

El proceso de formulación de proyectos: extensión, políticas públicas y financiamiento Berger, M; Marcos, F; Casco, J.

(CEIL/CONICET-FSOC/UBA-FCA/UNLZ - CEUR/CONICET – UNAJ / matiasberger8@gmail.com)

Presentación de la situación y de las preguntas

¿Qué ocurre durante el proceso de formulación de un proyecto? Hemos realizado esta pregunta a partir de participar de una situación social en la que los asistentes se reunieron para acordar cuestiones vinculadas a la formulación de un proyecto en el marco de una convocatoria realizada por un programa estatal.

Durante dos reuniones y varios intercambios entre los participantes fue posible observar un proceso que nos permitió generar registros de campo sobre:

- 1_ La reactualización de vínculos entre agentes de instituciones y programas estatales,
- 2_ La emergencia de problemáticas y demandas
- 3_ La discusión entre los diferentes involucrados en relación a cómo transformar esos problemas y las respectivas demandas en proyectos que pudieran ser aprobados y, finalmente,
- 4_ Las condiciones en que se desarrollaba el proceso de formulación teniendo en cuenta la normativa de la convocatoria, los objetivos del programa, las acciones realizadas previamente, las condiciones socio-productivas propias de la zona (el periurbano bonaerense), la actividad desarrollada (fruti-horticultura) y el perfil de los productores: predominantemente arrendatarios de superficies que oscilan entre una y dos hectáreas, con predominio de fuerza de trabajo proveniente de los grupos domésticos-familiares y contratación eventual de trabajadores asalariados y en algunos casos medieros, insertos en mercados alternativos y convencionales, mayoritariamente en transición hacia sistemas de producción agroecológicos y con baja disponibilidad de capital.

Los productores que participaron de la formulación del proyecto están asociados hace ocho años en una organización jurídicamente formalizada y han estado vinculados a agentes territoriales de instituciones de extensión e investigación así como a otras instituciones gubernamentales municipales, provinciales y nacionales y a profesionales de universidades públicas de la zona. En el marco de esos vínculos han desarrollado iniciativas de comercialización alternativas consistentes en la venta directa, la venta en ferias y la participación en circuitos de comercialización de proximidad. Por otro lado, y en asociación con dichas iniciativas de comercialización, la mayoría de los asociados inició un proceso de transición hacia un sistema de producción agroecológica.

Ambas iniciativas, estrechamente vinculadas una a la otra, se han realizado con el apoyo y asesoramiento de técnicos de instituciones públicas estatales y universitarias de investigación y extensión y mediante proyectos financiados por programas estatales. Los proyectos han financiado infraestructura para la comercialización en ferias y asesoramiento técnico para mejoramiento de los sistemas de producción.

En función de esto, nos parece relevante destacar que el proceso de formulación observable en las reuniones registradas se produce sobre la base de actividades de extensión promovidas en el marco de otros programas de agencias estatales y universidades públicas en vinculación con organizaciones de productores fruti-hortícolas en el periurbano bonaerense. Más allá del grado y profundidad del reconocimiento previo entre las personas participantes, muy variable por cierto, no se trata de un proceso de iniciación de vínculos. Contrariamente, es un proceso que se nutre de vínculos y experiencias previamente configuradas en el marco de otros programas, y también en coyunturas, contextos socioeconómicos y políticos diferentes que nos permite elaborar una interpretación de la implementación de políticas públicas en la que participan agentes estatales, agentes del sector público y organizaciones sociales.

Nuestra primera hipótesis en relación a la pregunta ¿qué ocurre durante el proceso de formulación de un proyecto que hemos registrado? es que se están produciendo tecnologías de gobierno (Rose y Miller, 1992; Foucault, 2006), es decir diferentes agentes (fuerzas sociales) están buscando volver operable un programa estableciendo conexiones entre los lineamientos de dichos programas y las actividades de individuos y grupos en el marco de relaciones de asimetría y desigualdad. Los lineamientos de los programas expresan aspiraciones de autoridades en diferentes niveles pero además de los lineamientos escritos hay propósitos

de diferentes autoridades que no necesariamente guardan coherencia entre sí. Es decir, también se inscriben en técnicas, estrategias y procedimientos para volver operable un programa.

Esta respuesta reviste un carácter sin dudas general aún pero nos sirve para avanzar en la presentación de la situación y continuar con la reflexión. En todo caso ocurre algo más o debemos precisar en qué sentido particular y práctico ocurre lo que ocurre, qué implica ello. Pero podemos afirmar que el hacer operable un programa sucede a través de la producción de vínculos, preexistentes o novedosos, por la emergencia de una problemática que tiene características estructurales y/o coyunturales, por la transformación de esa problemática en una demanda asimilable en términos de un programa y la definición de destinatarios de las acciones, un sector de la población. Y que la definición de un sector de la población, de problemáticas y de formas de elaborarlas son construidas en el marco de operaciones discursivas.

Interpretar qué ocurre en esta situación social que analizaremos también nos permitirá preguntarnos sobre las políticas públicas de extensión rural en Argentina. En primer lugar sobre la forma en que se han problematizado la ruralidad y el sector agropecuario en los programas de gobierno transformándolas en algo que puede ser pensado, programado, gestionado y evaluado en pos de un objetivo (Oszlak y O'Donnell, 1995). En segundo lugar, reflexionar sobre la práctica de la extensión en relación a cuestiones que podríamos situar en los márgenes del estado (Das y Poole, 2008) en términos de un orden producido en las intermediaciones, más allá, no alcanzado por las regulaciones, normas y leyes del estado. En tercer y último término, nos preguntamos sobre la voz de los subalternos en estos procesos, sobre cómo es escuchada y producida nuevamente esa voz, por la forma en que es re-presentada en los discursos entendidos como operaciones de enunciación.

Para realizar nuestro análisis e interpretación, a continuación vamos a narrar la situación de formulación del proyecto a la que nos hemos referido exponiendo lo ocurrido durante dos reuniones realizadas con esa finalidad. Luego presentaremos nuestra interpretación en relación a las preguntas planteadas aquí.

