

# Disputa y resignificación de las políticas públicas

La participación del semillero campesino de Figueroa en un clúster de alfalfa (Santiago del Estero)

## Dispute and public policy resignification

Figueroa's peasant seed store participation in an alfalfa cluster (Santiago del Estero)

**Cristian Emanuel Jara** | ORCID: [orcid.org/0000-0002-9592-7751](https://orcid.org/0000-0002-9592-7751)

*cristianjara\_cl@hotmail.com*

CONICET

Argentina

**Viviana Graciela González** | ORCID: [orcid.org/0000-0001-5738-471X](https://orcid.org/0000-0001-5738-471X)

*viviana\_g4@yahoo.com.ar*

CONICET

Argentina

**Marta Elena Gutiérrez** | ORCID: [orcid.org/0000-0001-6017-3294](https://orcid.org/0000-0001-6017-3294)

*martaegutierrez@hotmail.com*

CONICET

Argentina

*Recibido: 13/06/2019*

*Aceptado: 24/09/2019*

### Resumen

El artículo analiza el proceso de conformación de un semillero en Figueroa, el mismo se formaliza como cooperativa en 2015 e integra un clúster de alfalfa. La reconstrucción de un dique (2005-2011) revalorizó las tierras adyacentes, generando nuevas dinámicas en el territorio, principalmente con la irrupción de grandes empresas agropecuarias. En este contexto, los campesinos de Figueroa se han asociado para el acceso a diferentes políticas públicas con el objetivo de realizar la producción y comercialización conjunta. La experiencia resulta significativa para reflexionar en torno a las disputas que se plantean respecto a las políticas de desarrollo rural, donde ciertas propuestas de intervención, de tipo empresarial, suelen generar tensiones al interior de la organización de base. Una de las principales dificultades aparece cuando se intenta fortalecer solo la producción de semillas de alfalfa, invisibilizando otras actividades propias del campesinado que forman parte de sus tradicionales estrategias de reproducción.

### Abstract

This article analyzes the conformation of a seed store in Figueroa, it is formalized as a cooperative in 2015 and integrates an alfalfa cluster. The reconstruction of a dike (2005-2011) revalued the adjacent lands, generating new dynamics in the territory, mainly with the emergence of large agricultural companies. In this context, the peasants in Figueroa have been associated for access to different public policies in order to carrying out joint production and commercialization. The experience is significant to reflect about struggles in rural development policies, where certain proposals for intervention, with a business orientation, tend to generate tensions within the grassroots organization. Some difficulties appear when trying to strengthen only the production of alfalfa seeds, making invisible other peasant activities, which are part of their traditional reproduction strategies. Likewise, the cooperative faced multiple difficulties to comply with the state requirements. In effect, the peasants are adapting the organization objectives

Asimismo, la cooperativa enfrentó múltiples dificultades para cumplir con las exigencias estatales. En efecto, los campesinos fueron readecuando los objetivos de la organización y las políticas públicas, resignificando las mismas y las relaciones con los agentes estatales.

**Palabras clave:** Semillero, Clúster de Alfalfa, Resignificación de las políticas públicas, Organización campesina.

and public policies, resignifying the relations with state agents.

**Key words:** Seed store, Alfalfa cluster, Resignification of Public policies, Peasant organization.

## Introducción

Hasta la década de 1970, los estudios de políticas públicas se habían centrado en el momento de la formulación de las mismas. Siguiendo el postulado del expresidente estadounidense Wilson, quien diferenció *política* (la esfera de la decisión) y *administración* (el ámbito de lo reglado), se consideraba que el problema de la ejecución era una cuestión meramente técnica, desconociendo su dimensión política. En contraposición, Wildavsky y Pressmann (1973) introdujeron el concepto de *implementación* como categoría clave, sentando la base para posteriores investigaciones (Peña, 2010).

De este modo, las ciencias sociales han problematizado con mayor profundidad las representaciones, prácticas y relaciones de los diferentes agentes (estatales y no estatales) que ejecutan o son destinatarios de las políticas públicas. Por consiguiente, fue necesario el desarrollo de nuevos marcos analíticos que den cuenta de la heterogeneidad, ambigüedad y contradicciones que conlleva este proceso (Cowan Ros, 2016, Shore, 2010)

Precisamente, nuestro artículo analiza las convergencias y divergencias que se generan durante la implementación de las políticas públicas dirigidas a comunidades campesinas, donde intervienen actores con intereses y visiones distintas sobre el desarrollo rural (Long, 2007). En esta línea, se analiza el diseño y la puesta en marcha de un semillero en Figueroa (Santiago del Estero) que forma parte del denominado *Clúster de Alfalfa*, el cual fue formulado desde agentes estatales y orientado a fortalecer, desde una visión empresarial<sup>1</sup>, la producción de semilla.

Siguiente a Pierre Bourdieu (1996), quien postula la necesidad de una *duda radical*, consideramos necesario comenzar por problematizar ciertas categorías de clasificación y apreciación del mundo que se producen desde las esferas estatales, como el concepto de *Clúster de alfalfa*, el cual proviene del mundo de los negocios y consiste en la construcción de un aglomerado de empresas e instituciones interrelacionadas que trabajan en un mismo sector productivo<sup>2</sup>. El linaje de la terminología que adoptan las agencias estatales para la intervención ya aporta algunos indicios de los inconvenientes que planteará este proyecto en la medida que su apuesta por el fomento de un solo cultivo termina soslayando ciertas lógicas de diversificación productiva y pluriactividad que desarrollan estas comunidades y que les permite en momentos de crisis garantizar su supervivencia y ampliar los márgenes de maniobra. En este marco, el artículo aborda las tensiones y reconfiguraciones que tuvo el proyecto durante su implementación, tanto por parte de los pequeños productores del semillero como por parte los técnicos extensionistas.

Asimismo, confrontamos con aquellos presupuestos epistemológicos que ubican a las comunidades campesinas en un papel de receptores pasivos de las políticas. Por el contrario, los resultados de la investigación demuestran la capacidad de *agencia* de los actores en el territorio para apropiarse, resistir y transformar los planes,

<sup>1</sup> En un sentido lato, por *empresarial* entendemos que el énfasis de los objetivos del proyecto tiene como finalidad aumentar tanto la competitividad en el mercado como la maximización de beneficios por parte de los actores que intervienen en el proyecto.

