendimiento de la tierra que provea al bien común, a la “grandeza de la nación”.

En quinto término, en el lapso 2015-2019, el tipo ideal de administrador estatal aparece como alguien incorruptible con el dinero público porque su condición de clase le aseguraría su futuro. Asimismo, resulta recurrente una prédica anti-estadista y una evaluación negativa sobre la histórica eficiencia estatal como justificación para el desmonte de sus funciones. Esta valoración se suma a una visión presuntamente tecnocrática en cabeza del entonces Ministerio de Modernización, que implementó una racionalización para justificar la cesantía de personal en diversas áreas de la Administración Nacional, amparándose en el tecnicismo del Plan de dotación óptima.⁹ Paradójicamente y para el caso de los agronegocios, el gran empresariado suele desestimar y enfrentarse a cualquier forma de imposición fiscal para las ganancias extra-ordinarias que se pueden obtener de la escala, fertilidad y ubicación privilegiada de la pampa húmeda. Una evidencia de esto ha sido el conflicto desatado en 2008, entre las patronales agropecuarias, los adoptantes de tecnología y el Gobierno Nacional por la renta agraria.¹⁰

9 En septiembre de 2017 desde el Ministerio de Modernización se consideraba que 19119 trabajadores del Estado Nacional sobre una planta de 129606 excedían la dotación óptima y se estableció un congelamiento de ingresos hasta 2020, buscando su reducción vía “jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios, cese de contratos (...) y eliminación de “exceso” de personal en algunas dependencias oficiales” (Visión Liberal, 2018). Esta evaluación es paralela a la contratación de funcionarios de procedencia partidaria -3400 según la fuente recién apuntada-, con salarios usualmente superiores a los que se dejan de devengar por las cesantías planificadas en 21 ministerios, 87 secretarías de Estado, 207 subsecretarías de Estado y 687 direcciones nacionales (La Nación, 2017b).

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

La participación política de algunos de los miembros de AACREA en la cartera de Agroindustria implicó desavenencias en la estructura de la organización, debido al juicio negativo que usualmente mantienen sobre la política en general y el estado en particular. Esta Asociación posee una significativa inserción en la agenda pública agroindustrial, sobre todo la vinculada al agronegocio. Esta imbricación se ha materializado en la invitación de técnicos del INTA a reuniones técnicas y en la contratación de profesionales para estudiar temas diversos (Entrevista Personal, 22-03-2019). No obstante, entre los miembros de AACREA para quienes la participación en la política estatal obtuvo prédica, la estrategia de colonización en distintos espacios institucionales ha implicado una actuación contraria a los sujetos subalternos. Esta colonización se hizo efectiva en el SENASA -en su presidencia-, en el ex Ministerio -en su secretaría, en su jefatura de gabinete, en una de las seis subsecretarías, quedando las restantes para representantes de cámaras empresariales- y en el INTA -su presidencia, vicepresidencia y una vocalía de un total de ocho que integran el Consejo Directivo, sumada a otra cuyo representante es elegido por las autoridades del ex Ministerio-. En el marco de este instituto, dicho Consejo se ha mostrado alineado con la re-orientación hacia los sectores agrarios capitalizados y contrario a la actuación de la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión (CNTE) -enfocada en la pequeña y mediana producción así como responsable de la articulación con el ex Ministerio en la implementación operativa del Cambio Rural y con el Ministerio de Desarrollo Social en torno al programa ProHuerta- y del CIPAF -Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, que cuenta con cinco centros regionales- (Entrevistas personales, 19-02-2019 y 22-03-2019). Incluso, la aludida colonización puede observarse mediante la instalación de la incertidumbre laboral, quitando el área de Sumarios Administrativos¹¹ de la órbita del Director Nacional, electo por el Consejo Directivo de la entidad durante el final de la Presidencia de Cristina Kirchner con un solo voto en contra: el de AACREA.

En lo atinente a la política agraria, la administración iniciada en 2015:

11 En el Estado Nacional los sumarios se triplicaron de 707 (2015) a 2165 (2017), siendo el INTA la quinta unidad administrativa en cantidad (La Nación, 2017a). Esta situación abre interrogantes en torno a este medio como disciplinador de los funcionarios públicos.

a) desfinancia, desmonta y discontinúa iniciativas desarrolladas desde la Secretaría de Agricultura Familiar, siendo el Programa Cambio Rural II una excepción (Entrevista personal, 12-03-2019). Este accionar se manifiesta en el declive que puede observarse desde la gestión del primer Secretario designado por el Ministro Buryaille, con un perfil técnico, con conocimiento y trayectoria en la administración pública que se negó a ejecutar los despidos y recortes que se le exigía realizar, lo cual lo llevó a renunciar en octubre de 2016. Posteriormente, la Secretaría acentúa su parálisis, pasando a ser conducida por sucesores que impulsaban el emprendedurismo (Entrevista personal, 22-03-2019), sinónimo actualizado del cuentapropismo. Por último, la gestión de Etchevehere se inicia en noviembre de 2017 con la Secretaría de Agricultura Familiar eliminada por parte de su antecesor en mayo de aquel año mediante el Decreto 302 (República Argentina, 2017a). La nueva gestión ministerial incrementa el hostigamiento y cesantías¹² de contratos dependientes de esta dependencia del entonces Ministerio, a partir de la convicción de que los sujetos subalternos deben ser objeto de política asistencialista (Entrevista personal, 19-02-2019), dejando la intervención referida a la producción enfocada en los productores capitalizados, sobre todo en aquellos que evidencian mayor dinamismo productivo y tecnológico.