Reuniones de formulación de proyectos

Nuestro grupo de investigación estaba convocado a participar de una reunión de la Asociación con técnicos del INTA, principalmente, con quienes se buscaría formular un proyecto para presentar en el marco de la convocatoria a Proyectos Especiales del Programa ProHuerta. Algunos de los técnicos tenían un vínculo de varios años con los productores de la Asociación y otros recién se conocían con ellos.

El contexto de la reunión estaba condicionado, en cierta medida, por el trasfondo que representaba un contexto de recortes y restricciones presupuestarias y los despidos en diferentes instituciones estatales. En particular, la Asociación había sido informada que en principio no calificaba como grupo de Cambio Rural, al eliminarse la categoría de “productores en transición”. La presentación en esta convocatoria de otro programa gestionado por la misma institución aparecía como una opción de continuidad del financiamiento de las actividades de transición hacia la agroecología y de generación de circuitos de comercialización de proximidad alternativos a los mercados concentradores; en ambos casos contrapuestos a la producción y comercialización denominada como convencional.

Un segundo elemento de contexto relevante lo constituía que la zona en que se localizan los productores que integran la organización llevaba en ese momento 72 horas de corte del servicio de energía eléctrica afectando tanto la vida cotidiana de los productores y sus familias que residen en las quintas como las actividades productivas, fundamentalmente el acceso al agua para riego de la producción frutihortícola y la realización del mismo riego, que requiere de energía eléctrica para bombear el agua. Eran los últimos días de verano. Los días calurosos la producción corría riesgos si no era posible regar pero además los productores debían organizarse para acceder a agua para sus viviendas.

La presentación de proyectos había sido motivo de conversación en una reunión anterior. Uno de los asociados y el técnico, generalmente encargados de este tipo de gestiones, habían anunciado la posibilidad de presentar un proyecto para recibir subsidios. Como los proyectos priorizaban el financiamiento de grupos integrados por jóvenes y mujeres se habló de la posibilidad de incorporar en la asociación a los hijos de los asociados que trabajan en las quintas. El asociado que había presentado esta posibilidad

mencionó que le hacía ruido el tema de la priorización de mujeres en los proyectos, ¿qué hacen de diferente? se preguntaba. Una de las asociadas le respondió que trabajaban como ellos, los varones. Ante lo que el productor hizo comentarios sobre el rol de la mujer en el hogar. Los asociados expresaron distintas posturas sobre para qué solicitar financiamiento y pudimos escuchar la necesidad de reflexionar sobre lo que precisa la asociación, lo que les resulta necesario, y aquellas demandas que resultan financiables por parte de estos programas.

En esta nueva reunión, ya con técnicos que estarían involucrados en la formulación, el prolongado corte de energía eléctrica había orientado la propuesta del proyecto por parte de los integrantes de la asociación hacia la necesidad de garantizar el acceso al agua. La reunión se desarrolló en el predio en el que dos productores alquilan sus quintas. Participaban todos los integrantes de la asociación y muchos técnicos, cuatro de ellos varones y tres mujeres, y todos ellos parecen ser integrantes de universidades o alguna otra institución. Hasta ese momento no nos conocíamos.

La falta de agua por el corte de energía eléctrica acaparó la conversación y el referente de la asociación presentó la organización, sus actividades y la forma en que trabajan. Hay algunos de los presentes entre quienes hay una relación de varios años y confianza y hay otros con quienes se está iniciando. El acceso al agua de buena calidad ha sido siempre un problema, comenta el referente. Menciona que han hecho análisis de los pozos de agua de las quintas y que solo uno de los pozos disponía de agua potable en buen estado, según esos análisis. Sin luz, peor aún. Todo el barrio (un loteo de predios vendidos con créditos públicos a principios de la década de 1950) está sin luz desde el sábado. La reunión transcurre un martes.

Uno de los técnicos presentes, que trabaja en el IPAF-INTA pampeano, inicia entonces la explicación de las investigaciones para desarrollar tecnologías para la cosecha de agua con el objetivo de conocer las formas de usar el agua de lluvia. Algunas tecnologías son problemáticas en el caso de los pequeños productores arrendatarios, explica, pues consisten en inversiones en infraestructura que queda en los predios. Eso implica que los arrendatarios realicen una inversión fija en un predio en el que no tienen seguridad de permanecer. En el caso de los productores que son propietarios, solo dos de 17 asociados en este caso, conviene un tanque en altura para aprovechar la gravedad. Por otro lado, la cosecha de agua de lluvia no cubre el requerimiento total de agua de un predio, informaba el ingeniero. Las estimaciones indican que este sistema permitiría cubrir un 40% de la demanda de agua anual destinada a los cultivos con el beneficio adicional de permitir un ahorro aproximado del 20% en energía eléctrica. Esos datos dependen de la superficie de las quintas, con lo cual se calcula el volumen óptimo de los tanques. Los requerimientos de agua también dependen del manejo. En verano se recomienda regar a la tarde/noche para que se evapore menos agua y seleccionar los cultivos más importantes. Finalmente, terminaba su presentación, la ventaja del agua de lluvia es que al ser agua prácticamente destilada no tiene sales y por ello es de mejor calidad.

Uno de los asociados agregó entonces que además de la inconveniencia de realizar inversiones fijas costosas en quintas alquiladas a raíz de la incertidumbre que genera el arrendamiento (y las condiciones en que en muchos casos están pactados los mismos) hay restricciones a inversiones productivas, pues los dueños tampoco permiten la construcción de pistas para cerdos ya que alegan que les llenan de cemento las quintas.

Si el proyecto propusiera la compra de reservorios de agua para cada quinta habría que considerar la ubicación de los invernáculos para saber donde situarlos y calcular el tamaño requerido de cada bomba, comentaron los técnicos que trabajan sobre acceso al agua. Entonces habría que hacer un relevamiento de cada quinta para ajustar la propuesta a las características de cada una, dice una técnica que trabaja hace mucho tiempo con la asociación.