<sup>2</sup> El concepto de *clúster* surge en la década de 1990 como herramienta para el análisis de aquellos factores que permiten a un sector económico incorporar nuevos eslabones en su cadena productiva. Estas ideas provienen del trabajo pionero de Michael Porter (1999), profesor de la Escuela de Negocios de Harvard, quienes analizan la adquisición de ventajas comparativas en ciertos sectores del comercio manufacturero. En este sentido, Porter define al clúster como concentraciones de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular para la competencia.

proyectos y recursos estatales, aun en el marco de grandes condicionantes estructurales.

En esta dirección, el artículo ha sido estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se analizan las transformaciones territoriales que están teniendo lugar en Figueroa a partir de la reconstrucción de un dique y su efecto sobre el campesinado en un contexto de tenencia precaria de la tierra<sup>3</sup>. Posteriormente, se caracte-

<sup>3</sup> En el marco de un Plan Estratégico Provincial que lanzó el gobernador Zamora en 2005 se concretó la rehabilitación del sistema hídrico de Figueroa -incluyendo un viejo dique- con el propósito de mitigar las inundaciones, garantizar la provisión de agua y aumentar la producción agropecuaria. Se estima que la capacidad de riego sumará 20.000 hectáreas productivas a las 10 mil ya existentes. La reconstrucción del dique en 2011 permite almacenar unos 70 hectómetros cúbicos (Ros Caldeira, 2014). En efecto, la revalorización de las tierras aumentó el nivel de conflictividad entre nuevos empresarios del agro y las poblaciones campesinas locales que habitan y trabajan ancestralmente estos territorios, a pesar de no contar con títulos de propiedad (Jara, Gutiérrez y Hoffman, 2016).

riza la producción de alfalfa en la zona y las estrategias de intervención estatales sobre esta actividad. A continuación, mostramos la trayectoria del Semillero Cooperativa de Figueroa y su integración al *Clúster* de alfalfa, donde se da la confluencia de actores estatales y no estatales. En esta dirección, se identifican los objetivos propuestos, alcanzados, pendientes y/o modificados de los pequeños productores asociados. A su vez, se indaga, desde la perspectiva de los actores, las fortalezas, las dificultades y los mecanismos de gestión de los conflictos que van emergiendo.

De este modo, se obtuvo evidencia sobre el modo en que se construyen y re-construyen las políticas públicas en el territorio. En ese juego de disponibilidad/posibilidad que suele caracterizar al campesinado santiagueño (Paz, 2017), la organización de base y la articulación con terceros actores, permitió disputar, apropiarse y adecuar los recursos endógenos y exógenos disponibles.

## Transformaciones territoriales en Figueroa y la resistencia del campesinado

Este apartado y el siguiente aportan una mirada contextual mediante una caracterización de los condicionantes estructurales donde se desarrolla la experiencia del semillero de alfalfa. Especialmente, haremos referencia a las condiciones agroecológicas, la tenencia de la tierra y las estrategias de reproducción del campesinado para adentrarnos posteriormente en la trayectoria del proceso organizativo y el tipo de relaciones que se fueron desplegando en el marco del proyecto de clúster.

Figueroa se ubica en el centro-norte de la provincia y es atravesado por el río Salado. Según el Censo de 2010, este territorio cuenta con 17.568 habitantes, de las cuales un 76% vive en zonas rurales (Landsman, 2014). La gran mayoría de las explotaciones agropecuarias son sin límites definidos, donde habitan familias campesinas que son poseedoras con ánimo de dueño (sin títulos perfectos de propiedad), lo cual es un indicador de los conflictos latentes y manifiestos por la tierra.<sup>4</sup>

Otra problemática histórica e irresuelta hasta la actualidad se refiere al déficit hídrico. Se trata de un territorio caracterizado por constantes problemas de inundaciones en verano/otoño y

<sup>4</sup> Sobre un total de 1681 explotaciones agropecuarias, solo 209 tienen límites definidos, mientras que el resto (1472) son sin límites definidos. Según el observatorio de Derechos Humanos de la Provincia, durante el periodo 2004-2013 se registraron 46 conflictos de tierra en el departamento, afectando a más de 700 familias (Landsman, 2014).

sequías en invierno/primavera. En el año 1944 comenzó la construcción del Dique *el Cero*, la cual se complementó, en 1955, con el Embalse Figueroa, aguas arriba y con mayor capacidad. No obstante, en 1974 se dio una inundación de tal magnitud que puso de manifiesto la incapacidad del sistema hídrico, produciendo el colapso total del sistema de riego (Aristide, 2010).

Frente a estos condicionantes estructurales, los campesinos despliegan una estrategia de reproducción basada en la diversificación de las actividades. Además de la siembra a pequeña escala, se practica la ganadería extensiva y se mantiene la actividad de extracción forestal (postes, leña y carbón). En cuanto a la cría de ganado vacuno y caprino, ésta se realiza usualmente a campo abierto y con poca infraestructura. Por su parte, la cría de aves de corral y cerdos construye un *stock* importante, orientadas principalmente para el autoconsumo.

Comúnmente, algunos de los miembros de los hogares campesinos migran a otras provincias a fin de completar el ingreso familiar. Los principales circuitos migratorios son las cosechas de papa y la desflorada de maíz en la zona centro del país, pero también surgieron nuevos circuitos migratorios extra-pampeanos (el limón en Tucumán, el espárrago en Mendoza, la aceituna en La Rioja y el arándano en Entre Ríos)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Según el RENAF, de un total 1324 NAF (núcleos de la agricultura familiar) relevadas, el 61% cuenta con uno o más

En cuanto a la agricultura campesina de Figueroa, una de las actividades más expandidas entre los pequeños productores del departamento Figueroa es la alfalfa. La misma se cultiva en predios de una a dos hectáreas. Tradicionalmente, el trabajo se realiza de forma manual, con la utilización del arado de mansera, siembra manual,

miembros de la familia que realizan trabajo extrapredial, principalmente se trata de migraciones temporales para trabajo agropecuario en otras provincias.

corte y recolección a tracción a sangre. Respecto a la trilla (recolección de la semilla), también se suele hacer manualmente. Todo lo cual lleva un proceso de varios días e implica un trabajo de varias horas/hombre en épocas de calor extremo. Según datos del RENAF (Registro Nacional de Agricultura Familiar) relevado en el periodo 2012/2013, la alfalfa, después del maíz, es el principal cultivo entre los agricultores familiares de Figueroa, sobre este punto volveremos en el apartado siguiente.