El desmonte observado para el caso de la Secretaría de Agricultura Familiar forma parte de un contexto de desestructuración, del Ministerio de Agroindustria en particular y del Estado Nacional en general. Se trata de un proceso observado en distintos meses del trienio 2016-2019, de forma prácticamente continuada. Específicamente, en el seno del Ministerio de Agroindustria, la disolución de la Secretaría de Agricultura Familiar antecedió a la eliminación en marzo de 2018 a las subsecretarías de Alimentos y Bebidas, Bioindustria, Información y Estadística Pública, Lechería, Agricultura Familiar, Desarrollo Foresto Industrial, Control Comercial Agropecuario, Comunicación Institucional y Coordinación Técnica y Administrativa. En ese momento, se reorganizó el Ministerio (degradado a Secretaría en septiembre de aquel año) en las secretarías de

12 En el bienio 2016-2017, el Ministerio redujo su plantilla en 700 funcionarios, mientras que en abril de 2018 se cesantó un 10% de los 3500 empleados que desempeñaban funciones en la administración central del mismo, independientemente de los despidos y reducción de financiamiento realizados en organismos dependientes como el SENASA, el Instituto Nacional de Semillas, el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (Página 12, 2018).

Agricultura (conducida por un representante de AACREA); Ganadería (dirigida por el Gerente General de la Cámara Argentina de Feedlot); Pesca y Acuicultura (a cargo de un abogado especialista en Derecho pesquero), Mercados Agropecuarios (dirigida por un representante de un importante pool de siembra con operaciones en Argentina y Uruguay) y Coordinación Política (a cargo de un representante de la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa –CARBAP-). La Subsecretaría de Desarrollo Territorial -conducida por un empresario ligado al turismo rural- absorbe a la de Agricultura Familiar (que se hallaba vacante desde enero de 2018). Además, se formó una nueva unidad: la Subsecretaría de Relaciones Agroindustriales Internacionales, la cual reportaba a la Secretaria de Mercados Agroindustriales –conducida por una funcionaria con amplios antecedentes en la gestión pública, que en octubre de 2018 pasó a ser Secretaria de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y Trabajo- (El Economista, 2017; Valor Soja, 2018).¹³ Como puede observarse, la mayoría de estos cargos políticos fueron cubiertos por representantes empresarios o de organizaciones de interés. Asimismo, una significativa parte de los mismos provienen de la principal usina de ideas del PRO (partido del Presidente Macri), la Fundación Pensar.

b) suprime la Unidad para el Cambio Rural –UCAR-, que nucleaba la provisión de infraestructura territorial. Se la ha intentando reemplazar infructuosamente por el mecanismo de las PPP;

c) incide en materia regulatoria en vistas a una reestructuración regresiva. Por un lado, facilita la extranjerización de la tierra y la privatización de propiedades fiscales mediante subastas a través del decreto 820/16 que modificó la Ley 26737/2012, norma que estableció el Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales. Asimismo, esta última definición contradice la creación de un Banco de Tierras que establece la Ley 27118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción

13 En agosto de 2019 el organigrama exhibía nuevas modificaciones: en su página web la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo reconocía solo tres subsecretarías (Agricultura, Ganadería y Pesca y Acuicultura) aunque las restantes tres se hallaban integradas en el organigrama de dicho ministerio. Asimismo, en el contexto de la campaña electoral y de su candidatura a la reelección -cuyo resultado en las primarias había sido favorable a la oposición-, el Presidente Macri se disponía a re-jerarquizar Agroindustria como Ministerio.

de una Nueva Ruralidad en Argentina” (de Anchorena, 2018, p. 195). Por otro, no reglamenta la recién citada Ley. Por último, ha dispuesto la eliminación del Registro Fiscal de Operaciones de Granos, del de Tierras Rurales Explotadas, del Sanitario de Productores Agropecuarios y del de Usuarios de Semillas.

d) Interfiere en la autarquía del INTA. El mismo reclama su derecho a tratar sus demandas ante el Ministro y ante el Congreso Nacional. Por caso, en ocasión del debate parlamentario para el presupuesto nacional 2019, las autoridades del INTA decidieron presentarse ante la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados para solicitar la partida adicional precitada de 400 millones de pesos, que servirían para financiar también proyectos y actividades de extensión.¹⁴ Cabe considerar que esta definición desobedeció la postura ministerial y ha sido fustigada por las autoridades del mismo. Por otro, al suscribir el Gobierno Nacional un acuerdo *stand by* con el FMI, las principales determinaciones de política económica han sido delegadas a sus representantes, aspecto que complejiza más la intermediación con las autoridades políticas, empeñadas en auditar la eficiencia del gasto y en reducir el déficit fiscal a través del recorte presupuestario y/o la restricción a su acceso en tiempo y forma (Entrevista personal, 19-02-2019).

En relación a la cuestión presupuestaria, cabe precisar que el INTA posee recursos autárquicos, que provienen de un impuesto de 0,45% que se cobran sobre el valor de importaciones a nivel nacional y que son depositados automáticamente en cuentas bancarias del Instituto (Art. 28 de la Ley 26448). Para el ejercicio 2019, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso Nacional un presupuesto por 7500 millones de pesos para gastos, es decir, la mitad del financiamiento que provendría de esa fuente directa. Este monto no resulta suficiente para atender las necesidades operativas mínimas de funcionamiento del Instituto, incluyendo las líneas de investigación, servicios de extensión rural e inversiones para equipamiento. Debe considerarse que cerca del 88% de ese total comprende salarios y estipendios del personal.¹⁵ Esta subestimación de los recursos resulta perniciosa

14 El ajuste de los recursos estatales es una meta del Gobierno de Mauricio Macri, ostensible desde el primer presupuesto nacional (2017) de su presidencia (véase, *Ámbito Financiero*, 2016).