También se podría considerar la infraestructura disponible, comentó uno de los técnicos que al pararse y dar una vuelta por la quinta en la que estábamos observó que hay un tanque de 20 mil litros de agua. Preguntó entonces por qué no lo usan y los dos quinteros que comparten el predio junto con el dueño simplemente dijeron que está sucio y abandonado. No hacen manejo, lo expresó a su modo el técnico, considerando que una posibilidad era ponerlo en uso comprando una tapa, dos filtros y una bomba.

La técnica, que es quien está a cargo de la redacción del proyecto, propuso a su vez presentar un proyecto para un sistema de lavado de verduras con agua de buena calidad. De ese modo, sería un proyecto de acceso al agua pero asociado a usos productivos, al proceso de comercialización novedoso y a garantizar que las producciones agroecológicas sean lavadas con agua en buen estado. Ella argumentó que esa propuesta permitiría que el proyecto sea presentado y evaluado en temas de comercialización y no en temas de agua, donde hay muchas presentaciones de regiones con mayor dificultad de acceso al agua. Por eso propuso que el proyecto se haga en relación a comercialización de la producción agroecológica. Hay que considerar la cantidad de proyectos y la forma de evaluación, dijo demostrando conocimiento de causa.

Otra técnica presente agregó entonces que la presentación de los proyectos vencería en veinte días, por lo cual no hay tiempo para elaborar aquellos proyectos que requieren de estudios que no están realizados. Por eso, recuperando las palabras dichas previamente, veía conveniente la propuesta de agua para lavado de verduras.

Los asociados no parecieron estar de acuerdo con esa propuesta. Estaban mucho más preocupados por la falta de agua tanto en las quintas como en sus casas, y de luz y agua en sus casas. Hablaron de la necesidad de regar, de los costos, conversaron entre ellos sobre el lavado de las verduras y comentaron que es algo que hacen de todos modos y que no requiere de tanta cantidad de agua. Entonces el referente de la asociación reafirmó que la prioridad era el agua y que si el proyecto no salía ellos estarán en el surco igual. Entonces la técnica propuso recorrer las quintas para pensar soluciones. Otro de los técnicos acotó que los recursos financieros de los proyectos son limitados y conviene pensar en soluciones que se puedan replicar sin nuevos subsidios. ¿Qué pedirían? ¿Qué pondrían en el proyecto? preguntó la técnica. El asociado de la quinta en la que estábamos reunidos, arrendatario, dijo tanques chicos para poder regar, focalizando en las actividades productivas. La familia de este asociado no reside en la quinta por lo cual es probable que no sintiera tanto la preocupación de disponer de agua para consumo doméstico. En los casos de las familias que residen en las quintas, al menos una diez o doce de las asociadas, esta preocupación era apreciable. Por eso otros asociados agregaron rápidamente tanques para regar, lavar y para la casa.

Mientras uno de los técnicos proponía entonces pensar en la posibilidad de adquirir tanques-sachet de diez mil litros la técnica insistía en priorizar el lavado de verdura como objetivo. Podría ser un tanque semirígido, dijo, pero los técnicos que conocen más de infraestructura para acceso al agua lo objetaron porque es muy costoso y poco conveniente para la situación de los arrendatarios. Ah, tenés plata, tenes condiciones de vida, como la agroecología, lanzó entonces uno de los asociados, cuestionando las limitaciones de los proyectos y la falta de condiciones de vida apropiadas.

Una vez más la técnica insistió en precisar una propuesta para elaborar el proyecto; los tanques-sachet de diez mil litros son una alternativa de tanques livianos y móviles. Otro quintero asociado, hijo del otro asociado que es propietario desestimó la idea argumentando que un tanque de veinte mil litros, el doble que el tanque-sachet, sirve para unos tres días nada más si no hay energía eléctrica. El corte de luz es un problema estructural que afecta la vida cotidiana y laboral de los quinteros. Resulta imposible resolver esa problemática a partir de proyectos cuyo monto máximo a financiar era en ese momento de treinta y cinco mil pesos por quinta. Sin embargo, era una problemática insoslayable.

A través de los argumentos relacionados con los temas y problemas de la convocatoria y los montos de financiación los técnicos intentaban configurar una demanda para redactar un proyecto. Un proyecto tiene que tener un argumento importante, no es una lista de supermercado, dijo la técnica. Hay que argumentar los tanques en relación al riego y al lavado de verdura para que lo aprueben. Adicionalmente, decía, los productores pondrían las bombas pequeñas como contraparte. También propuso el diseño de envases para bolsones, en los que se comercializa los productos a través de los circuitos de proximidad, y unas mesadas más prácticas para el armado de bolsones. El argumento es tener un proyecto alrededor de la obtención de verdura sana que permita garantizar el sistema de lavado y embalaje de los bolsones. La contraprestación, lo que ponen los asociados en el proyecto, serían las bombas, insistía.

Entonces otro de los técnicos que hasta ese momento no había intervenido exhibió el proyecto de prototipo de mesa de embalaje realizado por diseñadores industriales con el objetivo de mejorar el proceso de embalaje de la producción. Pero la técnica que apoyaba que el proyecto se formule alrededor del lavado de verduras acotó que en los proyectos hay que incluir presupuestos y los diseños no lo tienen; sería difícil presupuestar algo que aún no se ha hecho en tan pocos días. Y reiteró que no se podían formular proyectos para los que no se tuviera los estudios, planos y materiales necesarios.

Los técnicos que trabajan sobre acceso infraestructura y acceso al agua argumentaron que también para el caso de los tanques se requieren cálculos de costos dependiendo del tipo de tanques. Sean tanques de agua o mesadas se requiere tiempo para elaborar diagnósticos, propuestas y costos de las alternativas. Todo un trabajo de comprensión y producción de los problemas que excede a los equipos técnicos presionados por la apertura de líneas de financiamiento que deben ser aprovechadas pues son la posibilidad de dar continuidad a sus líneas de trabajo.

¿Agua para riego o para lavado? El esquema para agua de lavado se resolvería sacando agua de un tanque grande, llevándola mediante una bomba a uno más chico y finamente agregando cloro. La asociación tendría que asumir el compromiso de armar el contrapiso para el tanque australiano mediante la contratación de una albañil que los guíe y poniendo la mano de obra. Sería un proyecto de manejo integral de agua.