**Cuadro 1. Principales cultivos de los agricultores familiares en el Departamento Figueroa**

Cultivos	FIGUEROA			
	Cantidad de has. sembradas	Cantidad de Productores con ese cultivo	Productores con ese cultivo en %	Promedio de has por productores
<b>Superficie cultivada total</b>	<b>5153</b>			
Alfalfa	1438	808	37	1,8
Algodón	890	222	10	4,0
Maíz	2075	1280	59	1,6
Sandía	304	601	28	0,5
Zapallo	234	517	24	0,5
Hortalizas	205	313	14	0,7

Fuente: RENAF 2013 (Registro Nacional de la Agricultura Familiar)

El mal funcionamiento del dique afectó severamente a la producción agropecuaria. Sin embargo, el departamento Figueroa no quedó afuera del proceso de expansión de la frontera agropecuaria. Es decir, la puesta en producción de tierras antes consideradas marginales. La habilitación de nuevas tierras en los años noventa trajo consigo la re-estructuración del sistema productivo. Como sucedió en otras regiones extra-pampeanas, los principales afectados en este nuevo escenario fueron las comunidades campesinas e indígenas que sufrieron desalojos, debido a los problemas históricos de precariedad en la tenencia de la tierra antes señalados (Azcué Ameghino y Dougnac, 2017, Paz *et al.* 2015, De Dios, 2010).

Por otro lado, el problema del agua se mantendrá sin solución hasta que en 2005 se acordó la *Reconstrucción Integral del Sistema Hídrico Figueroa* entre el gobierno nacional y el provincial. La reconstrucción del dique (inaugurado en 2011) y el re-funcionamiento del sistema de canales, especialmente en el sur del departa-

mento, han generado diversas disputas en torno a los criterios de distribución del agua y la revalorización de la tierra (Jara, Gutiérrez y Hoffman, 2016).

Con la ampliación de la zona de riego se están produciendo fuertes transformaciones territoriales en la estructura agraria de Figueroa, los pobladores plantean la urgente necesidad de un ordenamiento territorial para evitar nuevos conflictos y garantizar la pervivencia de la agricultura familiar. De este modo, van emergiendo diferentes procesos de resistencia a la desterritorialización campesina que se dan tanto a nivel organizativo como productivo. Esto conlleva una disputa por el acceso y la adaptación de políticas públicas mediante la articulación de las organizaciones de base con agentes estatales. En esta dirección, la revalorización de la producción de alfalfa y la conformación de un Semillero es una de las respuestas que está ensayando el campesinado para consolidar su control del territorio.

## El diseño de un Clúster Semillero de alfalfa

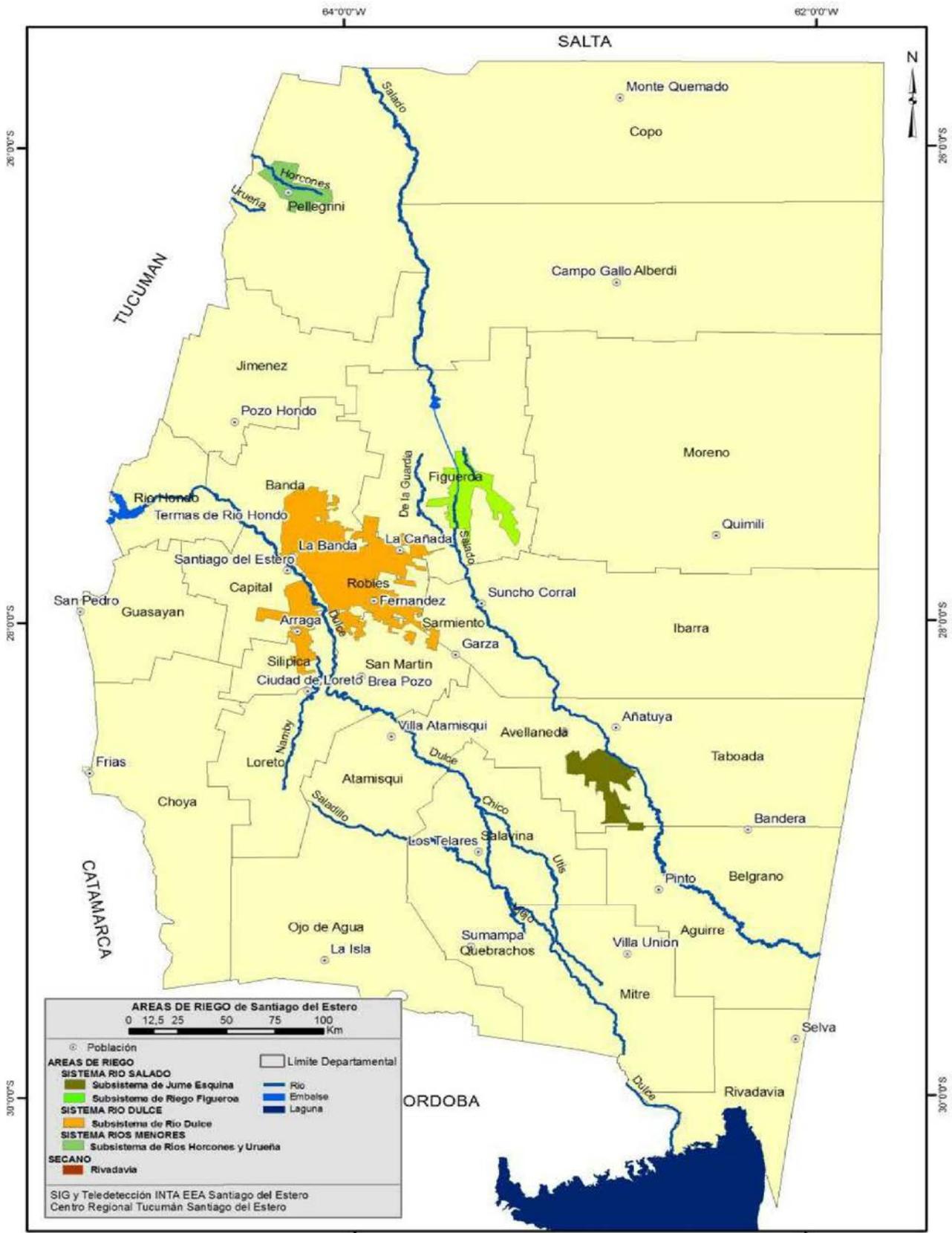
La provincia de Santiago del Estero cuenta con dos tipos de producciones de alfalfa. En las áreas bajo riego se desarrolla principalmente la denominada *alfalfa agrícola* de corte y/o cosecha de semilla destinado a la venta. Mientras que, en la zona de secano, se encuentra un número importante de productores de *alfalfa ganadera*, destinada al pastoreo directo o al forraje de reserva (Jañes y Cornacchione, 2017). Existe un total de 16.503 hectáreas empadronadas de alfalfa en la provincia, distribuidas en 2.229 productores. A su vez, el 80% de la producción se encuentra en manos de pequeños y medianos productores, cuyas explotaciones no superan las 50 hectáreas (Jañes y Cornacchione, 2017).