15 Se preservaron las fuentes de trabajo, en parte debido a la defensa ejercida por el primer Presidente de INTA que ocupó el cargo en la gestión del Gobierno de Mauricio Macri hasta agosto de 2017, junto al Director Nacional y a diferencia de lo sucedido en diversos ministerios nacionales (Entrevista personal, 22-03-2019). La

para la autarquía presupuestaria del INTA –establecida en 2002 mediante el financiamiento directo de 0,5% de las importaciones, luego hubo unas modificaciones que llevaron el porcentaje a 0,45% con el adicional de una tasa estadística (Oviedo, 2018 y Entrevista personal, 19-02-2019).¹⁶ En el debate parlamentario, el INTA junto a otras dos instituciones (el área de Minoridad y Familia y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET-) logró un aumento del presupuesto para el organismo, en este caso de 400 millones de pesos. Este incremento se adiciona a los 450 millones originales destinados a gastos de funcionamiento, lo que equivale a 90% de incremento para éstos. En función del amplio despliegue territorial de la institución (con 444 oficinas en todo el país), los 400 millones originarios resultan insuficientes para abonar solo las tarifas de servicios públicos durante el primer trimestre de 2019 (elevadas de forma exponencial durante la gestión del Presidente Mauricio Macri) y aún así a febrero de dicho año no se había enviado desde el Tesoro Nacional el importe proporcional a ese incremento.

En suma, al observar la definición de estas cuatro medidas, primó: a) el ideario de libertad de mercado para la obtención de precios alineados a las dinámicas internacionales, llegando incluso a fortalecer la perenne solicitud de sostener un tipo de cambio alto para poder licuar los costos de producción en moneda nacional (de Anchorena, 2018, p. 198) y a definir la desregulación de la obligatoriedad de liquidar las divisas producidas por la agro-exportación; b) el estrechamiento de las posibilidades políticas debido a las restricciones fiscales asociadas al recetario impuesto por el citado acuerdo con el FMI, lo que hace colisionar las autarquías institucionales con la conducción gubernamental; c) el traspaso a la esfera estatal de un imaginario propio del empresariado agropecuario tradicional que asocia la relevancia de la producción primaria con el desarrollo

planta de 7800 funcionarios -considerando los distintos tipos de convenios laborales- se redujo en 800 personas, básicamente debido a que los cargos no fueron concursados tras las jubilaciones. Esta situación atenta contra la continuidad de líneas de investigación (Entrevista personal, 19-02-2019; Migliorati 2016).

16 Ese porcentaje arrojaría un valor mayor a 12 mil millones de pesos, con lo cual frente a lo presupuestado habría un monto propio de la institución cercano a 5 mil millones de pesos debajo de lo establecido reglamentariamente. A valores del tipo de cambio de abril de 2019 se dispondría de cerca de 342 mil dólares de recursos autárquicos, mientras que el presupuesto definía un valor 40% menor. Considérese que 2019 fue un año signado por la devaluación del peso, de cerca de 50% en los primeros ocho meses.

nacional. Como se observa seguidamente, el cumplimiento de estas definiciones resultó factible por el propio origen de los funcionarios del Ministerio de Agroindustria de la Nación (ibidem).

El ProHuerta en contexto

En sus cerca de 25 años de trayectoria, el Programa ProHuerta atravesó diversos ciclos, cada uno impregnado por la dirección de la que se lo intentó dotar. El ProHuerta fue formulado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en agosto de 1990, con área de actuación en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), Rosario, Santa Fe y Mendoza, expandiéndose desde esa primera etapa al resto de Argentina (ProHuerta, 2011; Montaña Chirinos, 2009). El contexto de lanzamiento es la hiperinflación que agudizó la problemática del abastecimiento alimentario¹⁷ entre sectores vulnerables. En paralelo, se verificaba una demanda de las organizaciones de la sociedad civil por alternativas originales en la intervención sobre la cuestión alimentaria. En principio, el impacto de la autoproducción en pequeña escala se consideraba marginal y las experiencias previas carecían de antecedentes que permitieran su evaluación. Asimismo, las iniciativas pre-existentes registraban trayectorias discontinuas y fragmentadas. Con este diagnóstico, el diseño del programa propugnó la acción directa para potenciar la accesibilidad a una alimentación adecuada en los sectores vulnerables a través del aporte técnico del INTA (ProHuerta, 2011).

En ese marco, el ProHuerta integra el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria creado en el marco de la Ley 25.724/03. Sus objetivos son: a) mejorar y diversificar la alimentación de las familias, escuelas, instituciones y organizaciones de la comunidad; b) promover la participación comunitaria en la producción de alimentos; c) incentivar la formación y difundir tecnologías apropiadas para la producción de cultivos; d) multiplicar alternativas de comercialización que puedan integrarse en un mercado de economía social; e) mejorar el ingreso familiar.

En la estructura institucional del INTA, el ProHuerta suele aparecer como un programa diferenciado respecto a los que usualmente se conciben como centrales para las metas productivistas que históricamente

guiaron el accionar de dicho Instituto a sectores vulnerables urbanos y periurbanos (Entrevista personal, 17-07-2019).

Dinámica presupuestaria del INTA en el contexto de desestructuración neoliberal

En términos esquemáticos, el ProHuerta provee a través de la Fundación ArgenINTA (que recibe el financiamiento del MDS) de semillas e insumos a huerteros. Se organiza a través de un plan operativo anual (POA). Al tratarse de la cartera que financia, el MDS a través del área de Políticas Alimentarias es el organismo responsable de las definiciones centrales del programa. En el INTA hay una Coordinación Nacional de Profeder y de ProHuerta (en cabeza del mismo funcionario en el lapso estudiado) que articula con el Ministerio e intenta trasladar líneas de acción en torno al programa a los coordinadores provinciales (que asimismo podían no coincidir con las formas de implementación con el coordinador del centro regional, lo cual puede inducir a formas de conducción bifrontes en los hechos).