Contraparte, diseño y propuestas de comercialización fueron los tres temas que se pautaron para cerrar en una reunión que se realizaría una semana después de la primera. Se definieron así las tareas de los técnicos y de la asociación en relación a la formulación del proyecto y los técnicos partieron.

Una semana después nos reunimos nuevamente, esta vez en la sede de la asociación. Un tanque australiano portátil de veintidós mil litros, sin contar el costo del flete, fabricado por una empresa de Mar del Plata, tiene un costo de cincuenta mil pesos, inicia el técnico informando a todos. Son precios elevados teniendo en cuenta que el máximo a pedir son treinta y cinco mil por productor. Hay una opción de un tanque de once mil pesos que usan en Santa Fe agricultores arrendatarios que es desarmable elaborado con materiales descartables.

Es temprano y solo han llegado tres asociados, dos arrendatarios y un propietario. El técnico aprovecha para preguntar de qué forma lavan las verduras y ellos explican que lo hacen con mangueras, regándolas. El técnico de la asociación, a quien en ese momento le pagaba la asociación un monto de las ventas pues no tenía contrato con una agencia estatal, había hecho llegar los análisis de agua realizados cuatro años atrás en las quintas al técnico experto en agua. Este último comentó que esos análisis indican que en el agua había bacterias que pueden venir de los pozos ciegos o de la cama de pollo, materia orgánicamente frecuentemente usada como fertilizante en la horticultura. Además agrega que es posible que la napa esté bajando y al ser pozos viejos están muy cerca de la perforación. Considerando estos elementos proponen hacer una perforación nueva para lavado de verduras y para la casa pero inmediatamente agregan que sale caro y no es conveniente hacerla en tierra alquilada.

Otra opción es hacer un shock de cloro entre dos y cuatro veces al año, dice el técnico. Explica que el procedimiento es sencillo. Para el tanque de la casa se puede poner una jeringa de cloro media hora antes de cargar el tanque. Clorar, dosificar el tanque de la casa y de allí derivar a un tanque más chico con bomba pequeña para lavar la verdura. Esa es una solución para la calidad del agua empleada en la casa, el riego y el lavado pero que no soluciona el problema de los cortes de energía ni la necesidad de agua de riego ni domiciliaria. Llegan cuatro asociados más, una de ellas mujer que hace un año y medio quedó a cargo de la quinta pues su marido falleció. No saben de qué falleció. Cuando llegan escuchan y al terminar de hablar el técnico comentan que al llenar los tanques domiciliarios se desperdicia mucha agua pero no logro entender la explicación sobre por qué sucede eso.

El técnico agrega una nueva consideración para la viabilidad del proyecto. Son pocos, catorce asociados, y al ser pocos tienen más posibilidades de salir otros proyectos para organizaciones con más gente. Pareciera recomendar que moderen sus expectativas. Uno de los asociados presentes dice que no quieren los tanques plásticos tipo sachet, quieren los tanques de agua. Llega otra asociada, arrendataria que trabaja con

tres medieros a cargo, parientes de ella, que viven todos en el predio de la quinta en casillas de madera y chapa, y explica que quieren los tanques porque los cortes de luz son permanentes y pueden estar varios días sin agua. Algunos inclusive no tienen tanques para lavar verdura. El día del corte de luz estaba cero de agua dice.

La reunión parece estar en un punto muerto pues los integrantes de la asociación están decididos a que la propuesta sea para acceder a los tanques de agua y los técnicos consideran poco aprobable esa propuesta. No está en discusión la necesidad sino la posibilidad de que la problemática pueda ser resuelta a través de un proyecto de subsidios para tanques de agua que no sea aprobado.

Dando vueltas al asunto, como cuando hay cortes no se cortan todas las fases, y en base a la experiencia de uno de los asociados, los técnicos plantean como opción que cada productor acceda a una pequeña bomba monofásica que les permita llenar los tanques de agua y regar. Queda por resolver mejorar la calidad del agua. Para ello hay que hacer un nuevo pozo encamisado pero nuevamente los costos son elevados. Aunque no salga el proyecto, el técnico propone hacer un taller para mejorar la calidad del agua aplicando cloro.

El proyecto finalmente contemplaría bombas sumergibles monofásicas para tener agua en caso de corte de una fase pero no de todas y que cada quintero compre un generador monofásico. El técnico aclara que transmitirá la idea a la técnica que debe aprobarlo y cargarlo, que no podía concurrir a esta reunión, pues ella tiene que estar de acuerdo.

Una interpretación de las reuniones

La convocatoria a presentar proyectos en el marco del programa confluyó con un corte de energía eléctrica en la zona que duró aproximadamente más de 72 horas e impidió el acceso a luz y agua de los productores y sus familias afectando tanto los procesos productivos como la vida cotidiana. Así surgió una demanda que no estaba producida en función de la estructura de formulación de proyectos promovida por el programa. El problema estructural de acceso al agua empezó a ser trabajado mediante un procedimiento que constituía ese problema en una demanda que pudiera ser incorporada en el formato de proyectos de la convocatoria.

Las líneas de financiamientos de la convocatoria a proyectos, que forman parte de las técnicas de implementación y procedimientos que hacen operable el programa, se producen en el marco de políticas sectoriales (Muller, 2002) orientadas a la producción de alimentos realizada por un perfil específico de productores que abarca desde los productores que producen alimentos para consumo doméstico, productores de subsistencia y predios en los que trabajan predominantemente integrantes de los grupos domésticos y/o familias. El programa no está destinado a establecimientos de tipo empresarial aunque no excluye a aquellos establecimientos que comercializan sus producciones independientemente de los canales de comercialización mediante los cuales la realicen.

