

Políticas públicas en el espacio social rural del norte entrerriano durante los últimos cuarenta años (1978-2018)

Petitti, Eva Mara; Chelotti, Teresa; Schmuck, María E.; Pérez, Daiana; Roses, Paula A.; Vuarant, Salomé; Marioni, Lucía; Gomitolo, Mercedes; Rotela, Oriana

AUTORES: Instituto de Estudios Sociales (INES) - (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de Entre Ríos. La Rioja N° 6 - Paraná - Entre Ríos - Argentina. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Entre Ríos

ARK: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s22504559/7vbcfsv3h>

Contacto: marapetitti@gmail.com; mpetitti@fceco.uner.edu.ar

RESUMEN

En este trabajo nos proponemos presentar una síntesis de los resultados de un proyecto de investigación y desarrollo financiado por la UNER titulado “Las políticas públicas en el espacio social rural del norte entrerriano durante los últimos cuarenta años (1978-2018)”, que llevamos adelante como continuidad de un proyecto anterior denominado: “Reconociendo el ‘lejano norte’. Hacia una caracterización territorial de los departamentos La Paz, Feliciano y Federal de la provincia de Entre Ríos”. En nuestra investigación, las políticas públicas orientadas a los espacios rurales del norte entrerriano fueron abordadas empíricamente a partir de diferentes objetos de estudio. En primer lugar, en los programas de financiamiento nacional e internacional destinados al espacio rural en Entre Ríos. En segundo lugar, las políticas públicas dirigidas a la extensión del sistema educativo en espacios rurales del norte entrerriano. En tercer lugar, las políticas públicas destinadas a la construcción de alternativas de producción, intercambio y consumo. Finalmente, los Campamentos Sanitarios y las lógicas de intervención social frente a las transiciones en el modelo productivo agroindustrial. A continuación expondremos un resumen de los resultados del proyecto con las referencias de las publicaciones donde fueron desarrollados en profundidad.

Palabras clave: Políticas públicas; espacio social rural; norte entrerriano; educación; producción

Introducción

En este trabajo nos proponemos presentar los resultados de un proyecto de investigación y desarrollo financiado por la UNER titulado “Las políticas públicas en el espacio social rural del norte entrerriano durante los últimos cuarenta años (1978-2018)”¹, que llevamos adelante como continuidad de un proyecto anterior denominado: “Reconociendo el ‘lejano norte’. Hacia una caracterización territorial de los departamentos La Paz, Feliciano y Federal de la provincia de Entre Ríos”.

En Argentina, en las últimas décadas, la producción de las ciencias sociales ha visto renovado el análisis de las políticas públicas y la acción estatal. Si bien en 2012 Elsa Pereyra señalaba que “resulta cada vez más evidente que la escala de análisis nacional es insuficiente” (2012: 2), recientemente la vacancia de estudios que consideran la escala provincial ha comenzado a ser atendida (Bertranou, Isuani y Pereyra, 2016; Arzeno y Ponce, 2014, entre otros). En esta línea, Mariana Arzeno y Mariana Ponce, quienes estudian el rol del Estado y las políticas públicas de desarrollo en Misiones, señalan que el Estado provincial tiene un rol central en los procesos de desarrollo y conflictos locales (intraprovinciales), “por lo que la injerencia de ese poder estatal en el ámbito territorial de su jurisdicción y su rol en los procesos que allí ocurren merecen un lugar destacado en cualquier análisis referido a la implementación de políticas públicas” (2014: 75). En la misma línea, respecto a los estudios sobre políticas indigenistas, Briones *et al.* (2008) señalan la centralidad de los efectos a nivel de las estatalidades provinciales en los procesos de organización, demandas, reclamos e identidades de los pueblos indígenas.

Para el caso de la provincia de Entre Ríos que nos proponemos estudiar contamos con algunas investigaciones que se interesan por el desarrollo territorial, la estructura económica y las políticas de orientación agrícola (Gutiérrez, 2007; Bevilacqua, *et al.*, 2017; Berger y Cian, 2013; Biasizo, 2008; Domínguez y Orsini, 2009; Mayer, 2016; Olea, 2013; Peretti y Varisco, s/f, entre otros). No obstante, es menos lo que sabemos sobre las políticas públicas y particularmente acerca del norte de la provincia (Truffer, 2008, 2010; Petitti, Chelotti y Schmuck, 2018; Pérez, Rosés y Vuarant, 2018).

A finales del siglo XIX y principios del XX, la provincia de Entre Ríos se fue alejando del crecimiento económico que registró el país en ese entonces (Romero y Rofman, 1974). Por otra parte, si en Argentina a partir de 1910 la población urbana superó a la rural, en Entre Ríos ese proceso se dio recién en la década del 60 y en los departamentos del norte provincial en los años 70 y 80.² Como señalan Mateo, Camarda y Rodríguez (2017), la dificultad de insertarse en el proceso de industrialización situó a la provincia en una posición de desventaja en el proceso de desindustrialización y los efectos de la crisis del 2001 se hicieron sentir con mucha fuerza. Coincidimos con estos autores en que las dificultades de esta jurisdicción para integrarse plenamente en los regímenes de acumulación que han estado vigentes en el país desde su formación hacen necesaria la creación de espacios de estudio teórico e investigaciones empíricas susceptibles de comprender este fenómeno. En los últimos años e impulsadas en buena parte por la creación del Centro de Investigación y Transferencia de Entre Ríos, ahora Instituto de Estudios Sociales (InES), se han desarrollado algunos estudios sobre política pública centrados en Entre Ríos que evalúan la ubicación entrerriana en materia de absorción de crédito en la Argentina (Rodríguez, 2018), que consideran la red de servicios de empleo en lo que concierne a su estructura organizativa en relación con los procesos de intermediación laboral (Escalada 2018) y abordan las políticas públicas en materia de infraestructura (Mateo y Camarda, 2018; Mateo y Golularti Filho, 2018).

Objetivos propuestos y cumplidos

-
- 1 Universidad Nacional de Entre Ríos, Res. 297/2018.
 - 2 INDEC. Censo Nacional de Población, 1914-2010.

El objetivo general de la investigación fue analizar determinadas políticas públicas en los espacios sociales rurales del norte de la provincia de Entre Ríos considerando la manera en que se configuran a través de procesos complejos donde intervienen diferentes actores sociales.

Para ello nos propusimos como **objetivos específicos**: 1) Estudiar los programas de financiamiento nacional e internacional destinados al espacio rural atendiendo a las apropiaciones y disputas de los actores involucrados. 2) Estudiar las políticas públicas dirigidas a la extensión del sistema educativo y la inclusión socioeducativa considerando las apropiaciones, negociaciones y disputas. 3) Analizar las políticas públicas destinadas a la construcción de alternativas de producción, intercambio y consumo. 4) Analizar las lógicas de intervención social frente a las transiciones en el modelo productivo agroindustrial.

Principales actividades realizadas

1) Relevamos fuentes documentales, realizamos un análisis heurístico de dichas fuentes y su debida contextualización e interpretación histórica. Los principales acervos documentales sobre los cuales se trabajaron están situados en la ciudad de Paraná (Archivo del Consejo General de Educación, el Centro de Información Educativa del Consejo General de Educación, el Archivo Histórico de la Provincia de Entre Ríos, Archivo Administrativo de la Provincia de Entre Ríos, Biblioteca de la Legislatura de la provincia de Entre Ríos, Biblioteca de la Provincia de Entre Ríos, Biblioteca Nacional del Maestro), Feliciano (Archivo Escuela 14), Federal (Archivo Escuela 48) y La Paz (Archivo Escuela 11, Archivo Escuela 18 y 50, Archivo cooperativa CEPAL).

2) Realizamos entrevistas semi-estructuradas y en profundidad y trabajo de campo etnográfico a fin de comprender las perspectivas y experiencias de actores sociales, principalmente en los departamentos La Paz, Federal y Feliciano, así como también en Paraná. Estos ámbitos locales son aquellos sobre los cuales los integrantes del proyecto vienen realizando sus investigaciones y son expresivos de los mayores índices de ruralidad en la provincia.