Durante el ejercicio 2019, el ProHuerta (2019) se organizaba en ocho componentes: a) *agroecológico* (entrega de kits de semillas para dos campañas “otoño-invierno” y “primavera-verano”). Cada kit está compuesto por 14 variedades no híbridas, destinada a una huerta familiar con una superficie de 100 m², contemplando los requerimientos de consumo de hortalizas frescas para una familia de 5 integrantes; b) *cultivos locales*, fortalecimiento de estrategias de autoproducción de semillas y plantines capacitando y equipando en infraestructura productiva, herramientas e insumos a organizaciones del sector e instituciones; c) *Granja*, con la EEA Pergamino como núcleo genético sede de la coordinación nacional del componente, donde se generan reproductores para producción de huevos y Pollos Camperos para carne, los cuales se destinan a los Centros de Multiplicación ubicados mayoritariamente en diferentes EEA de INTA y algunas instituciones, considerando las reglamentaciones sanitarias vigentes; d) *frutales*, desarrollándose el “Programa de Capacitación en el manejo agroecológico de frutales para la soberanía alimentaria” y el trabajo de monitoreo nacional junto a técnicos del Programa Nacional de Frutales para el fortalecimiento y desarrollo de viveros locales en tanto red de proveedores del ProHuerta; e) *Educación y Formación*, consistente en la realización de talleres y capacitaciones en instituciones educativas y organizaciones sociales en materia de alimentación sana y saludable, autoproducción de alimentos, agroecología, comercialización, captación y uso del agua, valor agregado, procesamiento

¹⁷ Entre “1965 y 1985 los hogares pobres habían reducido su consumo de alimentos un 35%, con una dieta menos variada, en la cual las hortalizas frescas aportaban a la mesa la mitad que dos décadas atrás” (ProHuerta, 2011).

de materias primas, etc.; f) *proyectos especiales*, consistente en el desarrollo de actividades, ejecución de obras y adquisición de equipamiento destinado a familias y grupos de productores que participan en propuestas para acceder a derechos básicos, generar valor agregado a la producción y fortalecer circuitos cortos de comercialización; g) *Grupos de Abastecimiento Local (GAL)*, destinado a apoyar la inclusión y el asociativismo para grupos de agricultura familiar de subsistencia y de transición formada por población urbana y periurbana vulnerable.¹⁸ Este componente se puso en marcha en 2017 y está dirigido a atender demandas de productores hasta entonces agrupados en el Programa Cambio Rural para potenciar la generación de excedentes para la comercialización en mercados locales y el abastecimiento a partir de circuitos cortos de comercialización; h) *Programa especial de Cisternas Rurales*, promueve la construcción de cisternas de placa para la captación de agua de lluvia a través de la presentación de proyectos.

En los últimos años el presupuesto y los montos ejecutados han mostrado una variabilidad significativa:

Tabla 1. ProHuerta: presupuesto total (incluyendo componentes y recursos humanos) y monto ejecutado (en millones de U\$S)

	Presupuesto	Monto ejecutado
2013	16,3	20,7
2014	19,9	11,4
2015	12,3	22,8
2016	17,3	12,7
2017	27,3	27,3
2018	19,6	26,5
2019	1,9	0

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos Nacionales, considerando el rubro destinado a Asistencia al ProHuerta (MDS), sin posibilidad de discriminar los valores en recursos humanos y materiales aportados por INTA en relación específica al programa.

Nota: El tipo de cambio de la divisa estadounidense es el correspondiente primer día hábil de julio de cada año.

¹⁸ GAL “es una de las herramientas del Programa ProHuerta (ejecutado por el INTA y financiado por el Ministerio de Desarrollo Social) que promueven estrategias de inclusión y fortalecimiento de la agricultura familiar en el marco del desarrollo de sus sistemas alimentarios locales, mediante la promoción de los circuitos de abastecimiento local (circuitos de producción-comercialización de proximidad) bajo un sistema de producción en transición agroecológica” (INTA, 2019).

Al analizar la tabla anterior, pueden observarse los ciclos presupuestarios que marcan al ProHuerta, en donde particularmente se observan la sub-ejecución en años de restricción económica (2014 y 2016), el crecimiento del monto ejecutado en relación al presupuestado en años electorales (2013 y 2015), la preeminencia que adquiere en el bienio 2017-2018 (cuyo análisis es central para esta investigación) y el derrumbe que se observa en sus recursos en 2019, producto del ajuste fiscal derivado del acuerdo *stand by* suscripto con el FMI. En este último ejercicio, resulta llamativo que al mes de agosto no se informe un monto ejecutado. En particular, durante el lapso 2016-2019 resulta relevante la amplitud en las brechas de recursos, donde se registran los records del bienio 2017-2018 junto al mínimo de 2019.

No obstante, ¿qué se esconde detrás de estas brechas de recursos?, ¿qué imaginario define el financiamiento de algunos componentes por sobre otros? En el lapso 2017-2018, el incremento significativo de los recursos se liga con la relevancia que el propio Ministerio de Desarrollo Social (MDS) otorgó a la autoproducción de alimentos. Esta definición podría ligarse con dos aspectos. Primero, se ligaría con una idea romántica, difundida por la prensa oficial en la que se asocia la posibilidad del cuidado del ambiente y la alimentación saludable con la pequeña horticultura, que resultaría propia de la procedencia social -segmentos sociales medios altos y altos- de sus principales funcionarios antes que a una perspectiva que aluda a la soberanía alimentaria de la sociedad en su conjunto¹⁹ (Entrevista personal, 19-02-2019). Esta asociación entre ambiente y alimentación ha sido reforzada mediante la política audiovisual emprendida desde el MDS. En este esquema, se buscaban testimonios de huerteros que accedieron al programa, aunque durante la edición del video se despojaba la presentación de éstos de aspectos que ligan a los aprendizajes y formación que posibilita el trabajo asociativo y el rol de las políticas públicas en su promoción y se enfocaba en los méritos aparentemente individuales (Entrevista personal, 17-7-2019).