Con ello queremos hacer un primer señalamiento acerca del enfoque que orienta las técnicas y procedimientos para formular proyectos en el marco del programa. La convocatoria, que en este caso es el procedimiento mediante el cual se opera el programa, regula la formulación de los problemas en función de los aspectos socio-productivos que constituyen los objetivos del programa. Los problemas son contruidos en función de dichos aspectos asociados a los objetivos del programa y a las líneas definidas por la convocatoria. Pero esos problemas son efecto de múltiples fuerzas, disposiciones, normas y relaciones, es decir son multidimensionales y exceden los aspectos que pueden ser elaborados y trabajados en el marco del programa y de su convocatoria a proyectos.

Lo dicho no significa que los agentes que hacen operable este programa no trabajen más allá del programa al igual que otras instituciones o agentes vinculados. Pero en este caso lo referimos a la forma en que el procedimiento de formulación del proyecto orienta a construir el problema. El problema se construye a partir de la acción que es posible proponer en el marco del proyecto dejando de lado los diferentes niveles de actuación de instituciones y de agencias estatales y las regulaciones, leyes y normas que configuran el problema por fuera de las posibilidades del proyecto.

Entonces tenemos :

Problemas ----- Demandas ----- Proyectos
Multidimensionales ----- Adaptadas al formato de proyectos ----- Formatos sectoriales

Un ejemplo de esto podemos verlo en el acceso al agua y a la tierra sobre el que trataron las reuniones para la formulación del proyecto que hemos registrado. Muchos de los quinteros alquilan la tierra. Los contratos o acuerdos de alquiler estipulan que la cesión de la tierra se realiza con fines productivos, no residenciales. Eso significa que los arrendatarios no pueden localizar sus viviendas allí y que, en caso de que así lo hicieran, los propietarios de la tierra no están obligados a brindar condiciones de habitabilidad apropiadas para vivir allí, esto es vivienda y los servicios básicos residenciales: energía eléctrica y agua potable básicamente. Es un contrato o acuerdo de alquiler de la tierra para producción, no para vivienda.

Al enunciar la problemática de acceso al agua se produce una argumentación que considera que los quinteros son arrendatarios y se focaliza en que ese elemento genera una situación de inestabilidad para realizar inversiones dado que podrían no continuar con el alquiler y perderían dichas inversiones. Sin embargo, hemos podido comprobar que muchos de los quinteros están en la misma quinta hace varios años, veinte en algunos casos, y que incluso en ocasiones se han traspasado el alquiler entre parientes.

Con ello queremos visualizar que el arrendamiento, incluso ante la ausencia de un contrato formal, no tiene necesariamente un efecto de inestabilidad en los plazos de arrendamiento. Sus efectos pueden ser múltiples y la inestabilidad de la tenencia de la tierra puede ser uno de ellos. Por caso, las condiciones de arrendamiento vinculadas exclusivamente a usos productivos y no residenciales desligan a los propietarios de tener que garantizar condiciones de habitabilidad en las quintas y los servicios esenciales así como también de accidentes que puedan ocurrir en las quintas a raíz del uso residencial. También los desliga de tener que reconocer monetariamente las inversiones realizadas en los predios asociadas al acceso a servicios residenciales. Y al parecer diluye también la responsabilidad de las autoridades municipales y provinciales en la realización de obras para generar o mejorar el acceso a tales servicios en zonas calificadas para usos productivos y no residenciales. O al menos no pareciera generar una obligación en términos de derechos al acceso a esos servicios. Se produce así un problema al margen de lo que regula la ley y, en la práctica, una ausencia de derechos.

El acceso al agua en las quintas se genera mediante pozos que fueron realizados hace mucho tiempo cuando muchos de los actuales quinteros trabajaban en las quintas para los propietarios o sus parientes que aún se dedicaban a la actividad hortícola. Dichos pozos son los que registran ciertos niveles de contaminación que pueden afectar tanto las condiciones sanitarias de la producción como la salud de los productores y sus familias.

La convocatoria a presentación de proyectos coincidió con los cortes de energía eléctrica que no solo impidieron el acceso al servicio de luz sino también al agua. Pero por otro lado surgió la problemática de la calidad del agua para fines productivos y residenciales. Como ya expresamos, los proyectos permiten trabajar sobre el acceso al agua para fines productivos, pues su abordaje es sectorial (Muller, 2002). Sus procedimientos conducen a acotar el problema más allá de la problemática entendida en forma integral, esto es más allá de la demanda presentada por los asociados.

El armado del proyecto tenía las particularidades de tener líneas específicas a las cuales los productores podían aplicar. En este caso, la temática que era susceptible de financiar por parte de las agencias estatales era para acciones que pudieran impactar en el acceso al agua. Si bien el acceso al agua y su disponibilidad es un problema frecuente en esta zona geográfica, sobre todo por la contaminación de las napas y por la falta de acceso derivada muchas veces de los cortes de energía eléctrica, este problema no solo afecta a la producción de las quintas sino también al consumo cotidiano de agua en los hogares.

La organización de productores, ante los cortes de luz o la falta de buenos pozos para extraer agua, ha tomado diversas estrategias. Ante la posibilidad de presentación de un proyecto en relación a esta temática cotidiana de los productores, las ideas que resultan de la propia experiencia como trabajadores y trabajadoras hortícolas se actualiza a la vez que intenta ajustarse a determinados presupuestos y a un

lenguaje propio que estos proyectos utilizan. En esta dinámica, el rol del técnico cobra un papel fundamental porque es el que conoce ese lenguaje particular que tiene que utilizarse en estos proyectos. Algunos de los técnicos, en este caso, tienen una relación con los productores de muchos años de trabajo y eso colabora en la confianza que se tienen al momento de presentar algunas ideas que pueden cuadrar tanto con las condiciones que se encuentran en las quintas, como con las demandas formales que tiene que tener el proyecto.

Las tensiones aparecen en diversos momentos de las reuniones que mantienen los técnicos con los productores, no solo por la utilización de una tecnología u otra, que colaboraría eventualmente con los problemas de abastecimiento de agua, sino también por otras cuestiones que no están directamente vinculadas con la temática pero revelan que la necesidad del agua está relacionada con otras cuestiones como el acceso a la tierra, con la situación de arrendatarios en la que están inmersos y la imposibilidad que esto supone de invertir en soluciones a largo plazo que cambien las condiciones de producción en las quintas.