3) Efectuamos un análisis socio-histórico de políticas, normativas y estructuras institucionales a nivel nacional, provincial y local.

Nos interesó observar desde distintos referentes empíricos de qué manera la implementación de las políticas públicas en el territorio local son mediadas por los agentes estatales provinciales y apropiadas por los actores locales. Para estudiar los programas de financiamiento nacional e internacional tomamos como referente empírico el Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural (EMER), que contó con financiamiento externo y fue implementado a nivel nacional en algunos departamentos/localidades de todas las provincias menos la de Buenos Aires y la de Santa Fe entre fines de la década del 70 y principios de los años 90; aquí nos preguntamos por el diseño y la apropiación de las políticas educativas del EMER en Entre Ríos, que decidió desarrollar el programa en los departamentos del norte provincial. En relación con las políticas públicas dirigidas a la extensión del sistema educativo, nos preguntamos por los procesos de escolarización de las juventudes rurales a partir de la ampliación de la edad de obligatoriedad escolar establecida por la normativa nacional y provincial desde fines del siglo XX; tomamos como referente empírico un centro de población rural disperso ubicado en el norte del departamento La Paz. Para analizar las políticas públicas destinadas a la construcción de alternativas de producción, intercambio y consumo, tomamos como referente empírico las estrategias de comercialización que se desarrollan en las cabeceras departamentales del norte de Entre Ríos: La Paz, Feliciano y Federal. Para analizar las lógicas de intervención social frente a las transiciones en el modelo productivo agroindustrial centrándonos en los campamentos sanitarios, realizamos entrevistas a informantes clave, analizamos informes epidemiológicos y recopilamos notas periodísticas que nos permitieron contextualizar el impacto de esta intervención social en el medio local.

A continuación presentamos algunos aspectos centrales de las decisiones y discusiones teórico-metodológicas que acompañaron nuestra indagación.

Marco teórico y metodológico (síntesis)

La propuesta se inscribió en un diseño flexible acorde a una perspectiva cualitativa que propone un ir y venir entre los diferentes componentes de la investigación: preguntas de investigación, contexto teórico-conceptual, métodos (Mendizabal, 2006). La estrategia de investigación social que propusimos fue la triangulación (Piovani, 2018) o aproximación multimétodo tomando herramientas de la Historia y la Antropología Social.

Las definiciones teórico-metodológicas que compartimos al interior del equipo de investigación han sido objeto de lecturas y debates compartidos a lo largo de cuatro años³. Si bien las integrantes de este proyecto estamos desarrollando o hemos desarrollado una investigación doctoral propia, una serie de supuestos teóricos aúnan nuestros trabajos, al tiempo que se han visto nutridos por la puesta en común de los resultados de las diferentes investigaciones. A los fines de esta presentación queremos detenernos en tres conceptos: ruralidad, Estado y políticas públicas.

Para definir la ruralidad recuperamos los trabajos de Cragnolino (2005), quien a partir de los aportes de Kalman (2004) y Rockwell (2000) propone una aproximación a la realidad rural desde una perspectiva relacional e histórica para identificar y reconstruir los procesos de diferenciación y complejización social que ocurren en esos escenarios. Asimismo, siguiendo a Alicia Civera, sostenemos que la ruralidad con fines analíticos puede referir a la territorialidad, es decir, al “ámbito geográfico construido que cambia a lo largo del tiempo por la acción del hombre” (Civera, 2011: 11) y a un tipo de población, entendiendo que “dicho adjetivo también es una construcción social y cultural que distingue un sector de la población de otros, pero a la vez aglutina varios sectores sociales cuyas diferencias se ocultan tras una categoría común” (Civera, 2011: 11). Por lo tanto, agrega la autora, “no hay una sino varias ruralidades que distinguen unas de otras según las formas de propiedad de la tierra, la producción y sus formas de comercialización, su cercanía o lejanía de los centros urbanos, sus formas de relacionarse con el Estado y el mercado interno, las características socioculturales de su población, así como su estabilidad o movilidad” (Civera, 2011: 11).

Nuestro proyecto partió del interés por conocer cómo se imbrican diferentes políticas públicas en torno a las problematizaciones que como grupo de investigación nos veníamos formulando sobre el norte entrerriano. Partimos, en este sentido, de entender las políticas como un elemento “en el cual y a través del cual podemos rastrear grandes procesos de cambios sociales, históricos y culturales” (Shore, 2010: 30). Buscamos profundizar en su conocimiento como parte de los procesos sociales que “producen el Estado” para –como reflexiona Balbi– encontrarnos en mejores condiciones de entender las formas en que las políticas “tienden a estructurar la vida social, a dar forma al mundo en que vivimos y a nosotros mismos en tanto somos parte del mismo” (Balbi, 2010: 172).

Los clásicos de la sociología y la antropología han advertido acerca de los riesgos de abordar el Es-

3 Durante el desarrollo del proyecto organizamos una serie de conferencias y charlas que nutrieron especialmente los intercambios. De las conferencias realizadas en 2018 y 2019 participaron Néstor Domínguez (UNER), Patricia Fasano (UNER), Adrián Ascolani (UNR), Susana Mayer (UADER, UNER), Elisa Cragnolino (UNC), María Laura Visintini (UNL), Cristiane Dias (UNB, Brasil) y Vanderlei Martini (UFRJ, Brasil), Carlos Chiarulli (MAELA), Marcos Urcola (UNR) y María Elena Nogueira (UNR).

tado desde una mirada esencialista, de la necesidad de restituir la heterogeneidad que le es inherente y de considerarlo como producto y como agente que motoriza la producción de las relaciones sociales (Abrams, 1977; Bourdieu, 1997; Corrigan y Sayer, 1985). En esta línea, Germán Soprano y Ernesto Bohoslavsky (2010) desarrollan una propuesta, que nutre especialmente nuestra investigación, que invita a “no personalizar” el Estado –en el sentido de dejar de considerarlo como si fuera un actor unívoco comparable a la identidad de una persona, problematizando las relaciones entre agencias estatales, así como al interior de ellas– y al mismo tiempo “personalizarlo” –en el sentido de atender no solo a las normas que lo configuran y determinan sino también a “las personas que producen y actualizan sus prácticas cotidianas dentro de sus formaciones institucionales y en interlocución con esas normas” (Soprano y Bohoslavsky, 2010: 23). Nuestro estudio acerca de las políticas públicas en el espacio rural del norte entrerriano busca ser parte de esa perspectiva.

De este modo, partimos de entender que las políticas incorporan y a su vez están incorporadas en la lógica de los sistemas de clasificación que las crean y que su función es intervenir en lo social y darle forma al mundo. Entonces, para nosotras, el estudio de las políticas implica comprender los motivos que fundamentan sus intervenciones, las lógicas culturales que las impulsan y los modos en que son recepcionadas y vividas por los individuos y los grupos (Shore, 2010). Concebimos la formulación de políticas como “una actividad sociocultural (regida por leyes) profundamente inmersa en los procesos sociales cotidianos, en los ‘mundos de sentido’ humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundo” (Shore, 2010: 31). El análisis, entonces, debe “dar sentido al conocimiento tácito, a las múltiples interpretaciones, y a menudo a las definiciones en conflicto que las políticas tienen para los actores situados en lugares diferentes” (Shore, 2010: 31) En este sentido, nos valemos de las elaboraciones teórico-metodológicas que tienden a resaltar la dinamicidad de los procesos, las maneras ambiguas y a menudo disputadas en que toman forma las políticas entre su formulación y recepción (Shore, 2010); de este modo, estos estudios ponen el acento en las políticas como construcciones sociales e históricas, insertas en procesos de tensión/negociación (Grassi, Hintze y Neufeld, 1995; Shore, 2010).