Otro dato significativo que arroja aquel documento es que en la región del Salado Norte (en especial, Figueroa), el 90% de estos productores alfareros es poseedor con ánimos de dueño, las cuales se encuentran generalmente en terrenos

considerados anteriormente marginales por el capital. No obstante, como se expresó más arriba, esto cambió en los últimos años debido principalmente a las mejoras del sistema hídrico.

La dispersión del cultivo de alfalfa en las explotaciones campesinas nos está indicando el potencial de esta actividad en contexto de limitaciones estructurales, ya que la misma está basada en la intensificación de la mano de obra familiar, el uso de recursos endógenos (por ejemplo, saberes tradicionales, uso de la tracción animal, entre otros) y niveles bajos de requerimiento de insumos externos. Cabe aclarar que esta actividad no es la única, sino que se complementa con otros ingresos intra y extra prediales (Paz, de Dios y Gutiérrez, 2014). A su vez, el deficiente grado de dotación de herramientas para el laboreo, cosecha y procesamiento del producto es resuelto (en parte) por la solidaridad entre vecinos (préstamos o alquiler) y por la asistencia de agencias del estado.

Mapa 1. Localización de las regiones productoras de alfalfa en Santiago del Estero (Argentina)



Fuente: Jañez y Acuña (1999).

El diseño de un Clúster de Alfalfa, en el marco del *Convenio de Asistencia Técnica* entre la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) constituye parte de una política pública que, desde la perspectiva de los organismos del gobierno nacional y provincial que lo idearon, tiene como propósito fortalecer la producción y comercialización de aquel cultivo.

Como analizaremos a lo largo de este artículo, la iniciativa del clúster (surgida desde actores provenientes del ámbito estatal) ha generado oportunidades, pero también tensiones entre los productores campesinos. Uno de los principales resultados de nuestra investigación muestra cómo la impronta empresarial que promueven ciertas agencias estatales colisiona con saberes, motivaciones y expectativas de los campesinos. En efecto, dicho proyecto actualmente está siendo resignificado a partir de las articulaciones entre los actores que participan del proceso.

La página web de la UCAR expresa que el clúster busca recuperar la producción de semilla de alfalfa fiscalizada y adaptada a las condiciones de la región chaqueña semiárida y abastecer con esto la demanda de producción de forraje, tanto a nivel provincial como nacional e internacional. Para ello se plantean objetivos tales como incrementar la superficie implantada de semilla de *Alfalfa Salinera*<sup>6</sup>, fomentar mejoras en la productividad y fortalecer capacidades de gestión de los integrantes del cluster. En este proceso participan varios actores: La Cooperativa Semillero de Figueroa; la Universidad Nacional,

<sup>6</sup> La semilla *Salinera* INTA es una variedad de semilla de alfalfa desarrollada por el INTA Santiago del Estero en los años 80, se caracteriza por su adaptación a las condiciones de ambientes salinos. Sin embargo, fue dejando de usarse y en el año 2004 caducó la propiedad intelectual. A partir del año 2007 se inició el proceso de recuperación en el mismo INTA.

el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), municipios, comisiones vecinales y el Ministerio de Producción de la Provincia. En total, el proyecto involucra a 50 productores y comprende 129 hectáreas<sup>7</sup>.

El diseño y funcionamiento del clúster cuenta con el financiamiento parcial del *Programa de Servicios Agrícolas Provinciales* (PROSAP), ejecutado por la Unidad para el Cambio Rural del Ministerio de Agroindustria de la Nación. Para la *Cooperativa Semillero de Figueroa* se diseñó un *plan de mejora competitiva* que contiene 3 componentes:

- ◊ Construcción y habilitación de un semillero de alfalfa en 4 lotes comunitarios (70 hectáreas).
- ◊ Equipamiento en maquinaria y herramientas.
- ◊ Gastos operativos.

Además, esta iniciativa cuenta con proyectos anexos para el acondicionamiento de la planta procesadora de semilla del INTA y para la certificación del semillero.

Dicho proyecto está dirigido a un territorio donde existen previamente experiencias asociativas, muchas de las cuales han sido generadas por los programas de desarrollo rural. Es aquí donde juegan un papel muy importante los aprendizajes de experiencias asociativas previas (con sus aciertos y errores), así como la disputa por el acceso y resignificación de las políticas públicas. Esa trayectoria organizativa está atravesada por alianzas y conflictos que se abordan a continuación.

<sup>7</sup> Esta información ha sido obtenida de la página oficial de la UCAR [www.ucar.gov.ar/cluster-semillero-de-alfalfa/](http://www.ucar.gov.ar/cluster-semillero-de-alfalfa/)

## El Semillero y el despliegue de redes

En este apartado se reconstruyen el origen y funcionamiento del semillero, examinando el proceso que atraviesa para conformarse en cooperativa. Esto pone sobre el tapete la diversidad de agentes estatales y no estatales que, directa e indirectamente, han intervenido en la puesta en marcha de la experiencia de comercialización conjunta. Cabe aclarar que, desde una perspectiva procesual, se intenta dar cuenta de las oportunidades y restricciones de las sucesivas políticas (de escala nacional y provincial) que condicionaron el desarrollo del semillero, así como de las tensiones que emergieron de esta dinámica.

La cooperativa *Semillero de Alfalfa Limitada* surge en el año 2015. Sin embargo, la conformación

del mismo tiene como antecedente la experiencia organizativa de la CUPPAF (Comisiones Unidas de Pequeños Productores de Figueroa). Esta organización, que data del año 1989, es socia del *Movimiento Campesino de Santiago del Estero* (MOCASE)<sup>8</sup>. Ante la histórica ausencia

<sup>8</sup> El MOCASE nace formalmente en 1990 en la ciudad de Quimilí con el objeto de evitar los desalojos de familias campesinas y mejorar sus condiciones de vida. En 2001 se produce la división en dos organizaciones: MOCASE Vía Campesina (que puso énfasis en su articulación con diferentes organizaciones internacionales y ONG de financiamiento externo) y el MOCASE, cuya estrategia de alianza estuvo centrada en el acceso a políticas públicas como el *Programa Social Agropecuario*. Esta última es una organización de segundo grado, que ha integrado a diferentes organizaciones de base como la CUPAFF.

de políticas públicas para ofrecer soluciones de fondo a las necesidades más sentidas de la población campesina (como la tierra y el agua), este movimiento social es fruto de un proceso organizativo que se inicia entre la década de 1980-1990 en diferentes localidades de la provincia con el propósito no solo de la autodefensa (impedir los desalojos frente al avance de los empresarios del agro), sino también la búsqueda de mejores condiciones de vida para las familias rurales (de Dios, 2010).