El aludido vínculo directo entre aumento de presupuesto del bienio 2017-2019 e imaginario social estuvo determinado por la relevancia que el Gobierno de Macri le otorga a las redes sociales, en un mecanismo que priorizaba el financiamiento de instrumentos cuya publicidad logra aceptación

¹⁹ En 2016, el ProHuerta fue valorado por el Gobierno Nacional debido a la ampliación que tuvo en las redes sociales la huerta realizada a través del programa en la residencia presidencial.

del público, mecanismo que podría denominarse “política de los likes” (Entrevistas personales, 19-02, 12-04 y 17-7-2019). Se trata de una tecnología de gobierno que aúna una perspectiva institucional con la proximidad de una intervención circunstanciada a la cuestión de la alimentación. No obstante, y tal como se expresaba al inicio del trabajo, las tecnologías de gobierno adquieren relevancia por su potencial performativo. En tal sentido, los mensajes difundidos a través de las plataformas no resultan inocuos.

En la persistencia del ProHuerta, ha jugado un rol determinante la funcionalidad de la estructura territorial del INTA, pues en los ámbitos locales ha posibilitado intervenciones en tan solo 48 horas (Entrevistas personales, 19-02-2019 y 17-7-2019). El incremento del financiamiento otorgado al programa trascendió la adquisición de semillas e insumos estrictamente ligados a la horticultura. Desde la conducción del INTA entonces se propuso la potenciación de los denominados Proyectos Especiales –más que cuadruplicando su presupuesto real durante el trienio 2016-2018-, incorporándose temáticas como el acceso y gestión del agua, reuniendo cerca de 600 experiencias hacia agosto de 2019- (ver Tabla 1) y los antes citados GAL (Entrevista personal, 19-02-2019). Asimismo, el sujeto social del promotor resulta de interés como mediador entre las familias y el programa, debido a que al tratarse de un agente de terreno que suele habitar los territorios y poseer diversas actividades ligadas a la producción y reproducción colectiva (asociaciones civiles, merenderos, comedores, clubes, mercados populares, etc.) detenta el potencial de trasladar –y construir- las demandas de los huerteros así como desarrollar formas particulares de implementación (Pressman y Widavsky, 1998).

En este marco del ProHuerta, se lanzó en 2017 el componente “Grupos de Abastecimiento Local,” (GAL) herramienta que intenta integrar a los grupos desfinanciados del Cambio Rural y a aquellos de ProHuerta que han logrado determinada complejidad y volumen en su producción. El ProHuerta podría haber sido transferido totalmente al Ministerio de Desarrollo Social, aunque el rol que asumió debido a la visión recién aludida que sostuvo el elenco gubernamental, impidió que los integrantes del Consejo Directivo reacios a su permanencia en INTA –o al menos indiferentes a su suerte-, vieran alcanzados sus anhelos (Entrevista personal, 19-02-2019).

Los GAL fueron pensados a partir del financiamiento que posibilitaba la percepción auspiciosa²⁰ que poseen las autoridades gubernamentales

sobre el ProHuerta *vis a vis* la parálisis y focalización a la que asistió el programa Cambio Rural II. En términos específicos, la focalización de la población objeto del mismo hacia productores capitalizados, derivó en que aquellos grupos que vieron discontinuada la asistencia técnica fueran derivados por los propios técnicos a herramientas con posibilidades de financiamiento -ProHuerta y específicamente, GAL (Torre, 2017). La focalización aludida se condice con el hecho de que demandas de los productores capitalizados –ahora concebidos como clientes- fueron el objeto central de la política agraria. En contraposición, se desestima las situaciones de grupos vulnerables –ahora rotulados como beneficiarios bajo el eufemismo de “emprendedores”-. A estos sectores se los concibe como objeto de programas de asistencia antes que como parte de la producción agraria (Entrevistas personales, 1-03-2019 y 22-03-2019).

Tabla 2. Presupuesto del programa ProHuerta según componentes -en millones de dólares- (2016-2018)

Componente	2016	2017	2018
Semillas	2,74	0,87	2,15
Cooperación Técnica Internacional y adquisición de insumos	0,62	0,17	
Cultivos locales y producción de semillas	0,06	0,33	
Granja	1,3	0,44	
Frutales	0,06	0,12	
Proyectos especiales	2,44	2,57	10,42
GAL		0,68	0,95
Fortalecimiento Espacios de Comercialización	0,66	0,26	
Herramientas	0,20	0,39	
Educación, comunicación y materiales de difusión.	0,23	0,60	
capacitación	0,16		1,39
Evaluación y monitoreo del programa	0,26	0,12	1,39
Gastos operativos	0,97	0,24	
Presentación, ferias y exposiciones	0,13		
RRHH/asistencia técnica	2,53	0,85	2,00
UCP- Gastos Funcionamiento	0,11	0,04	0,69
SUBTOTAL	12,5	7,65	18,9
Gastos administrativos	0,37	0,23	0,57
TOTAL	12,82	7,87	19,56

Fuente: elaboración propia en base a POA ProHuerta 2016, 2017 y 2018.

Nota: El tipo de cambio de la divisa estadounidense es el correspondiente primer día hábil de julio de cada año

opinión puede exponerse la visibilidad de la huerta como forma de intervención estatal, la copia del modelo de Primera Dama expuesto por Michelle Obama y la política comunicacional como forma de construir políticamente con su base social.