Aportes como los de Subirats (2008) y Ozslak y O’Donnell (1981) nos permiten conceptualizar las políticas como objeto complejo e integrado por actores de prácticas. El primero, por un lado, las define como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats, 2008: 36). Considera que están destinadas a dar respuestas a un problema que afecta a determinados grupos sociales y son iniciadas por actores que toman decisiones y realizan acciones para resolver ese problema. Por su parte, Ozslak y O’Donnell conceptualizan las políticas públicas como:

un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (Ozslak y O’Donnell, 1981: 14)

Estos últimos ponen el acento en el papel central que juega el Estado. Por otra parte, el concepto de “cuestión” en torno al cual los autores articulan la definición tiene un surgimiento histórico y se da en un contexto determinado, lo cual permite “inferir la posición -agregaríamos, predominante- del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Ozslak y O’Donnell, 1981: 14). Discutiendo con una visión “técnica” de las políticas públicas, señalan que “no sólo se trata de detectar y establecer la naturaleza y rangos de variación de los impactos, estableciendo sus conexiones causales

con una determinada política, sino además de especificar a qué unidades estatales y a cuál (es) de sus tomas de posición son atribuibles los efectos identificados” (Ozslak y O’Donnell, 1981: 15) A diferencia de aquellos que consideran que existe “un objetivo originario en el más alto nivel estatal” que se va reinterpretando a medida que se pasa de la formulación a la implementación, consideran que el “conflicto de políticas” puede en gran medida atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía. Así, proponen subrayar el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asume la toma de posición del Estado frente a una cuestión.

Sin embargo, son los aportes de la antropología del Estado –particularmente, las elaboraciones de Shore- los que nos proveyeron de mayores herramientas para abordar las políticas en el espacio social rural del norte entrerriano. Este autor propone un abordaje que recupere “la complejidad y lo desordenado de los procesos de formulación” -vistos como “una particular forma de acción social y simbólica”- e integra preguntas acerca de “cómo son percibidas y experimentadas por las personas a quienes se dirigen”, considerando “todos esos sentidos diferentes que pueden tener las políticas para grupos de actores particulares o para partes interesadas” (Shore, 2010: 29).

Desde esta perspectiva, priorizamos análisis interpretativos de las políticas estudiadas, atendiendo especialmente a la apropiación y reformulación por parte de los actores locales de las políticas emanadas de las agencias del Estado, que permitan “reflexionar sobre las biografías y las dinámicas que rodean su traducción e interpretación” (Shore, 2010: 30).

Síntesis de resultados e indicadores de producción

Los programas de financiamiento nacional e internacional destinados al espacio rural en Entre Ríos

En relación con la discusión sobre el estudio de las políticas públicas que recuperamos en el apartado anterior, tomaremos como referente empírico el Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural en la provincia de Entre Ríos (EMER), implementado en la provincia de Entre Ríos entre 1978 y 1993 en cuatro departamentos del norte.

A comienzos de 1978, la nación solicitó un préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que en un principio estaba destinado a “erradicar las escuelas ranchos”, pero que se fue ampliando hasta alcanzar el objetivo de expandir y mejorar la educación rural, tal como lo indica el nombre del programa al que dio lugar: Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural (EMER). Si bien tuvo propósitos que excedieron la escolarización relativos a la promoción comunitaria y la salud, la educación escolarizada constituyó el eje del programa. Así, cabe destacar dos de sus objetivos. Por un lado incrementar los niveles de escolarización y disminuir el desgranamiento, la deserción y la sobreedad. Por otra parte, adecuar los contenidos curriculares a la realidad local a partir de la incorporación en el currículum de actividades de orientación e iniciación laboral.

En diciembre de 1978 el BID otorgó el financiamiento, que fue de 50 millones de dólares, con una contrapartida equivalente proveniente del Tesoro Nacional, y estuvo destinado a algunos departamentos o municipios de todas las provincias argentinas menos la de Buenos Aires y el territorio de Tierra del Fuego. Las provincias, que no debían reintegrar a la nación ese dinero, se fueron incorporando por etapas, casi en su totalidad, a través de la firma de convenios con el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación entre 1979 y 1983. Para llevar a cabo los objetivos del Programa, se implementó la modalidad de nuclearización de escuelas rurales que consistía en el traslado semanal de los alumnos de sexto y séptimo grado de las escuelas definidas como satélites o vinculadas -la mayoría de ellas de personal único o reducido- a las escuelas núcleo -más grandes y mejor dotadas en personal y equipamiento- para la realización de talleres.

El Programa EMER es el primer programa diseñado e implementado para la atención de la educación de la población rural en Argentina y junto al Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación

Técnico Agropecuaria (EMETA), que surge como continuación del EMER destinado al nivel medio agropecuario, se constituyeron como importantes antecedentes considerados a la hora de implementar los programas para el mejoramiento y la calidad del sistema educativo luego de la conferencia mundial Educación para Todos de Jomtien de 1990 (Caillods y Jacinto, 2006).

Realizamos una reconstrucción histórica del mismo haciendo hincapié en las diferentes escalas de producción de las políticas educativas, distinguiendo en cada escala el desarrollo de procesos con determinadas particularidades y advirtiendo sus interacciones (Achilli, 2015)⁴. Para abordar la escala local, el enfoque estuvo en las escuelas de los departamentos involucrados; para la escala provincial, el enfoque estuvo en la Unidad Ejecutora Provincial, las técnicas y técnicos que allí se desempeñaron y los gobiernos que se sucedieron; para la escala nacional, el enfoque estuvo en la unidad ejecutora central y los diferentes gobiernos que se sucedieron; para la escala global, estuvo en las políticas de financiamiento educativo del BID. Asimismo, publicamos un trabajo en el que presentamos los principales interrogantes de la investigación (Petitti, 2019a).

En lo que respecta a la escala local, observamos que el programa EMER adquirió ritmos desparejos no solo en cada departamento sino también en cada conjunto nuclearizado. Identificamos las tensiones vinculadas a la aplicación y la apropiación de las políticas educativas que se dieron entre un programa financiado por el BID y su implementación en las escuelas, teniendo en cuenta los conflictos locales que se sucedieron entre los gobiernos intermedios y los propios directores de las escuelas. Hemos observado que las iniciativas que surgieron de las comunidades han llevado a que el programa se extendiera en algunos conjuntos nuclearizado realizando actividades para financiar los talleres y posibilitando la incorporación del nivel inicial. Más allá de los objetivos propuestos en los documentos oficiales, las poblaciones rurales involucradas dieron diferentes utilidades al modelo que se buscó imponer y cada conjunto nuclearizado presentó un espacio con características particulares en el que los actores se apropiaron de diversa manera del transporte y de los talleres, transformando la identidad del programa al punto que no existe consenso sobre la fecha de inicio y ni la de fin (Petitti, 2020a).

Sobre la escala provincial, analizamos el desempeño de los funcionarios, normas y acomodamientos institucionales de la UEP en un contexto atravesado por fuertes transformaciones políticas (1978-1993). Indagamos en las modificaciones en los organismos encargados de ejecutarlo, los vínculos con otras reparticiones y los márgenes de acción de las y los responsables (Petitti, 2020b). Por otra parte, focalizamos en las representaciones respecto a la ruralidad y el conocimiento práctico de las familias por parte de los técnicos encargados de diseñar y conducir las actividades de investigación, perfeccionamiento docente y diseño curricular. Señalamos que el desconocimiento de las experiencias formativas no escolares y la visión dicotómica “campo-ciudad”, así como las diferencias y restricción de las propuestas formativas para las niñas a las tareas domésticas, se plasmaron en la elaboración de los contenidos para los cursos. Evidenciamos que, si bien prevaleció una visión pesimista del entorno que probablemente haya incentivado la admiración de las ciudades, el EMER también incluyó renovaciones curriculares en el nivel primario, incorporando aprendizajes productivos de relevancia local que expresaron el vínculo escuela-comunidad, los que pudieron fundamentarse y apoyarse financieramente por los lineamientos políticos del programa (Petitti, 2020e).