En un escenario de reforma del Estado, al calor del modelo neoliberal que estaba aplicando el menemismo, las políticas públicas hacia el sector de la pequeña producción agropecuaria que llegan a Figueroa, tienen un marcado carácter asistencialista o de contención de la pobreza rural. Sin embargo, este artículo da cuenta del modo en que aquellos recursos estatales son resignificados en el territorio. La capacidad de agencia de las organizaciones campesinas “beneficiarias” queda evidenciada en respuestas que surgen, por ejemplo, frente a las limitaciones que planteaban las exigencias administrativas estatales para la ejecución de proyectos de desarrollo rural. En efecto, algunas organizaciones de pequeños productores, en articulación con técnicos del Programa Social Agropecuario (PSA), readecuaron los proyectos estatales disponibles para la adquisición de equipos mecanizados con el propósito de realizar por cuenta propia la excavación de represas. En ese momento, los programas no financiaban este tipo de compra, sino que ofrecía subsidios individuales a cada una de las familias para que contraten el servicio de cavado. Frente a esta situación, la organización de productores, acompañada por los técnicos, crearon fondos colectivos para la adquisición de la maquinaria de uso común y de ese modo, se pretendía no tener que contratar dicho servicio a mayores costos (Jara, Gutiérrez y Hoffman, 2016).

El hecho de que el grupo de productores que hoy conforman el semillero, hayan sido parte de la CUPPAF facilitó su acceso a créditos y subsidios para mejoras prediales en aquel momento. Asimismo, antes de conformarse como tal, la comercialización de la semilla de alfalfa se realizaba a través de la CUPPAF, la cual contaba con los requisitos legales y contables habilitantes.

Con la intervención federal de 2004, y en el marco de un gobierno nacional que propiciaba la revalorización de la agricultura familiar, se da una nueva orientación en el acceso e implementación de las políticas públicas que tiene como beneficiaria a la CUPPAF. En efecto, la organización comienza a recibir mayor apoyo de agencias estatales, por ejemplo: mediante programas para mejorar la producción (algodón, maíz, zapallo, cucurbitáceas y especialmente la siembra de alfalfa para semilla). De este modo, hacia 2005, reciben financiamiento para la construcción del

galpón comunitario que actualmente es la sede del semillero cooperativa. El mismo está ubicado en la localidad de Quimilío. Con el propósito de consolidar su equipamiento, también reciben un crédito del PSA con el que se compró un equipo mecanizado (tractor y rastra) y subsidios para herramientas menores de carácter familiar.

En este periodo también surge la idea de llevar adelante el trabajo de un lote comunitario que complemente la producción en parcelas de cada socio. Este proceso les permitió dos cosas, por un lado, ser campo anexo del INTA para la producción de semillas; y por otro, que la cooperadora del INTA sea la comercializadora de la producción:

*El trabajo con el INTA permitió abrir el abanico de nuevos clientes y contar con asistencia técnica específica para la producción de alfalfa. (Entrevista José, socio de la cooperativa)*

Por otra parte, esta iniciativa abre una nueva oportunidad en el año 2008 para la comercialización, teniendo al PSA como comprador para la campaña alfalfera de verano:

*Se hizo una venta conjunta de 3.000 kilos de semilla. Esta experiencia fue determinante en los productores para que se animen a producir más en conjunto. (Entrevista a Mario, técnico de la UCAR)*

Con el nuevo impulso que toma la comercialización, se gestionaron más recursos financieros y técnicos, particularmente del Ministerio de la Producción provincial, del INTA (mediante la Unidad de Minifundio), del PSA y del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). Estos dos últimos dependían de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación.

El crecimiento de la demanda llevó a que, en el año 2010, la comisión de la CUPPAF, que administraba el semillero, decida comprar semillas a otros productores de la zona, no socios de la cooperativa. Esta decisión les ocasiona problemas en cuanto a la calidad de las simientes ya que contaminan los cultivos con una maleza (*cuscuta de la alfalfa o cabello de ángel*). En efecto, se ocasionan daños severos a la producción en la zona, llevando a que la misma decaiga considerablemente. Por ende, la comercialización es reciente, dejando de atender a sus clientes, entre ellos los programas estatales.

Cabe aclarar que también por estos años, la reapertura del sistema de riego significó para algunos productores, y pese a las amenazas que planteamos arriba, una oportunidad para reactivar la actividad agrícola. Para lo cual, fue necesario disputar el acceso al agua:

*El dique nos ha ayudado muchísimo y por eso hoy tenemos siembras. Ahora tenemos agua todo el año [...] Hemos tenido que andar mucho para que nos llegue el riego. (José, socio de la Cooperativa Semillero)*

Hacia 2014, un grupo de miembros de la CUPAFF, principalmente los productores de semilla de alfalfa, se separaron de aquella organización para conformar su propio semillero con unos 45 socios, quienes optaron nuevamente por producir en conjunto. La decisión de conformarse como cooperativa se debe a que el estatuto de las CUPAFF no contemplaba la comercialización con fines lucrativos:

*Nosotros no podíamos seguir facturando de acuerdo a las exigencias que tenía la CUPPAF y tuvimos que formar algo nuevo. (Hugo, socio de la Cooperativa Semillero)*

En esta oportunidad, la experiencia fue impulsada por el Ministerio de la Producción de la provincia, apoyando con maquinaria agrícola y asistencia técnica para la producción. Seguidamente, inician los trámites para la obtención de la matrícula como semillero habilitado para la comercialización por el Instituto Nacional de Semillas (INASE). Por consiguiente, comienza otra etapa en la recuperación de la producción semillera en la zona. En esta ocasión con la colaboración de técnicos de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) del Ministerio de Agroindustria.

Aquí es importante resaltar que, pese al abrupto viraje de las políticas aplicadas por el gobierno de Macri<sup>9</sup>, en las agencias de desarrollo rural trabajaban técnicos que continúan asesorando a la franja de pequeños productores. En efecto, no es posible hacer una ruptura rígida en el análisis a partir de 2015, sino más bien es factible identificar también el sostenimiento en las relaciones entre técnicos y productores. Por tanto, no se puede hablar de las políticas públicas como un todo coherente y sobrevalorar su correspondencia con el modelo hegemónico (Cowan Ross, 2016). Aquellas relaciones sostenidas en los territorios que se establecieron entre productores, técnicos y funcionarios generaron una oportunidad para la construcción de la nueva cooperativa:

<sup>9</sup> Dichas políticas favorecieron al agronegocio en desmedro de la agricultura familiar como ser: la quita de retenciones a la exportación de granos, devaluación, desmantelamiento de la Secretaría de Agricultura Familiar, entre otras medidas.