El proyecto funciona como una herramienta de política estatal que los técnicos de una institución ofrecen a los productores organizados. En el proyecto, el vínculo con los trabajadores de esta agencia estatal aparece como una relación necesaria vinculada específicamente con los fines de la implementación de esta política. Pero, con la agencia estatal, no solo se vinculan a partir de la formulación de proyectos que vienen con temáticas específicas, sino que su historia común involucra hasta la forma de producción que decidieron llevar adelante a partir de adoptar un método en transición a la agroecología.

Tanto en la forma en que producen, como en la instancia específica de formulación del proyecto, hay una cuestión de diálogo de saberes entre quienes producen, quienes tienen determinados conocimientos técnicos y de la experiencia y quienes pueden manejar diferentes lenguajes: el de la política, el de los proyectos, y el de la organización. Qué se le pide y qué se espera de cada uno de ellos.

Al reunirse para hablar sobre el proyecto, los participantes buscaron hacer operable el programa a través de procedimientos, técnicas y estrategias. Estrategias participativas de diagnóstico para formular un proyecto siguiendo los procedimientos de la convocatoria. Esas estrategias implicaban en este caso la reactualización de vínculos, con lo que queremos significar un mecanismo de renovación de los sentidos de las relaciones recuperando su historicidad; pero también la producción de nuevos vínculos, incluido nuestro grupo de investigación, mediados por los agentes que ya actuaban en terreno. En este proceso surgió un problema, el del acceso al agua, emergente de la coyuntura del corte prolongado de luz que tiene además raíces estructurales asociadas a la forma de tenencia de la tierra, arrendamientos informales y mediería, y al destino exclusivamente productivo condicionado por la forma de tenencia.

Las reuniones habilitaron la posibilidad de transformar el problema en una demanda presentable en la forma de un proyecto recortando la problemática en los aspectos que pudieran permitir incorporar la problemática en las definiciones del programa y en las líneas de financiamiento abiertas para la presentación de proyectos. Esto implicó una definición de los perfiles de los destinatarios de los proyectos que los construyó en tanto productores de alimentos (sea de subsistencia, para consumo doméstico o para comercializar) e implicó dejar de lado aquellos aspectos no vinculados a la producción de alimentos.

Es decir el problema fue reelaborado en términos del programa y su lenguaje mediante operaciones discursivas contenidas en la propia lógica de implementación. Como destaca Yanow (2015) al fundamentar una perspectiva interpretativa de las políticas distante tanto de los enfoques normativos, como de los racionalistas e instrumentales el lenguaje, las acciones y los objetos son tres elementos simbólicos claves que comprender la forma en que las políticas son elaboradas y apropiadas y los significados que se otorgan a las políticas (Shore y Wright, 2011).

Cabe destacar que esa operación de reelaboración implicó dejar de lado o en suspenso algunos elementos que configuran el problema de acceso al agua en lo que respecta a sus causas estructurales pero también provocó que fuera dejada de lado la investigación en tecnologías de captación de agua de lluvia comentada inicialmente por uno de los técnicos. En un trabajo sobre la implementación de la ley de trabajo agrario y la intención de reducir la informalidad y precarización laboral en el sector hortícola, García y González

(2014) señalan que dicho objetivo no será alcanzado actuando exclusivamente sobre la regulación del mercado de trabajo, objetivo prioritario de la ley, pues ello deja de lado la importancia en la configuración de este problema de los mercados de tierras, capitales, insumos y productos y de los múltiples agentes que de ellos participan. En igual sentido, un programa no necesariamente constituye un abordaje integral de una cuestión sino un recorte particular.

Aunque no sean las mejores, ambos, y no solo ellos, están interesados en la reproducción de esas iniciativas pues es la forma de mantener la participación, las relaciones y las posibilidades. Podríamos interpretar la frase “estaremos en el surco” como una frase disruptiva pero también podemos asignarle el sentido de aquí seguiremos estando así que más vale hagamos algo. La cuestión es definir ese algo en el sentido de hacer operables los programas disponibles.

Continuar los vínculos estrechando el compromiso en cada nueva ocasión es uno de los sentidos de la formulación. No exento de las expectativas que cada agente pueda tener en relación a ampliar su base de trabajo en el terreno, su radio de vinculación y, en el caso de los productores, alimentar el vínculo con los técnicos.

Esto nos lleva a otro punto que queremos poner en discusión, y que de algún modo es parte de las conversaciones ocurridas en las reuniones presentadas. Cuáles son las formas en que se problematizan el agro y la ruralidad en los diferentes contextos históricos, y particularmente en el actual? A ello podemos sumar una pregunta que en la coyuntura actual tiene mucho sentido, ¿cómo se define al sector? ¿Entienden los técnicos la definición de sector de igual modo que la entienden los formuladores de los programas y los decisores? ¿O hay tantos sectores y subsectores como perspectivas en disputa? Eso nos lleva al centro mismo de la cuestión de la problematización y podríamos pensar que las tecnologías de gobierno, esas técnicas, procedimientos y estrategias para hacer operable un programa, son también estrategias de resistencia, de subversión, de adaptación o lucha. Es decir, el propio hacer operable algo no supone la pasividad.

En este caso específico hablamos de un programa que ha atravesado tres décadas conviviendo con diferentes racionalidades políticas de gobiernos y autoridades, que además en muchos casos no tuvieron y/o no tienen una posición homogénea o unívoca. Las áreas de tensión de la política resultan así multiplicadas desde las oficinas al territorio donde despliegan sus acciones los agentes quienes vivecían la experiencia de las contradicciones en su propio cuerpo así como también sus interlocutores clasificados como destinatarios potenciales. Así, cuando hablamos de aspiraciones, propósitos y motivaciones debemos considerar una gama de agentes que dan vida a un programa: funcionarios, agentes de terreno, investigadores, técnicos, poblaciones, productores.