En relación a la escala nacional, analizamos la distribución de recursos y de escuelas incluidas en las provincias donde se implementó el programa, así como la vinculación del Programa con un discurso que pretendía “erradicar las escuelas rancho” y una política que se proponía “incrementar el control en

4 Seguimos también a Shore y Wright (1997) cuando señalan la necesidad de analizar las conexiones entre los niveles y formas de procesos y acciones sociales y explorar cómo funcionan esos procesos en diferentes espacios.

las fronteras” Advertimos una distribución diferencial según las regiones y las provincias, lo cual debe ser tenido en cuenta a la hora de indagar sobre la implementación del programa en las diferentes realidades locales (Petitti, 2019b). Por otra parte, al indagar en las publicaciones de la prensa sobre el Programa EMER, se ha podido observar un discurso que buscaba realzar la nacionalidad buscando legitimar la política educativa (Petitti, 2020c) que, tal como muestra Laura Rodríguez (2015: 64), estuvo lejos de ser un todo coherente y homogéneo.

En lo que respecta a la escala global, exploramos el Programa EMER en diálogo con las investigaciones que se interrogan de qué manera las organizaciones internacionales se ocuparon de los temas de financiamiento escolar en América del Sur. Así, estudiamos la vinculación entre el Programa EMER y el proceso de transferencia de escuelas primarias que se realizó en 1978 y de regionalización de los contenidos. Nos centramos en las políticas de financiamiento educativo del BID a fines de la década del 70. Una de las premisas sobre las que se basa ese estudio es que el primer paso en la descentralización, la transferencia del nivel primario, y los cambios que implicó en la relación financiera nación-provincias, se vio acompañada de recursos internacionales destinados a los espacios rurales que fueron los más afectados (Petitti, 2020c). En base a esos resultados, realizamos un trabajo orientado a profundizar en el proceso de transferencia de las escuelas primarias en la provincia de Entre Ríos (Petitti, 2020d).

Las políticas públicas dirigidas a la extensión del sistema educativo en espacios rurales

Otro de los ejes de indagación del proyecto consideró las políticas públicas orientadas a la educación secundaria rural, que analizamos en el marco de una tesis doctoral en la que nos propusimos comprender la configuración de las experiencias formativas de jóvenes rurales en el norte entrerriano (Schmuck, 2020a). Realizamos esta investigación desde el enfoque histórico-etnográfico (Rockwell, 2009) y construimos nuestro referente empírico en torno a un centro de población rural dispersa que fue fundado como colonia oficial a comienzos de la década de 1960 en el norte del departamento La Paz, que en adelante llamaremos “la colonia”⁵. En diálogo con las discusiones que recuperamos en el primer apartado de este trabajo, el estudio de las políticas en tanto construcciones sociales inmersas en procesos de conflicto y negociación nos llevó a considerar distintas escalas contextuales en la construcción de las políticas educativas, así como el modo en que los diferentes sujetos implicados “pueden reforzarlas, rechazarlas, confrontarlas” (Achilli, 1998: 2).

En relación con transformaciones ocurridas a escala global y lineamientos de organismos internacionales, desde fines del siglo XX en Argentina se desarrolla un proceso de extensión de los años de obligatoriedad escolar⁶. La oferta de educación secundaria en contextos rurales, que había estado tradicionalmente relacionada con la formación agropecuaria, agrotécnica o agrícola (Cappellacci y Ginocchio, 2009), comenzó a cambiar en la década de los noventa cuando la Ley Federal de Educación prolongó la escolaridad obligatoria de 7 a 10 años y creó el tercer ciclo de Educación General Básica (EGB3) obligatoria. En la provincia de Entre Ríos se avanzó en la creación del EGB3 en espacios rurales a partir de la implementación del Proyecto 7 de Fortalecimiento de la Educación Rural, un proyecto nacional enmarcado en el programa de políticas educativas concebidas como “compensatorias” llamado Plan

5 Entre las estrategias que desarrollamos en la investigación en general y para el abordaje de las políticas educativas en particular, hicimos entrevistas y registros etnográficos a partir de nuestra permanencia prolongada en el espacio rural entre 2017 y 2019, al tiempo que realizamos análisis bibliográfico, de normativas nacionales y provinciales y de documentos incluidos en el archivo de las instituciones educativas consideradas.

6 Desde la segunda mitad del siglo XX, para comprender las transformaciones educativas en América Latina sin ignorar los distintos niveles de autonomía de los Estados nacionales, es necesario referir a la influencia de los organismos multilaterales en el establecimiento de las agendas, las concepciones e incluso las medidas educativas (Vior y Oreja Cerruti, 2014).

Social Educativo (1993-1999).

El Proyecto 7 buscaba crear el tercer ciclo en el seno de las instituciones primarias, designando un “maestro tutor”, a cargo del seguimiento de la trayectoria escolar de los estudiantes, y profesores itinerantes, que dictaban las áreas curriculares en distintas escuelas. En Entre Ríos se realizó una prueba piloto del Proyecto 7 en escuelas rurales de seis departamentos entre 1997 y 1998; posteriormente, fue recién en 1999 que se procedió a la implementación del EGB3 en todo el territorio provincial⁷. Entre los espacios elegidos para aquella prueba piloto, nos interesa destacar dos departamentos del norte: Federal y La Paz, que habían participado del programa EMER al que referimos anteriormente y a mediados de los 90 contaban con conjuntos nuclearizados de escuelas que continuaban realizando traslados de estudiantes entre sus instituciones, por lo que los antecedentes de este y otros programas posteriores fueron entonces considerados (Petitti y Schmuck, 2021).

En la colonia, la creación de la escuela media se inició en el 2000, año en que se produjo un cambio en el proceso de implementación del EGB3 en la provincia con la creación de la Escuela Intermedia. Esta transformación estuvo acompañada por la sanción de una nueva Ley Provincial de Educación en 2001, que reemplazaba el EGB3 por la Escuela Intermedia, concebida como una unidad educativa independiente y con sus propios directivos que, hasta que se generaran los espacios adecuados para su funcionamiento, podía localizarse en escuelas EGB1 y 2, Escuelas Polimodales o Escuelas Núcleo de Agrupamiento. En las zonas rurales esto significó fundamentalmente la organización de agrupamientos que establecieron como escuela sede la Escuela Intermedia, que recibía a los egresados de las escuelas EGB1 y 2 de la zona⁸. Como dijimos, en los departamentos del norte se tomó como base la organización previa de los conjuntos nuclearizados del EMER y, en términos generales, las escuelas que habían sido núcleo y entonces contaban con mejores instalaciones fueron elegidas como sede para la creación de los nuevos cursos. Sin embargo, en la colonia, la escuela secundaria, que desde su creación como Escuela Intermedia recibe fundamentalmente a los egresados de tres escuelas primarias, se constituyó en el seno de una institución de nivel primario que había funcionado como escuela satélite y contaba con menos recursos edilicios que la escuela núcleo de la zona. De acuerdo con la reconstrucción que realizamos, en esta definición se tejen diferentes elementos entre los que se destacan las estrategias de docentes y las familias de la escuela elegida para incidir ante las autoridades de la Departamental de Educación. Por otra parte, aunque la implementación formal del Proyecto 7 ya había finalizado, se trabajó con el material producido en el marco de este programa y algunas de sus propuestas de trabajo. De hecho, entre docentes y directivos que vivenciaron estas transformaciones, muchas veces Proyecto 7, EGB 3 Rural y Escuela Intermedia aparecen como sinónimos o se sitúan en relación con diversas periodizaciones que no siempre coinciden con las normativas y sus fechas de implementación.

Con la sanción de la Ley de Educación Nacional (LEN) en 2006 se estableció la obligatoriedad de la escuela secundaria y designaron modalidades educativas, entre las que se encuentra la educación rural, cuyo propósito es garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas que se adecuen a las necesidades y las particularidades de la población de zonas rurales. En consonancia con la normativa nacional, en 2008 en Entre Ríos se sancionó la Ley N° 9.890 que, a partir de las posibilidades vertidas por la LEN, establece una estructura de seis años de primaria y seis de secundaria obligatoria. La legislación establece como una de las ocho modalidades del sistema educativo la Educación Rural complementada con la de Islas y sostiene que los diseños curriculares y la organización institucional en los tres niveles deben ser “flexibles, con estrategias y adaptaciones didácticas-pedagógicas específicas”⁹.