²⁰ Esta apreciación ha sido recogida a partir de al menos dos entrevistados, aunque no es objeto de la ponencia. Entre los aspectos que habrían catalizado esta

En este re-direccionamiento de la función de los grupos vulnerables puede vislumbrarse la denominación de los mismos como emprendedores, aspecto en el que las políticas públicas adquieren un rol subsidiario y asistencialista (Entrevista personal, 22-03-2019) y evidencia el lugar que la intervención estatal dice otorgarle a su población objeto –rotulada como “beneficiarios” en la década de 1990 al calor de las políticas del Consenso de Washington y “sujeto de derechos”, mientras las políticas de corte neodesarrollista intentaron re-regular las relaciones sociedad-mercado en Argentina. En el seno de esta definición tácita del lugar que deben ocupar las políticas estatales, puede observarse una desestimación de las mismas en el potencial transformador en sentido progresista (Entrevista personal, 12-03-2019).

Como puede apreciarse en la tabla anterior, se observa que la dinámica del financiamiento del ProHuerta se presenta errática, evidenciándose especialmente: a) el crecimiento exponencial de los recursos de los proyectos especiales; b) el incremento desde el financiamiento de los GAL; c) la ampliación de fondos del componente de evaluación y monitoreo del programa; d) el financiamiento errático en componentes tales como semillas, recursos humanos y asistencia técnica. En general, también se puede apreciar una dinámica ambivalente en materia de recursos totales, representando la campaña 2018 un año paradójico, en el que el incremento real de fondos se encuentra explicado fundamentalmente por el componente de proyectos especiales, que reúne 53% del total.

Las modificaciones observadas en materia presupuestaria pueden considerarse en el contexto de un vaciamiento institucional relativo a la agricultura familiar y de despidos masivos en el ámbito ministerial. La reducción drástica de recursos observada en 2019 implicó la disminución sustancial de la distribución de semillas. Usualmente estas se distribuyen en tres formatos de fraccionamiento: a) a granel (en bolsas grandes); b) usuales (en las bolsas pequeñas de entre 3 y 5 gramos); y c) urbanas (destinadas a huertas de balcón y micro-agricultura). Donde se registra una mengua significativa es en las semillas de estos dos últimos formatos según destaca un técnico del programa:

“Hubo una disminución sustancial en típicas y urbanas, que es donde el costo de fraccionamiento es mayor. Lo que estamos haciendo es fraccionar los bolsones a granel, generamos una estrategia para que la disminución de típicas y urbanas no se vea tan resentido” (Al revés, 19-2-2019)

La reducción del 30% en la distribución de semillas, ha implicado una focalización en los destinatarios, dejando de lado a los sectores medios que practican la horticultura urbana, para quienes no se provén semillas gratuitamente. Asimismo, debe reconocerse que desde la concepción desarrollada en la conducción del programa desde 2015, se le habría otorgado preeminencia a la autoproducción de las mismas a partir de un diagnóstico (de incierta comprobación fáctica) sobre la cultura de la solicitud constante de semillas. Un muestra representativa realizada por INTA (2017) en el Partido de Luján, Provincia de Buenos Aires, arrojó como resultado que la población objeto poseía dos grandes actores, siempre familias, aunque unas con práctica de producción de huerta y con más de diez años de integración al programa y otras que no trascendían los tres años. Este último grupo se asocia a la constante entrada y salida de familias, que poseen como estrategia integrar el programa ocasionalmente (INTA, 2017).²¹

La (re) (des) coordinación del programa

La coordinación del ProHuerta se realiza desde el INTA en articulación con definiciones tomadas por el MDS. Desde principios de siglo XXI, en dicho instituto esta coordinación fue asumida por distintos funcionarios, quienes influyeron con su impronta la dinámica del programa. No obstante, en el lapso 2015-2019 se observa un proceso inédito: mientras se desfinancia el INTA, el ProHuerta adquiere una preeminencia presupuestaria comparativamente registrada en escasas ocasiones. Asimismo, esta situación se articula a proyectos políticos personales en los que la articulación entre INTA y el MDS se desarrollaría en un contexto de pérdida de autonomía política de dicho instituto (Entrevista personal, 17-7-2019).

Asimismo, la desigual situación presupuestaria del INTA y el ProHuerta expone problemas de articulación. Por caso, desde la Coordinación del programa en el Instituto se solicita el crecimiento en la realización de huertas aunque se desfinancia la compra de semillas y se exige enfocar en la auto-producción (Al revés, 19-2-2019). Paradójicamente, la reducción de la expansión circunstancial de los recursos termina justificándose porque se demanda resultados a los técnicos que parecen de

²¹ Estos resultados no necesariamente son extrapolables al conjunto de los territorios donde se despliega el ProHuerta. No obstante, genera interrogantes sobre las inercias productivas diferenciales donde el programa se inserta.

realización incierta, al menos en un lapso acotado y con dificultades para acceder a recursos así como canalizarlos en tiempo y forma (Entrevista personal, 17-7-2019).

Este desencuentro entre demanda de la coordinación del ProHuerta y posibilidades de los técnicos posee como elemento nodal el proceso de informatización en la plataforma *workflow*. Este proceso era inevitable y permitió gestionar a los técnicos (no así a los promotores) un volumen y flujo de información que en casos como los proyectos especiales resultaría impracticable sin soporte informático. Sin embargo, el diseño informático exhibía errores relevantes: los campos digitales a completar evidenciaban una distancia entre la información a suministrar y las prácticas efectivas en las huertas, se registraban problemas de *software* que redundaban en problemas con la carga de datos. En tanto, el programa resultaba escasamente intuitivo y los técnicos no lograban desarrollar una práctica cotidiana en el registro de información, etc. En contraposición, la rendición de cuentas se sigue realizando en formato papel y el proceso de deterioro de las funciones administrativas -por caso, evidenciado en conflictos laborales y en la no reposición de los cargos perdidos por el retiro del personal- así como el desaliento ligado a la pérdida de salario real conlleva a una reducción en la capacidad de procesamiento.