*Cuando se creó la comisión municipal 2013, el ministro vino a la zona y nos informó que había proyectos importantes que solo se podían canalizar si teníamos determinada documentación. Ellos nos apoyaron en todos los gastos para ser cooperativa. Ahora depende de nosotros que la hagamos funcionar (Entrevista a Hugo, dirigente de la Cooperativa).*

Desde este modo, se puede observar cómo ciertas políticas públicas pueden producir nuevas relaciones entre individuos, reconfigurando las preexistentes (Shore, 2010). En este caso, la adecuación a un tipo de organización (cooperativa) como condición para el acceso a financiamiento público. Sin embargo, esto no puede ser interpretado desde una perspectiva que coloque a los beneficiarios como sujetos pasivos que aceptan simplemente una propuesta originada en ámbitos externo a la organización, ni tampoco puede ser interpretado desde una perspectiva meramente instrumentalista de los dirigentes de la organización. Por el contrario, responde a un proceso atravesado de tensiones e incertidumbres, pero también de aprendizajes de las experiencias organizativas previas, con sus aciertos y errores:

*Nuestro punto de partida fue la organización. Al principio no teníamos nada: se aprendió todo, nos capacitamos mientras producimos. (Entrevista a José, dirigente de la Cooperativa)*

Dentro del marco de las vinculaciones que va llevando a cabo el semillero de Figueroa, los dirigentes han tejido redes también con actores de la Universidad Nacional de Santiago del Estero, mediante un proyecto de extensión para desarrollar un diagnóstico participativo, un plan de trabajo con la cooperativa, capacitaciones en aspectos organizativos y el armado de una estrategia de comercialización que les permita tener una visión a mediano y largo plazo.

Cabe aclarar que este acercamiento de la universidad nacional y el semillero se dio en un periodo de recorte de la asistencia del gobierno nacional a la agricultura familiar. En un contexto de despidos de técnicos y vaciamiento de presupuesto de funcionamiento de la Subsecretaría de la Agricultura Familiar, algunos técnicos extensionistas que se desempeñaban como docentes investigadores en la universidad pública identificaron nuevas líneas de financiamiento para continuar trabajando con el sector, manteniendo el contacto con las organizaciones, lo que va a permitir vehiculizar nuevos recursos para los agricultores familiares.

## Disputa de sentidos en torno a las oportunidades y dificultades de la participación del semillero en el Clúster de alfalfa

En este apartado se confrontan las miradas de los actores a partir del registro de una pluralidad de sentidos en torno al clúster, las oportunidades que se identifican y las resignificaciones que operan al interior de la organización. Igualmente, fue posible indagar sobre las dificultades que atravesó el funcionamiento de la cooperativa.

En un contexto de reducción del apoyo de las políticas públicas hacia la agricultura familiar, la participación de la cooperativa en el clúster de alfalfa es considerada como una oportunidad desde la perspectiva de los dirigentes del semillero de Figueroa. En especial, el vínculo con el Ministerio de Producción de la Provincia es muy valorado, aun cuando son críticos a ciertas modalidades de intervención precedentes que carecían de una valoración de las potencialidades de la gestión comunal en asociaciones campesinas:

*Si en su momento se hubiese promovido desde la política pública que la producción sea comunitaria, capaz que el impacto hubiese sido otro. Antes, con los proyectos que bajábamos, cada uno compraba herramientas menores y hoy están en desuso. (Hugo, socio de la cooperativa)*

En paralelo, los productores identifican sus fortalezas al interior de la cooperativa en los aprendizajes colectivos que desarrollaron a lo largo de los años. Valoran positivamente la importancia de la escucha y el diálogo para poder llevar adelante el trabajo en los lotes comunitarios y la seguridad que sienten en la producción de alfalfa por ser una actividad que históricamente vienen realizando. Destacan también su experiencia de enfrentar unidos los problemas e incluso reivindicar como hitos en la historia de la cooperativa la superación de momentos difíciles (por ejemplo, cuando se produjo una caída de la venta debido a la compra de semillas de mala calidad a productores que no estaban integrados al proyecto).

En contraste a estas oportunidades y fortalezas, el funcionamiento del semillero encontró muchas dificultades en su puesta en marcha. Estos problemas se dan hacia adentro y hacia fuera de la organización e incluyen aspectos productivos, organizativos y comerciales.

Los primeros inconvenientes se generaron por causa de la asistencia técnica discontinua. Ausencia que se debió a falta de pago sostenido para el equipo técnico desde los programas. Asimismo, la demora en el aprovisionamiento

de la maquinaria por parte del gobierno de la provincia, que había asumido el compromiso de aportar las mismas, ocasionó una tardanza en las labores para la siembra y por ende una demora en la producción.

En cuanto a las dinámicas internas de la Comisión Directiva del Semillero, la falta de participación de algunos socios ocasionó que el número de productores disminuya de 45 a 28 en la actualidad:

*Puede ser que la falta de reuniones periódicas y comunicación no muy clara provocó que varios compañeros dejen de participar. (Alfredo, Socio de la Cooperativa)*

Por otro lado, desde el equipo extensionista de la universidad se observa una falta de distribución equitativa de las tareas que dificulta dinamizar el proceso organizativo:

*Las responsabilidades recaen solo en algunos miembros, en especial las tareas de gestiones de la cooperativa, lo cual ocasiona un desgaste de quienes se ocupan de aquellas actividades. (Valeria, técnica extensionista de la Universidad Nacional)*

Otra dificultad que se advierte es la falta de asistencia en lo socio-organizativo, que anteriormente la brindaba la Secretaría de Agricultura Familiar. Por lo tanto, el asesoramiento técnico quedó circunscrito a lo productivo. Es aquí donde se produce una fuerte tensión en la intervención de los actores externos (estatales y no estatales). Por un lado, se les propone un proyecto de corte productivo-comercial de carácter cooperativo; y por otro lado, su viabilidad no parece ser problematizada lo suficiente, ya que se trata de un grupo de campesinos que tradicionalmente han producido de forma individual. Como se dijo antes, si bien existen experiencias asociativas previas que favorecieron la predisposición a trabajar conjuntamente, aquellas habían tenido otras finalidades (en especial acceso a programas y proyectos), pero no para producir de forma conjunta.