7 Provincia de Entre Ríos, CGE Resolución 1445/97; Resolución 0080/98; Resolución 2860/98.

8 Provincia de Entre Ríos, CGE Resolución 0397/00.

9 Entre Ríos, Ley Provincial de Educación, 2008: artículo 88.

Desde entonces, en continuación con el proceso que describimos, se crearon numerosas y heterogéneas escuelas secundarias en contexto rural en función de la complejidad específica de instituciones con dificultades de accesibilidad y baja densidad de población (Mayer y Vlastic, 2016).

La indagación nos permitió identificar el modo en que la obligatoriedad de la escolarización secundaria adquiere particularidades a partir de las políticas y acciones ejercidas por los gobiernos nacional y provincial, lo que significa a su vez la apropiación y anticipación de acciones por parte de las familias en el espacio rural estudiado, quienes tejen sus propias estrategias que dan cuenta de un profundo interés y compromiso con la escolarización de los jóvenes (2019). Desde la fundación de la escuela primaria en la colonia por parte de un grupo de familias en 1966, la presencia del “Estado educador” ha estado condicionada por la participación e iniciativas locales, que se acoplan y adaptan a las normativas pero también a veces las preceden. Desde la creación de la Escuela Intermedia en el 2000 hasta la conformación del sexto año de lo que luego se constituyó como escuela secundaria, la participación de las familias, que se organizaron para recaudar dinero y conformar grupos de trabajo para construir las aulas necesarias, ha sido fundamental para el sostenimiento de la propuesta en un edificio que no contaba con instalaciones acordes. De este modo, la creación de escuelas secundarias en la colonia, más que una obligación o un derecho, se configura como una conquista de las familias a partir del creciente interés en que sus hijos e hijas culminen el nivel medio.

Asimismo, identificamos que el proceso de extensión de los años de obligatoriedad escolar coincide con la emergencia de las transformaciones asociadas al modelo de agronegocios, que significaron una ruptura con lo que llamamos los “años de oro” de la colonia, que se corresponden fundamentalmente con la década de 1980 y principios de los noventa, señalados por las y los pobladores como épocas de mayores oportunidades económicas. En este sentido, al tiempo que, como producto de los cambios estructurales y los crecientes desplazamientos a la ciudad, se profundiza la construcción del territorio como un espacio “aislado” y “desolado” y la cantidad de habitantes disminuye, vimos que entre las transformaciones de las últimas décadas la creación de la escuela secundaria se constituyó como una institución en crecimiento y como un espacio de encuentro y sociabilidad para quienes habitan el espacio rural (Schmuck, 2020a).

Por otra parte estudiamos las políticas de educación secundaria rural en la provincia refiriendo a la trama de continuidades y rupturas a partir del inicio de un nuevo ciclo político en 2015, a propósito de tres políticas: el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER), los Centros de Acción Juvenil (CAJ) y las becas del Instituto Autárquico Becario Provincial (INAUBEPRO). Con ese propósito, recuperamos la experiencia de trabajo de campo etnográfico en instituciones educativas del norte provincial y entrevistas a trabajadores del Consejo de General de Educación de Entre Ríos (CGE), al tiempo que analizamos informes de auditoría, documentos de trabajo de los programas y registros disponibles en el CGE (Schmuck, 2020b).

Las políticas públicas destinadas a la construcción de alternativas de producción, intercambio y consumo

En el marco de este proyecto de investigación hemos indagado sobre la construcción y el desarrollo de estrategias de comercialización alternativas para agricultores/as y artesanos/as que residen y practican sus producciones en las cabeceras departamentales y ejidos de Feliciano, Federal y La Paz de la región norte de Entre Ríos. Especialmente, hemos delimitado como objeto de análisis las ferias de la Economía Social y Solidaria, que tienen gran trayectoria en las comunidades, y de mercados populares, que surgen en un contexto más reciente¹⁰.

10 En este eje de indagación realizamos un trabajo de campo que incluyó entrevistas en profundidad

Los departamentos que analizamos pertenecen a la región centro norte, donde se observa una mayor diversidad de actividades relacionadas a la agricultura y una estructura agraria caracterizada por la coexistencia de unidades familiares y grandes ‘explotaciones’. Esta región se caracteriza además por una mayor presencia de “pequeños productores y trabajadores rurales con escasa inserción en el mercado” (García, 2008: 6).

Nos centramos en dos unidades de análisis, que retomamos de Coraggio (2008). En el nivel micro, analizamos de forma transversal los tipos y formas de producción de los feriantes y de aquellos que integran los mercados populares y, en el nivel meso, nos interrogamos sobre el origen y desarrollo de las ferias y mercados populares, así como en el trabajo colectivo, en sus principales desafíos y limitantes.

Los mercados populares y las ferias¹¹ comprendidas en este análisis son estrategias alternativas de comercialización pensadas y promovidas por y para aquellas experiencias autogestivas que se encuentran en situaciones de desigualdad en el mercado y, en todos los casos según lo arrojan los primeros resultados alcanzados, se destaca el rol de los agentes estatales en el fomento de dichas experiencias. Observamos que los/as productores/as, a lo largo del tiempo, han generado una autonomía y participación activa; no obstante, el rol de las instituciones estatales es significativa en todos los casos, ya que acompañaron y apuntalaron los espacios a través de diferentes estrategias como la gestión de proyectos para las mejoras de las instalaciones, la gestión de personal estable para el local y en el caso de Feliciano -donde los espacios de feria trascendieron para concretar el proyecto histórico pendiente en el imaginario de la ciudad: el mercado popular- el municipio garantiza su funcionamiento a través de proveer infraestructura, personal de coordinación estable e insumos y servicios (Rosés, Vuarant y Pérez, 2019; Pérez, Rosés y Vuarant, 2020).

Las formas de apoyo y acompañamiento estatal varían en cada caso analizado, según el perfil de los agentes estatales y las instituciones. No obstante, observamos un amplio trabajo de los técnicos de INTA en el desarrollo de las experiencias autogestivas en Feliciano y, en una instancia más reciente, los agentes municipales adquieren un rol importante en la construcción del Mercado Popular. En el caso de Federal, los trabajadores del entonces Programa Social Agropecuario (PSA)¹² siempre han acompañado e impulsado las experiencias de productores feriantes. En el caso de La Paz, el director de cultura acompañó la conformación del centro de artesanos y, posteriormente, el accionar técnico de la Secretaría de

a productores/as, agentes técnicos y observación participante en los tres espacios comerciales.

11 En Federal, la feria local tiene cinco puestos; en Feliciano, la capacidad del Mercado Popular es de 22 puestos, mientras que en La Paz la feria zonal tiene aproximadamente 15 puestos que han ido cambiando debido a que se ha trasladado de predio en sucesivas ocasiones.

12 El Programa Social Agropecuario (PSA) surgió en 1993 en el Ministerio de Agricultura de la Nación. Se trató de una política focalizada para “palear” la pobreza rural y que por ello destinaba sus acciones a los ‘pequeños’ productores familiares y/o campesinos (asistencia técnica, capacitación y créditos). Algunos y algunas referentes de este programa en el país y la provincia habían participado previamente del movimiento de las Ligas Agrarias durante la década de 1970. El PSA tuvo a cargo la implementación territorial en todo el país, y en Entre Ríos del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), implementado entre 1998 y 2007 por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA). Entre 2008 y 2009 se da un proceso de elevación de rango e institucionalización de la agricultura familiar dentro de la SAGyPA, que pasa a ser Ministerio, y el PSA, Subsecretaría de Agricultura Familiar. En ese marco, se crea la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), que tenía a su cargo la administración de todo el financiamiento externo destinado al desarrollo rural, como lo fue Proinder.

Agricultura Familiar ha sido fundamental para generar el espacio de la feria zonal en la misma localidad.

En estos vínculos vemos la categoría reconstruida por Urcola y Nogueira (2019) al analizar las experiencias asociativas de agricultura familiar en cuanto a las relaciones que se construyen en términos de “Estado amigo” entre los técnicos y los sujetos sociales territoriales. En los tres casos analizados, los actores estatales cumplen un rol fundamental en la construcción y acompañamiento de las experiencias de comercialización. En los tres departamentos aparece además la figura de mesa interinstitucional local que, aunque tengan diversidad de trayectorias y conformidad, han mantenido una historia común que ha permitido que las experiencias y algunos procesos locales se sustenten en el tiempo.