En el marco del gobierno asumido en 2015, desde el MDS se privilegia la producción de auto-consumo y se intenta que el gasto operativo de 256 técnicos contratados del ProHuerta hasta ese momento financiados por el MDS corra por cuenta presupuestaria del INTA. Desde la Dirección Nacional de instituto se descarta esa posibilidad, aunque desde el MDS se requiere una huerta para la quinta presidencial. Son usuales las asociaciones entre la huerta que Michelle Obama tenía a su cargo, con la que se instala en la Quinta de Olivos. Ante esa solicitud, técnicos del INTA se organizan para llevar adelante la tarea, seleccionando personal -con antecedentes como promotores de ProHuerta- que se hallara desempleado producto de la desestructuración de las políticas agrarias y que se encargue de su mantenimiento. En relación a la huerta de la ex primera dama estadounidense, los técnicos del INTA diseñan una de mayor tamaño, con plantas y animales de granja que representarían un catálogo de tecnologías desarrolladas por el Instituto y que pudieran ser exhibidas por los técnicos encargados del mantenimiento de la huerta ante los funcionarios que la visitarían (Entrevista personal, 17-7-2019).

La gestión iniciada en 2015 observa que el ProHuerta puede exhibirse como un logro en los territorios ante la desestructuración de las

políticas de desarrollo social, con la consecuente finalización o reducción de la actividad de técnicos de terreno de otros programas del MDS. En el marco de una administración excesivamente atenta al *marketing* político, encuentran que las huertas son intervenciones potentes desde lo publicitario. En ese marco, cobran relevancia el uso de redes sociales como *Instagram* y los estudios de humor social en el que los *likes* determinan la dirección y el financiamiento de las políticas (Entrevista personal, 17-7-2019), en una relación que retroalimenta la construcción de poder (Castells, 2012, p. 24-25). Y tal como se observó en la presentación, las redes se inscriben en un proceso en donde a través de la hipermediatización la comunicación gubernamental tiende a electoralizarse (Riorda, 2017, p. 90). En un extremo, la relación entre “efecto sobre el humor social” y presupuesto público se evidencia como lineal y funcional.

Por último, la identificación de las huertas como un instrumento potente del *marketing* político redundante en el crecimiento vertical de su financiamiento (verificable en los montos ejecutados durante el bienio 2017-2018). A la par, la merma ostensible en el presupuesto del INTA -de la cual se han brindado precisiones en el ítem d del apartado 1- redundó en una virtual parálisis de capacidad de intervención del INTA y en una concentración de sus recursos hacia el pago de bienes y servicios esenciales para su funcionamiento.

Conclusiones

En este capítulo se ha indagado en torno a los ciclos de neoliberalización de las políticas estatales y la articulación dinámica, compleja y polifacética entre agentes económicos y dispositivos estatales. En particular, el tópico central que ha recorrido este escrito son las tecnologías de gobierno dirigidas a desmontar el ProHuerta en el cuatrienio 2015-2019.

En el marco expuesto, se ha intentando encontrar vínculos entre las brechas de recursos y los imaginarios que definieron el volumen y direccionalidad del financiamiento del ProHuerta en general y de sus componentes en particular. Estas brechas se desarrollan en una zona de contacto entre dos grupos de tecnologías: las que determinan las conductas de los sujetos -sujeción- y las que permiten a los sujetos dirigir autónomamente su propia conducta -sujetivación- (Sepúlveda, 2016, p.127).

En la experiencia del ProHuerta, el despliegue de las tecnologías de gobierno se ha visto condicionado en distintos planos. En la escala

estatal, por el estrechamiento de las posibilidades políticas debido a las restricciones fiscales asociadas al acuerdo con el FMI. Este aspecto resulta medular para explicar la restricción a las autarquías institucionales en término de presupuestos, cuya expansión ha sido errática y de corto plazo. Sin otras motivaciones políticas registradas desde las instancias decisorias, su auge presupuestario ha estado asociado a los dictados del *marketing* político. En efecto, se trata de perseguir *likes* en las redes sociales como orientadores del destino de la inversión pública (Entrevista personal, 17-7-2019), en donde las definiciones de política se reproducen en una constante electoralización.

En la escala de los sujetos sociales, la desestructuración y reestructuración excluyente a la que asistió el ProHuerta trasciende la problemática financiera y el afianzamiento de una perspectiva de desestimación de los decisores de política pública sobre las iniciativas de soberanía alimentaria. En efecto, considerar linealmente que la eficacia de una política estatal depende solamente de su estabilidad presupuestaria implica reducir su análisis a una variable mono-causal.

La información aquí expuesta permite hallar indicios para interrogarse en torno al hecho que una burocracia técnica con formación, orientación y predisposición diversa puede truncar la implementación de programas si sus intervenciones no disponen de una conducción política que la contenga e interpele y que de muestras claras de la orientación que se le intenta otorgar a un programa. Las desavenencias internas entre técnicos y de ellos con la conducción operativa y política del programa trasciende la orientación desplegada desde el *marketing* político. En todo caso, se trata de aspectos que la política de los *likes* en un contexto de reestructuración excluyente dejan de manifiesto.

Bibliografía

- ARMENGOL, G. (2015). El conflicto del campo de 2008: Consolidación del modelo sectorial de agro-negocios y crisis de hegemonía. Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 67p.
- ANNUNZIATA, R.; ARIZA, A. Y MARCH, V. (2018). “Gobernar es estar cerca. Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales

de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal”. *Revista mexicana Opinión pública*, n.24, pp.71-93.