*Los lotes comunitarios tienen sus inconvenientes porque es una experiencia nueva, aunque el camino, no tengo dudas, es el indicado. (Héctor, socio de la cooperativa).*

En otros términos, se observa una transición de los productores de ser integrantes de una asociación de fomento a ser socios cooperativistas. Este desplazamiento implica nuevas destrezas en las funciones de quienes integran el semillero. Frente a esto, se ha podido observar que quienes tienen un rol más activo en el funcionamiento de la cooperativa son aquellos socios que se han ido especializando en esta actividad a lo largo del tiempo y previo a la formalización de este espacio. Por el contrario, aquellos que se incorporaron recientemente vieron debilitada su motivación a participar por las dificultades que enfrentó el semillero desde su nacimiento.

Otro conflicto que se avizora es a nivel de la comercialización. Ya que si bien tienen asegurada la venta total de lo que produzcan al gobierno provincial, eso los hace dependientes de un solo comprador y una demora en el pago ocasionará retrasos en su producción. Al respecto el técnico de la UCAR nos comenta:

*Yo veo la vinculación entre los productores y el Estado como demasiado dependiente. Personalmente, promovería que no más del 50% de la semilla se venda al Estado. Mientras que, con el resto, trataría de desarrollar una cartera de clientes. Creo que esto es clave, pero requiere de una capacidad de gestión de la cooperativa para lo cual hace falta acompañarla.* (Mario, técnico de la UCAR)

Asimismo, llevar la contabilidad y adecuarse a las exigencias del fisco también es un desafío constante:

*En una capacitación que hicimos, los socios se dieron cuenta de cuánto podrían producir. Nos dicen que, si bien esa cuenta la hacen mentalmente o que la llevan al contador para los balances, los socios no tienen la práctica de trabajar los números.* (Valeria, técnica Extensionista de la Universidad Nacional)

Por otro lado, la pérdida de la primera cosecha de semillas por inclemencias climáticas, en el marco del clúster, hizo que los mismos integrantes de la cooperativa comiencen a poner en juego una resignificación de la cooperativa como herramienta para fortalecer otras actividades que tradicionalmente vienen desarrollando estos productores (como ser la cría de ganado caprino y porcino, apicultura, entre otras).

Paz, de Dios y Gutiérrez (2014) señalan que, según el RENAF (Registro Nacional de la Agricultura Familiar), el 84,11 % de las explotaciones de Agricultura familiar de Figueroa combina la actividad agrícola y pecuaria. Además de la siembra de alfalfa, poseen pequeños cercos con

siembra de maíz, zapallo, entre otros. El autoconsumo está cubierto por estos productos y por especies animales menores (porcinos, aves, ovinos y caprinos). Por su parte, los ingresos monetarios se originan principalmente por la venta de animales provenientes de la especie bovina. Esta diversificación es percibida y valorada como clave de su reproducción cuando aparecen problemas en rubros más mercantilizados como lo es la venta de semilla de alfalfa. En efecto, el semillero tuvo que repensar los objetivos de la cooperativa.

*En los momentos de complicaciones para la venta de la producción campesina en el mercado es cuando emerge la pluriactividad que el clúster de alfalfa invisibiliza. Y es allí donde se produce una interpelación a los técnicos extensionistas acerca de qué y cómo trabajar propuestas innovadoras sin dejar más expuestos y vulnerables a estos productores.* (Marcela, técnica Extensionista de la Universidad)

En consecuencia, la cooperativa se encuentra frente a una coyuntura que los convoca a repensarse en dos niveles: como organización y como integrante del Cluster. En este sentido, es posible sostener que, si bien la dinámica de inserción de la cooperativa al clúster fue impulsada desde afuera de la organización, la participación ha posibilitado (ya sea por los avances, pero también por las dificultades que surgen del proyecto) el repensarse hacia adentro como dispositivo de desarrollo de la comunidad. A su vez, la vinculación al Cluster ha permitido retomar articulaciones con organizaciones de segundo grado que representan al sector, principalmente con la Federación de Agricultura Familiar<sup>10</sup>. Desde allí, se busca un reposicionamiento en los modos de interacción con los agentes y agencias del estado.

<sup>10</sup> La Federación de la Agricultura familiar *Tukuy Kusca* nace de un vasto proceso organizativo que se inicia en el 2006 con la conformación de la Mesa Provincial de Agricultura Familiar, a partir de ese momento cerca de 50 organizaciones de pequeños productores deciden agruparse y se conforma esta organización de segundo grado. Luego esta organización pasa a ser, junto con el MOCASE, los representantes del Foro Nacional de la Agricultura Familiar en la Provincia. Actualmente, la Federación representa 52 organizaciones de la Agricultura Familiar y ha planteado en la última renovación de autoridades (julio de 2018) diferentes líneas de acción estratégicas para la conformación de un plan de trabajo. Entre ellas se encuentran las siguientes: Gestión de fondos para la ejecución de proyectos, la búsqueda de reconocimiento a la trayectoria y autonomía de las organizaciones de la AF, la reglamentación de la Ley Nacional de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar y la de la Ley Provincial de Juzgados Reales y Ambientales.

## Reflexiones finales

El diseño del clúster de alfalfa conllevó la puesta en marcha de una propuesta fundada en una visión empresarial orientada al fomento de la producción y comercialización de la alfalfa por parte de los campesinos. Si bien la iniciativa permitió captar recursos provenientes de instituciones gubernamentales, el énfasis en una sola actividad productiva, termina desconociendo la diversificación productiva de los campesinos y podría acentuar en el mediano plazo la dependencia de un solo cultivo. En efecto, esto amenaza las estrategias de reproducción campesina, históricamente basadas en la diversificación productiva (tanto para el mercado como para el autoconsumo). En momentos de crisis en la venta de semilla, aquella diversificación les permite continuar arraigados al territorio, mantener la economía doméstica y mitigar los riesgos en la seguridad alimentaria de sus familias y comunidad.

Así, la implementación del proyecto en el marco de las diferentes líneas de acción que se llevan adelante en el clúster pone en diálogo, pero a la vez tensiona a las diferentes concepciones y modos de intervención que las instituciones tienen acerca de la agricultura familiar y sus aportes al desarrollo rural.

Frente a los procesos de clasificación que se realizan desde el Estado sobre los sujetos que componen la estructura agraria santiagueña, que ubicaron el sur de Figueroa como una zona de potencialidades para la producción de alfalfa, los socios de la cooperativa reconocen y reafirman su diversificación productiva.