También encontramos singularidades en cada uno de los procesos asociativos. Por un lado, en el caso del departamento de La Paz, pensar el agricultor familiar es repensar la construcción identitaria como artesano. Los productores locales no se identifican con la categoría de agricultor familiar ni emprendedor de la economía social y solidaria, sino que son, antes que nada, “artesanos”. Lo cual representa a su vez una identidad positiva, “el que hace” y “elabora” con sus propias manos. “Ser artesano” es un orgullo. Más recientemente aparece también la figura del productor, es decir, aquel que vende “verdura fresca”, “sin agregados químicos”. En el plano discursivo, se observa que “en esa feria están los artesanos y otros”.

En Federal también encontramos una distinción similar: tampoco se interpelan como productoras o productores orgánicos o agroecológicos; se autodefinen como productoras de verduras y alimentos más naturales, aunque en la práctica su forma de producir tenga dichas características; a su vez, aunque producen a pequeña escala con la ayuda de su familia, tampoco se autodefinen como agricultores familiares. Las feriantes distinguen su feria de los puestos de ventas tradicionales y de las otras ferias de la región norte de la provincia por la presentación de sus productos y elaborados, y para potenciar esta característica, realizan amplios esfuerzos para resaltar en la comunidad por la prolijidad en la presentación, exhibición y mantenimiento de los productos y del espacio de ventas colectivo. La imagen de la feria constituye un elemento constante en la construcción de una identidad particular de los y las feriantes en la localidad de Federal.

Asimismo, las ferias de productores y artesanos, instalan problemáticas sociales en los espacios locales. Por un lado, al ofrecer productos que instan a una transformación del consumo alienante y compulsivo por un consumo solidario y orientado hacia un vivir-bien. Por otro lado, los productores y artesanos junto al Estado generan prácticas en las que promueven cadenas cortas de comercialización, soberanía alimentaria, producción agroecológica; que logran trascender los beneficios solo de un sector y habilitan una nueva discusión social entre los modelos de desarrollo, y su relación con el ambiente y la naturaleza.

Las lógicas de intervención social frente a las transiciones en el modelo productivo agroindustrial: los Campamentos Sanitarios

Finalmente, otro de los propósitos de indagación del proyecto fue recuperar las principales intervenciones sociales llevadas adelante en la provincia de Entre Ríos, en el esfuerzo de cuestionar el modelo de producción de agronegocio, ya que consideramos que con ese punto de partida se podían identificar las tensiones suscitadas entre la dimensión económica y la dimensión social que han sido generadas por dicho modelo productivo. Loredo (2013) reconoció como punto de inflexión la aprobación de la Resolución 167/1996¹³ de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentos durante el gobierno de Carlos

13 La Resolución 167/1996, firmada por el entonces secretario de Agricultura, Pesca y Alimentos, Felipe Solá. Se destaca como antecedente próximo la Resolución 115/1996 de la misma Secretaría, en la cual se aprobó la flexibilización de la metodología de solicitud de permisos para realizar experimentaciones y/o liberación al medio de semillas genéticamente modificadas, puntualmente de soja transgénica, resistentes al glifosato. Por ello, en la Resolución 167/1996 se resuelve: “Autorizarse la producción y comercialización de la semilla y de los productos y subproductos derivados de ésta, provenientes de la soja tolerante al herbicida glifosato” (Resolución 167; 1996: 1).

Menem, que autorizó la producción y comercialización de la soja transgénica. Al hablar del modelo de agronegocio como modelo hegemónico hacemos referencia a tres grandes ejes: el eje económico, por la concentración de tierras y capitales, especialmente el capital financiero; el eje tecnológico, en lo que respecta al bajo consumo de energía, a la genética, a los agroquímicos y a la baja demanda laboral; y el eje mercados, en lo que trata sobre la internalización, la reprimarización y el gran mercado internacional de materia prima.

En las últimas décadas Argentina ha experimentado un cambio en la matriz productiva, el cual se basa fundamentalmente en la expansión de la frontera agrícola. A decir de Svampa (2013), el Consenso de los Commodities resaltó el ingreso de América Latina a un nuevo orden económico y político-ideológico debido al incremento de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo en los cuales los países centrales y las potencias emergentes se interesan cada vez más. Este orden ha ido consolidando un estilo que la autora denomina como desarrollo neoextractivista, el cual genera ventajas comparativas, visibles en el crecimiento económico, pero produce al mismo tiempo nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales.

En el marco de una de las tesis doctorales del equipo realizada por Chelotti (2020) y en diálogo con los objetivos del proyecto, nos interesó analizar los esfuerzos encarados para cuestionar y evidenciar las principales consecuencias negativas de este modelo en la salud de las poblaciones y el ambiente. Dichos cuestionamientos han argumentado que el modelo de producción de agronegocio es insuficiente e insostenible en el tiempo si se consideran efectos como el agotamiento del suelo y los daños ambientales y sanitarios.

A partir de ese estudio buscamos desentrañar las intervenciones sociales desplegadas como prácticas que apuntan a construir modelos de sensibilidad y de producción subjetiva que se oponen al actual modelo de producción hegemónico en el agro argentino. Consideramos que el problema de investigación pone en tensión las dimensiones económica y social en la puja por la definición de un modelo de producción agrario, y también de ambiente y de salud de la población.

Entre las principales intervenciones sociales que ponen en cuestión en modelo agrario que hegemoniza el territorio provincial se encuentran los Campamentos Sanitarios; la Ronda de los Martes; las Jornadas de Socialización de Saberes; algunos fallos judiciales, que prohíben, por ejemplo, fumigar en cercanías de escuelas rurales del territorio entrerriano; y las marchas o manifestaciones en diversos formatos, desde notas periodísticas, entrevistas, informes, documentales, hasta libros y demás vías de difusión en medios gráficos. En el marco de este proyecto profundizamos en los Campamentos Sanitarios, una actividad desarrollada por los docentes y los estudiantes de la práctica final de la carrera de Medicina de la Universidad Nacional de Rosario. En dicha instancia se realiza una estadía de cinco días en localidades de no más de 10.000 habitantes, en las que se desarrollan diversas actividades como encuestas en hogares, talleres de salud y otras prácticas de prevención y promoción de salud. Además de los objetivos pedagógicos y evaluativos, esta tiene como finalidad la realización de un estudio diagnóstico y la construcción de un informe de corte epidemiológico, en el que se consignan las principales problemáticas que aquejan a la salud de la población local. La realización de estos campamentos es impulsada por diversos actores sociales y es asumida por las autoridades municipales, quienes se encargan de coordinar y garantizar las condiciones y la infraestructura requeridas.

Anualmente se desarrollan cuatro instancias de campamento, en la que aproximadamente 100 estudiantes obtienen el título de médicos. En la presentación del Informe de Basavilbaso se lee:

Desde el Ciclo de Práctica Final de la Carrera de Medicina de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Rosario (FCM-UNR) apostamos a generar prácticas que apunten a fortalecer los derechos humanos de las comunidades en el marco de la construcción colectiva de la salud, entendiendo que los saberes y las prácticas que constituyen y hacen asequibles el derecho humano a la

salud, pueden ser producto de la participación de todos sus actores (sujetos, comunidades, instituciones y organizaciones sociales). Los mismos tienen un rol fundamental en la identificación, selección y evaluación de las prioridades de las acciones a desarrollar y de sus resultados. De esta forma se evita la generación de conocimientos fragmentados y las intervenciones verticalistas y unilaterales. (Informe Campamento Sanitario Basavilbaso, 2017: 6. El destacado es original del texto)

El Campamento comprende una serie de actividades que tienen como producto principal la elaboración de un informe diagnóstico que contiene información obtenida a partir de un relevamiento epidemiológico que consiste en la realización de encuestas domiciliarias. En dicho informe se sistematizan, entre otras cuestiones, datos sobre las enfermedades más frecuentes y sobre los aspectos ambientales (aire, agua, suelo) para la construcción del perfil de morbimortalidad de la comunidad. Durante el Campamento Sanitario también se hace el control de salud de niños en edad escolar y talleres de prevención de enfermedades y promoción de la salud.