Otra de las inquietudes en este trabajo está relacionada con las políticas estatales para el sector rural subalterno y la extensión rural en Argentina. Si bien la extensión rural, sobre todo en el caso de la agencia que lleva adelante el proyecto con los productores de la Asociación, tiene una larga trayectoria que se remonta a los orígenes mismos de esta agencia estatal (Carballo 2007), es compleja la respuesta de si la extensión, en las políticas de desarrollo rural fue planificada y producida desde las agencias estatales o funcionó en los márgenes de esta.

Das y Poole (2008), cuando traen la idea de “márgenes del Estado”, que motivó la formulación de la pregunta, indican tres conceptos de márgenes que siempre son lugares de exclusión. El segundo de esos enfoques se relaciona con la legibilidad e ilegibilidad (2008:26) y cómo las prácticas estatales están construidas a través de prácticas escritas, de como se releva, se documenta y se produce estadística para el control del estado sobre la población. Cuando nosotros pensamos la idea de Estado entendemos, junto con Asad (2008) que, “El carácter abstracto del estado, lejos de ser un mito, es precisamente aquello que permite definir su margen a través de un rango de prácticas administrativas” (2008:55).

Para poder comprender el lugar que ocupan las tareas de extensión rural en Argentina ligadas a determinadas funciones de Estado es necesario dar cuenta de estos márgenes donde efectivamente sucede más que en aquellos lugares donde la política estatal se escribe y adscribe a determinados espacios burocráticos. La extensión se hace, de manera indefectible, en determinado campo de acción, donde los

actores que participan son, alternativamente, militantes, trabajadores de agencias estatales, productores de alimentos, entre otras categorías con las que pueden identificarse.

Al pensar esta idea en relación al caso que hemos presentado algunas cosas se vuelven más claras. El rol de los técnicos con la organización está relacionado con tareas particulares que tienen que ver, fundamentalmente, con temas relativos a la producción en las parcelas. Los técnicos de la institución estatal no son los únicos que realizan estas tareas que se vinculan con la extensión rural sino que también, los predios donde trabajan los integrantes de la organización son frecuentemente visitados por grupos de investigación de universidades (espacios que se declaran específicamente como de “extensión” y otros que no), con técnicos de otros organismos estatales, y también, por consumidores de los alimentos que provienen de esas quintas.

Este escenario de relaciones complejas es la que nos invita a pensar que la extensión funciona en los márgenes, no por la cantidad de instituciones que visitan y trabajan con la organización, sino por la acción que las agencias del Estado se plantean para trabajar con productores del sector rural subalterno. Las unidades burocráticas de trabajo con este sector son las más endeble en tanto al financiamiento, sobre todo en esta etapa política argentina, son las que sufren las peores condiciones de precarización con el despido de técnicos y la falta de presupuesto para el funcionamiento. Intervenir, a partir de la formulación de un proyecto, supone también un margen, un lugar en los bordes, como única forma de “quedar dentro” de la producción a la vez que, poder aplicar a determinados proyectos, lo sigue identificándolos como “productores”.

La idea de margen nos permite pensar no solo el lugar de la extensión y la forma en que se implementan las políticas para este sector específico, sino también, como este margen se produce como un espacio que implica la inclusión y la exclusión de determinadas situaciones. La formulación del proyecto se puede realizar no sólo porque son un grupo organizado bajo una personería jurídica, sino porque los integrantes de la organización acceden a determinadas fuentes de información donde las líneas de financiamiento del Estado los produce como un tipo de sujetos beneficiarios de determinados subsidios que, muy probablemente, no cambien sus condiciones de existencia. Por otra parte, están informados, sobre todo porque los técnicos así lo hacen, acerca de lo que puede ser financiado con un proyecto y qué no. Toda esta cuestión nos hace pensar en esos bordes, un poco difusos, donde la política estatal funciona, produciendo diferentes tecnologías de gobierno que se vuelven laxas en determinados momentos y más rígidas en otro.

Finalmente, al volver operable el programa formulando un proyecto que pudiera abordar la problemática del agua en los términos del programa se operó un recorte que por un lado separó lo que se puede proponer en el marco del programa en relación al problema y aquello que queda por fuera del problema, léase la modificación de la legislación, la obtención de financiamiento para obras, etc. De la misma forma podemos interpretar que hay un orden al margen del estado (Das y Poole, 2008), o, si preferimos, cuestiones situadas en los márgenes de las leyes, regulaciones y acciones. El acceso al agua y a la tierra tienen formatos regulados por el estado, pero también hay situaciones que los exceden, que suceden por fuera de esas regulaciones. La instrumentalización del programa se produce, de algún modo, en esos márgenes. Si bien recorta su formulación en el sentido de lo posible en el marco de la convocatoria a proyectos, la propia elaboración de la propuesta se produce desde los márgenes tanto por el recorte de sus acciones como porque la propuesta es elaborada teniendo en cuenta esas condiciones. Las mismas actividades de extensión se desarrollan en cuestiones que se hallan en los márgenes en términos de un orden producido en las inmediaciones o más allá: los márgenes de las regulaciones sanitarias, del comercio, de los contratos. Nos referimos al uso residencial de la propiedad, a los controles de la calidad del agua para consumo doméstico y productivo, a la circulación de mercancías, entre otras cuestiones.

Reflexiones finales

A partir de este análisis que pretende contribuir a la reflexión sobre la articulación entre políticas públicas de financiamiento y políticas de extensión nos propusimos problematizar la presión que ejerció la aparición de líneas de financiamiento iniciando una suerte de “tiempo de formulación de proyectos” que implicó una reorganización de vínculos, objetivos y actividades en el que los agentes estatales operaron

como mediadores de promoción de las líneas de financiamiento, de formulación de proyectos, de productores simbólicos de problemas (Bourdieu, 1996) y de constitución de redes.