Además del diseño del Clúster de alfalfa, cabe aclarar que también existen en el territorio santiagueño, la puesta en marcha de otras políticas públicas que tienen como destinatarios a la agricultura familiar (como los mataderos frigoríficos de animales menores) que, si bien son iniciativas interesantes, no dejan de ser políticas desarticuladas entre sí. Estas prácticas dejan a la luz la necesidad de un plan de desarrollo integral para la pequeña producción agropecuaria.

Las organizaciones campesinas ganaron visibilidad, pero siguen siendo percibidas como sujetos de políticas asistenciales, más que produc-

tivas. Esto se evidencia por ejemplo en que la articulación que tiene el gobierno provincial con el sector, la cual se canaliza a través de Jefatura de Gabinete con los MOCASE y la Federación de Agricultura Familiar *Tukuy Kuska*, quedando relegada a un segundo plano la vinculación con el ministerio de producción. En efecto, es usual que los proyectos productivos se realicen en forma atomizada con organizaciones de primer grado y con grupos de hecho, que no se enmarcan en la discusión de un plan estratégico.

Simultáneamente, la implementación de las políticas pública denota una heterogeneidad de miradas y prácticas por parte de los agentes estatales donde la invisibilización de la diversidad está tensionando a los productores y extensionistas, permitiendo identificar otras agendas.

Desde el punto de vista analítico, esto nos interpela sobre la imposibilidad de concebir a la implementación de la política pública como un proceso lineal y coherente. Más bien, se trata de un proceso complejo cargado de contradicciones en los que se ponen en juego diversas estrategias tanto en los modos intervención de los agentes estatales como en las formas de apropiación de los recursos por parte de los productores.

Dichos procesos pueden reforzar o, por el contrario, tensionar las formas en que las organizaciones de la agricultura familiar se autodefinen y priorizan objetivos para la acción. De acuerdo a qué tipo de dinámica se co-produce en la interacción con las agencias del estado, se configuran variadas trayectorias que pueden estar marcadas por la atomización, por la exclusividad del trabajo con agentes del estado y/o por la apertura hacia nuevos vínculos con otras organizaciones.

En lo relativo al último tipo, la promoción y fortalecimiento de las sinergias con otras organizaciones de la agricultura familiar resulta fundamental para avanzar en la consolidación del sector como interlocutor frente a las agencias gubernamentales. Esta estrategia de construcción colectiva es posible a partir del propio reconocimiento de la diversidad de demandas, la transversalidad de ciertas problemáticas y sobre todo sus potencialidades.

## Bibliografía

- Aristide, P. (2010). *Procesos históricos de cambio en la apropiación del territorio en Figueroa (Santiago del Estero, Argentina, Chaco semiárido)*. Tesis de Maestría. Andalucía, España: Universidad Internacional de Andalucía.
- Azcuy Ameghino, E. y Martínez Dougnac, G. (2017). "De Menem a Macri: el agro pampeano". *Realidad Económica*, N° 312, pp. 9- 37. Buenos Aires: IADE.
- Bourdieu, P. (1996). "Espíritus de Estado: Génesis y estructura del campo burocrático". *Revista Sociedad*, Vol. 8, pp. 5-29. Buenos Aires: UBA.
- Cowan Ros, C. (2016). "Estatalidades, políticas públicas y movimientos sociales en su configuración interdependiente: una perspectiva analítica". *Revista Científica Contested Cities*. Universidad Autónoma de Madrid: Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
- De dios, R. (2010). "Los campesinos santiagueños y su lucha por una sociedad diferente". En Pereyra, B. y Vommaro, P. (comp.) *Movimientos sociales y derechos humanos en Argentina*. Buenos Aires: CICCUS
- Gutiérrez, M. (2018). *Los movimientos sociales agrarios y su incidencia en las políticas públicas: ¿Autonomía, cooptación o militancia? El caso del Foro Provincial de Agricultura Familiar*. Tesis de Doctorado. Tucumán: UNT
- Jañez, H. y Acuña (1999). *Estudio de mercado de la alfalfa en Santiago del Estero*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones
- Jañez, H. y Cornacchione, M. (2017). *Situación de la producción de Alfalfa en las zonas de riego de la provincia de Santiago del Estero*. Santiago del Estero: Estación experimental del INTA.
- Jara, C., Gutiérrez, M. y Hoffman, M. (2016). "Resistir produciendo. Las luchas proactivas de las organizaciones de agricultores familiares en el departamento Figueroa". *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, Vol. 25, N° 3, pp. 291-310. Zulia: Universidad de Zulia
- Landsman, M. E. (2014). *Informe estadístico sobre reclamos en el Observatorio de derechos de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes*. Santiago del Estero: Secretaría de Derechos Humanos de Santiago del Estero.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Ciesas / El Colegio de San Luis.
- Obschatko, E. S. de, Foti, M. del P., y Román, M. E. (2007). Los pequeños productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires: PROINDER-IICA.
- Paz, Raúl (2011). Agricultura familiar en el agro argentino: una contribución al debate sobre el futuro del campesinado. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n. 91, pp. 49-70.
- (2017). "Las grietas de los agronegocios y los imperativos de la agricultura familiar: hacia una perspectiva conceptual". *ReLaER, Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, N° 2, pp. 39-63.
- Paz, R. et al. (2015). "Estructura agraria, áreas de concentración de la agricultura familiar y procesos de expansión de la frontera agropecuaria en Santiago del Estero, Argentina". *Revista NERA*, N° 18. Brasil: UNESP.
- Paz, R., de Dios, R. y Gutiérrez, M. (2014). *La agricultura familiar en Santiago del Estero. Cuantificación y análisis a partir de los datos del Registro Nacional de la Agricultura Familiar*. Tucumán: Magna.
- Peña, V. (2011). "Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas. *Revista Encrucijada*, N° 9, pp. 1-14. México: Centro de Estudios en Administración Pública.
- Porter, M. (1999). "Los clusters y la competencia". *Revista Estrategia*, Vol. 1, N° 2, pp. 30-45. Santiago de Chile.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. [1973] (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- RENAF Registro Nacional de la Agricultura Familiar (2013). *Relevamiento Provincial, desagregado por Departamento*. Documento interno de la Secretaría de Agricultura Familiar, Delegación de Santiago del Estero.
- Ros Candeira, A. (2014). *Población y recurso hídrico en el Departamento Figueroa, Santiago del Estero (Argentina). Análisis mediante Sistemas de Información Geográfica*. Tesis de Grado. Santiago del Estero: UNSE.
- Shore, C. (2010). "La Antropología y el Estudio de la Política Pública: Reflexiones sobre la Formulación de las políticas". *Antípoda*, N° 10, pp. 21-49. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.
- Wildavsky, A. y Pressman, J. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.