Como manifestó Damián Verzeñassi en la entrevista realizada en el marco de esta investigación, los fines iniciales de los Campamentos Sanitarios estaban relacionados con la evaluación y cierre del proceso de práctica académica pero, a medida que se fueron desarrollando, algunos datos se iban reiterando en los diferentes territorios y en razón de ello se empezaron a esbozar algunas variables transversales, mayoritariamente las vinculadas a la contaminación ambiental. A este respecto, en el Informe de Basavilbaso se dispuso:

En la zona sur (zona del hospital) se observaron silos convencionales y silo bolsa próximos al pueblo. Además, en la misma zona se encuentra una playa de camiones, principalmente de transporte avícola y de granos. Las actividades llevadas a cabo en estos lugares representan potenciales fuentes de exposición para la población, tanto por los agrotóxicos empleados como por el material particulado que puede generarse y estar presente en la atmósfera. También en la zona sur se encuentra la central transformadora y un cerco con acopio de bidones de agrotóxicos vacíos. Estos últimos son considerados “Residuos Peligrosos” por la Ley Nacional N.º 24051, la cual define como residuo peligroso “todo aquel que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general”. (Informe Campamento Sanitario Basavilbaso, 2017: 14. El destacado es original del texto)

Los resultados arrojados por los Campamentos Sanitarios han tenido diversos impactos en los territorios en los que se desarrollan pero, sobre todo, se han constituido como una herramienta que de modo científico da cuenta de lo que algunos sectores de la comunidad han denunciado en repetidas ocasiones. Sin embargo, se han presentado casos en los que el informe no se condice con las expectativas de los que se encargan de motorizarlo; por ejemplo, para Fabián Tomassi, los resultados del informe epidemiológico expuestos en Basavilbaso no expusieron del modo que él esperaba los daños generados por el modelo de agronegocio en la salud de la población.

En todo caso, el municipio, que se encarga de canalizar la demanda y de garantizar las condiciones concretas, tanto materiales como institucionales, para que el campamento se desarrolle, en instancias de su culminación se encuentra con el desafío de diseñar e implementar políticas públicas que manejen la situación planteada, que regulen los problemas sanitarios y ambientales que aquejan a la población. Esta intervención, al igual que las demás propuestas que cuestionan el agronegocio, no culmina en sí misma; se expande y deja abiertas otras intervenciones, otorga datos, información que desata modos de reflexionar o tomar posición respecto al tema en cuestión.

Las articulaciones que se tejieron para gestar y concretar el Campamento, llevan a cuestionar distintas prácticas hegemónicas y, finalmente, a proponer nuevas intervenciones y políticas públicas. A través

de los relatos de los entrevistados, se fue reforzando la idea de que la noción de agrotóxicos se esboza como un rasgo identitario de denuncia de aquellos que cuestionan el modelo de producción de agronegocio. Hemos visto que los actores que encuentran en la noción de agrotóxicos una bandera de lucha y de denuncia contra el modelo agrario vigente, se basan en la defensa del derecho a un ambiente sano y de la salud de la población que lo habita. Concluimos que los resultados de este diagnóstico permiten poner en la agenda política las cuestiones vinculadas a la salud, visualizar las problemáticas sanitarias y dejar en evidencia los principales factores que exponen a enfermedades a las poblaciones en ese territorio (Chelotti, 2020).

Conclusiones

Como indicamos al inicio, el presente texto expone los avances realizados en el marco de un proyecto de investigación que tiene como característica la diversidad disciplinar de quienes lo integramos y pertenecemos a los campos de la Historia, Comunicación Social, Sociología, Trabajo Social y Ciencia Política. A lo largo del trabajo, problematizamos los conceptos de ruralidad, Estado y políticas públicas, observando cómo estos se interrelacionan en el espacio rural del norte entrerriano, a través de los programas de financiamiento nacional e internacional destinados al espacio rural, las políticas públicas orientadas a la construcción de alternativas de producción, intercambio y consumo y las políticas dirigidas a la extensión del sistema educativo.

El norte de la provincia, que de acuerdo a las construcciones que realizan las políticas incluye generalmente el área que corresponde a los departamentos La Paz, Federal y Feliciano, se ha constituido como escenario privilegiado de políticas públicas orientadas al desarrollo rural, fundamentalmente desde la década de los ochenta. Aquí nos hemos detenido en aquellas ligadas a la educación y el desarrollo rural, las alternativas productivas y la educación secundaria rural. Al estudiar estas políticas, identificamos vinculaciones entre ellas y el modo en que otras políticas destinadas al espacio rural del norte se constituyen como antecedentes significativos en su desarrollo.

En primer lugar, si acaso el programa EMER se presenta como el primer programa diseñado e implementado para la atención de la educación de la población rural en Argentina, luego éste se constituye como antecedente de las políticas destinadas a la educación secundaria rural en la región. Así, identificando más permanencias que quiebres, “hemos podido señalar un hilo conductor que enlaza los objetivos de las políticas de desarrollo que recuperamos a lo largo de cuatro décadas. Las articulaciones a veces se plasman en los documentos que podemos encontrar en las escuelas o son explícitamente evocadas por docentes, directivos y familias; otras veces, pueden rastrearse a partir de las huellas entre los diferentes proyectos puestos en práctica o incluso a partir de la imposibilidad de diferenciar entre los diferentes programas y sus periodizaciones en las instituciones y los trabajadores que los protagonizaron.” (Petitti y Schmuck, 2021). Entre las continuidades identificadas entre las políticas, cabe destacar la persistencia de las formas de nuclearización originadas en el EMER, que son retomadas en las estrategias desarrolladas para la creación del EGB3 a fines de la década de los noventa, la posterior conformación de la Escuela Intermedia y las escuelas secundarias rurales.

En el caso de las políticas orientadas a la construcción de alternativas de producción, intercambio y consumo, aparece la centralidad de un programa tendiente a propiciar el desarrollo rural socio productivo, como lo fue el Programa Social Agropecuario (PSA), luego estrechamente relacionado con las políticas orientadas hacia la Agricultura Familiar. Con respecto a la categoría de agricultura familiar -cuyo uso se ha ampliado y extendido en las últimas décadas- vemos que es precisamente el Estado quién a través de sus políticas construye y distingue quién es agricultor familiar en cada tiempo y espacio. En dicho sentido, advertimos en nuestro trabajo una identificación mayor de los sujetos rurales con la definición de artesanos, productores de verduras frescas o productores de alimentos sanos, y una

distanciación mayor con la definición política de agricultura familiar. Y es a partir de estas identificaciones que se subjetivizan las políticas de los programas de desarrollo rural socio-productivo en el espacio social analizado. A su vez, es importante resaltar que, en los casos analizados, encontramos que el Estado y sus agentes tienen un rol fundamental en el desarrollo y consolidación de los espacios públicos de comercialización alternativos, es decir, de las tradicionales ferias francas que se desarrollan en Federal y La Paz, y en un contexto más reciente, la emergencia de los mercados populares, como ocurre en el caso de Feliciano.

En lo que respecta a las lógicas de intervención social frente a las transiciones en el modelo productivo agroindustrial identificamos hacia 2011 una de las primeras manifestaciones de intervenciones sociales en la provincia. Se trata del Campamento Sanitario acontecido en Bovril, a partir del cual comienzan a tomar presencia pública las problemáticas que trae aparejado el modelo de agronegocio. Comprender el modelo de agronegocio al interior de la propuesta neoliberal nos permitió considerar algunas de las principales aristas del problema, desde la puesta en tensión de las dimensiones económicas y aquellas vinculadas a las manifestaciones sociales generadas a raíz de la instauración del modelo.

A partir de los avances desarrollados en estas indagaciones, nuevos interrogantes surgen en relación a las políticas públicas en el espacio rural del norte entrerriano: ¿cuál es la incidencia de los diferentes actores en las continuidades entre los proyectos y programas que identificamos en el territorio?, ¿de qué diagnósticos parten estas políticas y cómo incide en la construcción sobre el espacio social rural?, ¿qué perspectivas acerca del “desarrollo rural” se construyen a través de la implementación de estas políticas?, ¿qué incidencia tienen esas políticas en la producción de las subjetividades de quienes trabajan, habitan y estudian en los espacios rurales del norte?