Si por un lado encontramos una problematización del agro y la ruralidad emanadas del programa y que da forma a la convocatoria y a los proyectos posibles, por otro lado vemos que esa problematización no es necesariamente compartida punto por punto por los agentes. Es importante señalar este punto pues lo que queremos mostrar son los efectos de esas problematizaciones pero sin sobredimensionar la irradiación o colonización absoluta de los agentes, de los discursos y de las estrategias mismas. Entendemos que el vínculo entre agentes estatales y la población no debe analizarse como una imposición total de las instituciones estatales hacia los llamados “beneficiarios” de los programas, ni pensar que estos tienen una omnipotencia moral por sobre los agentes estatales orientando sus acciones en función de valores como la justicia y la equidad (Abélès, y Badaró, 2015) Lo que se produce también en las reuniones es el sentido de formular el proyecto, de hacerse presente, aunque sea bajo la forma de una apropiación subordinada. En este sentido nos parece relevante señalar la importancia de pensar las actividades de extensión en el marco de los programas y sus formas de tornar pensable agro y ruralidad. Estas instancias se configuran también en disputas por modelos de desarrollo al estilo de lo que Schiavoni (2005) presentaba como estrategias, modelos y discursos desarrollista y populista. En ese marco se tensionan las trayectorias profesionales y las formas de trabajo.

¿Cómo podemos interpretar entonces lo que hicieron las personas que participaron de las reuniones? Ellas buscaron de uno u otro modo, desde sus posiciones y con diferentes recursos disponibles volver operable el programa a través de la formulación del proyecto. Había un interés común a los agentes de las instituciones que participaban de la formulación y a los productores consistente en instrumentalizar el programa (Rose y Miller, 1992). Para los primeros se trataba del cuidado y producción de su fuente de trabajo, esto es de la puesta en valor de sus actividades en la práctica y de la continuidad de sus apuestas. Pues muchos de los técnicos no sólo desarrollan una actividad laboral más, con más o menos implicación y creatividad, sino que ponen una carga emocional que se expresa en compromisos con determinadas posiciones (Cowan Ros y Arquerros, 2017). Para los productores, se trata de una forma de acceder a recursos que permitan mejorar sus condiciones de vida y producción valorizando también su trabajo, sus esfuerzos y su compromiso. Para ambos, se trata de sostener los vínculos que hacen posible sostener las políticas, iniciativas, posibilidades. Para nosotros las reuniones para la formulación fueron la condición de posibilidad para que podamos reflexionar sobre los programas, la extensión y los problemas de gobierno.

Pero además de hacer operable el programa a partir de la forma en que el programa permite problematizar la ruralidad y el agro, de cómo se los hace cuestión pensable para ser gestionada y evaluada, podemos observar las resistencias a esa problematización en las enunciaciones y representaciones de los asociados, los subalternos. ¿Dónde quedaron sus voces? nos recuerda el ensayo de Spivak (2011), ¿Puede hablar el subalterno? Esas voces, las voces de los subalternos, apenas aparecen en este mismo relato alrededor del proceso de formulación del proyecto. En los proyectos esas voces son representadas en diagnósticos, objetivos y propuestas para alcanzarlos pero no de la forma que aparecen en las reuniones. No bajo la protesta, la molestia y la cruda exposición de problemas y anhelos. Sus voces son mediatizadas por quienes oficiamos de intérpretes, redactores, productores de discursos en el marco de programas, investigaciones, actividades académicas. Queramos o no, somos productores de representaciones, en muchos casos también en posiciones de subalternidad, sea como agentes territoriales, integrantes de instituciones o investigadores. El dilema es equidistante al que observamos en el proceso de formulación del proyecto en el cuál apenas llega un eco apagado de las voces y tal vez ni siquiera eso. Voces perdidas en lenguajes, formularios, procedimientos, archivos, informes, ponencias (esta misma) y artículos, voces que se desvanecen en nuestro intento imposible de representarlas parcialmente pues las vivencias, las sensaciones, sus pliegues sonoros, sus peripecias, apenas nos empiezan a resultar comprensibles cuando se desvanecen en las fórmulas enunciativas que nos resultan familiares.

Bibliografía

- Abélès, Marc y Badaró, Guillermo (2015) Los encantos del poder: Desafíos de la antropología política. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Asad, Talal (2008) “¿Dónde están los márgenes del estado?” Cuadernos de Antropología Social N°27.

- Carballo González, Carlos (2007) “Cincuenta años de agricultura familiar y desarrollo rural en el INTA”, en Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, N° 26 y 27.
- Cowan Ros, Carlos; Arqueros, Ximena (2017) “Poner el cuerpo: emociones, saber profesional y militancia en la extensión rural”, REVIISE, Revista de Ciencias Sociales y Humanas del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas; Lugar: San Juan.
- Das, Veena y Poole, Deborah (2008) El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. Cuadernos de Antropología Social. N° 27:19-52.
- Foucault, Michael (2006) Seguridad, territorio y población. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica. Clase del 1 de febrero de 1978. P. 109-138
- García, Matías y González, Edgardo (2014) “Impacto y adaptación de la nueva legislación laboral agraria en el sector hortícola del periurbano bonaerense sur (Argentina)”, Seminario internacional Asalariados rurales, transformaciones agrarias y ciudadanía en América Latina. CLACSO y Departamento de Sociología de la Universidad de la República (Montevideo).
- Muller, Pierre (2000) Las políticas públicas. Bogota: Universidad del Externado de Colombia. Capítulo Segundo: La producción de las políticas públicas. P.55-85.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes, vol. 2, Núm. 4, pp. 99-128. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>
- Rose, Nikolas y Miller, Peter (1992) Political power beyond the State: problematics government. Vol. 43, n° 2, pp. 173-205.
- Schiavoni, Gabriela (2005) “El experto y el pueblo: La organización del desarrollo rural en Misiones (Argentina)”. Desarrollo Económico N° 179, Vol. 45, octubre – diciembre 2005.
- Shore, C. & Wright, S. (2011) Conceptualising Policy: Technologies of governance and the politics of visibility. En C. Shore, S. Wrigth and D. Pero. Policy Worlds Anthropology and the analysis of contemporary power (pp. 1-27). Oxford: Berghahn books.
- Spivak, Gayatri Chakravorty (2011) ¿Puede hablar el subalterno? Ed. El cuenco de plata, Buenos Aires.
- 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 (capítulo 21). Recuperado de http://www.academia.edu/1878750/Making_sense_of_policy_practices_Interpretation_and_meaning