- ASTARITA, M. (2018). Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En: D. García Delgado, C. Ruíz del Ferrier y B. de Anchorena (comp.) *Elites y captura del estado control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO, 288p.
- AL REVÉS (2019), Sembrando el ajuste. 19/2/2019
- CANELO, P; CASTELLANI, A. Y GENTILE, J. (2018). Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018). En: D. García Delgado, C. Ruíz del Ferrier y B. de Anchorena (comp.) *Elites y captura del estado control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO, 288p.
- CAO, H; LAGUADO DUCA, A. Y REY, M. (2018). El homo corporativo: 137 Las elites estatales en el neoliberalismo tardío. En: D. García Delgado, C. Ruíz del Ferrier y B. de Anchorena (comp.) *Elites y captura del estado control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO, 288p.
- CASTELLS, M. (2012) *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*. Madrid: Alianza Editorial. 296 pp.
- EL ECONOMISTA (2017). Anuncian que habrá cambios en Agroindustria, Argentina, p.1.
- EX FUNCIONARIO MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DE LA NACIÓN (2019). Ingeniero Agrónomo. Coordinación de Extensión y Cambio Rural. Buenos Aires, 12-03-2019.
- FERNÁNDEZ, V. (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del “doble movimiento” polanyiano en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas* (7), pp. 21-47.
- FOUCAULT, M. (2001). El sujeto y el poder. En: H. Dreyfus y P. Rabinow, *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires: Nueva Visión, 227p.
- FUNCIONARIA INTA (2019). Especialista en comunicación rural. Dirección Nacional Asistente de Sistemas de Información, Comunicación y Calidad. Buenos Aires, 12-02-2019.
- FUNCIONARIO INTA (2019). Ingeniero Agrónomo. Dirección Nacional. Buenos Aires, 19-02-2019.

- FUNCIONARIO INTA (2019). Delegado gremial. Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. Buenos Aires, 1-03-2019.
- FUNCIONARIA INTA (2019), Politóloga, Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas. Buenos Aires, 22-03-2019.
- FUNCIONARIO INTA (2019). Ingeniero Agrónomo. Programa ProHuerta. Buenos Aires, 17-07-2019.
- GARCÍA, A; RAMOS, J; Y BERGER, M. (2019). “La coproducción de los territorios en el marco de la instrumentalización de proyectos de desarrollo rural: experiencias recientes en el NEA (Argentina)”. *I Jornadas. Ruralidad y Sujetos Subalternos en el Nordeste Argentino*, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Formosa, Formosa.
- GRAS, C. Y HERNÁNDEZ, V. (2016). Hegemonía, innovación tecnológica e identidades empresariales: 50 años de revoluciones agrícolas en Argentina. *Estudios Críticos del Desarrollo* (11), pp. 107-128.
- INTA (2017). Informe sobre encuesta de auditoría del programa ProHuerta. Buenos Aires.
- LA NACIÓN (2017a). El Estado se investiga a sí mismo: abrieron 4500 sumarios a funcionarios, Argentina, pp.16.
- LA NACIÓN (2017b). Según un relevamiento, desde que asumió Macri aumentó en un 25% la estructura del Estado, Argentina, pp.9.
- LAVARELLO, P; GARCÍA, A; Y GHIBAUDI, J. (2018). Autonomía y enraizamientos en la búsqueda del cambio estructural. Un análisis a partir de la política industrial en Argentina y Brasil a principios del siglo XXI. *Ejes de Economía y Sociedad* (2), pp. 14-39.
- MIGLIORATI, M. (2016). El INTA es política de Estado. RIA. Revista de investigaciones agropecuarias, v.42 n.2.
- MONTAÑA CHIRINO, SEBASTIÁN (2009). Diseño, desarrollo y difusión de tecnologías sociales en la Argentina. Caso Programa “Pro-Huerta” de INTA. Análisis socio-técnico de un proceso de co-construcción de artefactos y sociedades. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.
- PÁGINA 12 (2018). En Agroindustria pasaron con la sembradora, Argentina, p.10.
- PRESSMAN, J. Y WIDAVSKY, A. (1998). Complejidad de la acción conjunta (capítulo V). En: *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- PROHUERTA (2011). Plan Operativo Anual 2010, INTA, Buenos Aires.
- PROHUERTA (2019). Líneas de acción, INTA, Buenos Aires.
- RAE (2019). Definición de gobierno, España, 2p.
- RECALDE, A. (2017). Medios de comunicación y neoliberalismo. El fetichismo tecnológico. *Rebelión*, p. 1-2.
- RIORDA, M. (2017), “Redes sociales para gobernar. Una mirada de América Latina”, *Nueva Sociedad*, 269, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, pp. 89-95
- ROSE, N. Y MILLER, P. (1992), Political power beyond the State: problematics of government. *The British Journal of Sociology*, Vol. 43, No. 2. (Jun., 1992), pp. 173-205.
- SEPÚLVEDA, J.L (2016). Michel Foucault: Tecnologías de gobierno y prácticas de libertad Últimos desplazamientos Renovadas problematizaciones. *Perspectivas Metodológicas*, n. 18, v. II, pp. 123-135.
- TORRE, L. (2017). El Gobierno recortó el programa “Cambio Rural” y dejó sin asistencia a pequeños productores. *Política Argentina*, Buenos Aires.
- VALOR SOJA (2018). Llegó la reingeniería organizacional al Ministerio de Agroindustria: eliminaron a la Secretaría de Lechería, Argentina, pp.3.
- VARESI, GASTÓN (2016). Neo-desarrollismo y kirchnerismo. Aportes para un análisis conjunto del modelo de acumulación y la hegemonía en Argentina 2002-2008. En *Cuadernos del Cendes*, Vol. 33, No. 92, p.23-57.
- YANOW, D. (2015). Making sense of policy practices interpretation and meanings. En F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnova & M. Orsini. *Handbook of critical policy studies*, Cheltenham, UK and Northampton MA, Edward Elgar Publishing.