Bibliografía general

- Abrams, P. (1977). Sobre las dificultades de estudiar el Estado. [http://vip.ucaldas.edu.co/virajes/downloads/Virajes2\(2\)_8.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/virajes/downloads/Virajes2(2)_8.pdf)
- Achilli, E. (1998). Vivir en la pobreza urbana. El derecho a una interculturalidad no excluyente. *Revista Lote*, 18, 1-8.
- Achilli, E. (2015). Hacer antropología. Los desafíos del análisis a distintas escalas. *Boletín de Antropología y Educación*, 6(9), 103-107.
- Balbi, F. A. (2010). Perspectivas en el análisis etnográfico de la producción social del carácter ilusorio del Estado. *Revista de estudios marítimos y sociales*, 3(3), 171-179.
- Bohoslavsky, E. L. y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina, desde 1880 hasta la actualidad*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bourdieu, P. (1997) Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En P. Bourdieu, *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama, 91-138.
- Cappellacci, I. y Ginocchio, M. V. (2009). *Boletín Temas de Educación 7: La educación secundaria rural en la actualidad*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Coraggio, J. L. (2008), *Economía social, acción pública y política (hay vida después del neoliberalismo)*, Buenos Aires: Ediciones CICCUS.
- Corrigan, Philip y Sayer, Derek. (-1985-2007) La formación del Estado inglés como revolución cultural. En M. Lagos y P. Calla (Comps.). *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: INDHLPNUD.
- García, A. L. (2008). *Asistencia técnica para la formulación del proyecto “Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural de la provincia de Entre Ríos*. Proyecto de Desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER) Adicional.
- Grassi, C., Hintze, S., y Neufeld, M. (1995). Crisis del Estado de bienestar y construcción del sentido de las

- políticas sociales. *Cuadernos de Antropología Social*, 8, 15-38.
- Mayer, S. y Vlastic, V (2016). *Escuelas Secundarias Rurales: Estudio descriptivo de la modalidad rural de educación secundaria en Entre Ríos*. Informe Final. Proyecto PIDA, Universidad Autónoma de Entre Ríos.
- Nogueira, María Elena y Urcola, Marcos (2019). ¿Qué es el Estado para los agricultores familiares? Estudio exploratorio desde una mirada político- antropológica. En *Actas XI Jornadas Interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales argentinos y latinoamericanos*, Buenos Aires: FCE- UBA.
- Ozslak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y Políticas estatales: hacia una estrategia de investigación. *Revista Administración y Desarrollo*, (19).
- Rockwell, E. (2009). *La experiencia etnográfica: historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Rodríguez L. (2015). Cultura y dictadura en Argentina (1976-1983). Estado, funcionarios y políticas. *Anuario Colombiano de Historia social y de la cultura*, 42, 299-325.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la formulación de las políticas. *Revista Antípoda*, 10, 21-59.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel. Capítulo 2.
- Vior, S. y Oreja Cerruti, M. B. (2014). El Banco Mundial y su incidencia en la definición de políticas educacionales en América Latina (1980/2012). En J. Márcio Mendes Pereira y M. Pronko (Orgs.). *A demolição de direitos. Um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1982- 2012)*. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 131-151.
- Wright, S. y Shore, C. (1997). *Anthropology of policy: critical perspectives on governance and power*. London: Routledge.

Bibliografía de las autoras

- Chelotti, T. (2020). *Configuraciones de intervenciones sociales frente al modelo productivo de agronegocios. Paraná, Entre Ríos (2011-2018)* (Tesis de Doctorado presentada). Universidad Nacional de Entre Ríos. Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Trabajo Social, Paraná.
- Petitti, E. M. (2019a). El Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural en Entre Ríos, Argentina (1978-1991). *Educação e Pesquisa: Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo*, 45, 1-17, ISSN 1678-4634.
- Petitti, E. M. (2019b). El Programa de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Rural en Argentina (1978-1983). Argentina. Córdoba. 2019. Jornada. XI Jornadas de Investigación en Educación: Disputas por la igualdad: Hegemonías y resistencias en educación. Universidad Nacional de Córdoba
- Petitti, E. M. (2020a). Procesos de apropiación local del Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural en los años '80 (Entre Ríos, Argentina). *History of Education in Latin America, HistE-LA*, 3, 1.
- Petitti, E. M. (2020b). Estado, políticas públicas y funcionarios en un contexto de transformaciones políticas: El EMER en la provincia de Entre Ríos (1978-1992). *Población y Sociedad*, 27(1).
- Petitti, E. M. (2020c). Los organismos financieros internacionales y la educación rural en Argentina. Un estudio del Programa EMER en la provincia de Entre Ríos (1978-1992). *Avances del Cesor*, 17, 2-22
- Petitti, E. M. (2020d). La transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias durante la última dictadura militar en Argentina (Entre Ríos, 1976-1978). *Revista História da Educação*, 24, 1-31.
- Petitti, E. M. (2020e). Los procesos de conocimiento en el norte de Entre Ríos durante los años ochenta'80: el Programa de Expansión y Mejoramiento de la Enseñanza Rural. En A. Padawer (Coord.) *El mundo rural y sus técnicas: estudios sociales sobre la producción de conocimiento en la agricultura familiar*,

- la comercialización de alimentos y la agroindustria*. Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.
- Petitti, E. M. y Schmuck, M. E. (2021) Programs for rural education in the north of the province of Entre Ríos (Argentina, 1978-2018). *Cadernos de História da Educação*, en prensa.
- Roses, P., Pérez, D. y Vuarant, S. (2019). Estrategias de comercialización colectivas de agricultores familiares y artesanos en la región norte de Entre Ríos. Segundo Congreso Nacional de Economía Social y Solidaria, que se realizó del 16 al 18 de septiembre de 2019 en la Universidad Nacional de Quilmes (Buenos Aires, Argentina).
- Pérez D., Roses P. y Vuarant S. (2020). Los procesos de construcción colectiva de espacios de comercialización de agricultores familiares y artesanos en la región norte de Entre Ríos, Argentina. *Revista Otra Economía*, en prensa, 14(25), 1-28.
- Schmuck, M. E. (2019). Apropiaciones y disputas en torno a la escuela secundaria en el campo. Una aproximación a partir de dos episodios en una escuela del norte entrerriano (Argentina). *Cuadernos FHyCS-UNJU*, 13-39
- Schmuck, M. E. (2020a). 'Somos jóvenes y estudiantes del campo'. Una etnografía sobre experiencias formativas y educación secundaria en el norte entrerriano. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, Entre Ríos.
- Schmuck, M. E. (2020b). Políticas de educación secundaria rural en la provincia de Entre Ríos: cambios y continuidades a partir de 2015. *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*.

PID 4083

Denominación del Proyecto

Las políticas públicas en los espacios sociales rurales del norte de Entre Ríos (1978-2018)

Directora

Petitti, Eva Mara

Codirectora

Chelotti, Teresa

Unidad de Ejecución

Universidad Nacional de Entre Ríos

Dependencia

Facultad de Ciencias Económicas

Contacto

marapetitti@gmail.com; mpetitti@fceco.uner.edu.ar

Cátedra, área o disciplina científica:

Taller de investigación para becarios en formación.

Instituciones intervinientes públicas o privadas y convenios o acuerdos debidamente acreditados

Al momento de participar en el proyecto las integrantes tenían becas doctorales y postdoctorales de Conicet a la vez que la directora promocionó a la categoría de investigadora Adjunta de Conicet.

Integrantes del proyecto

Schmuck, María Emilia; Perez, Daiana; Marioni, Lucía; Gomitolo, Mercedes; Roses, Paula Andrea; Vuarant, Salomé

Becarios: Oriana Rotela

Fechas de iniciación y de finalización efectivas

1/02/2019 y 31/01/2021.

Resolución CS de aprobación del Informe Final: 329/2021 (15/12/2021)