

Construyendo isleños y territorios de intervención estatal en islas del Delta bonaerense del río Paraná

Mg. Julia Gastellu

UBA

juliagastellu@gmail.com

Esta ponencia se aboca al análisis etnográfico en torno a las prácticas y acciones estatales, que durante la última década y como efecto del accionar de diferentes agencias y agentes estatales han sido orientadas hacia sujetos que habitan en áreas insulares del Delta bonaerense del río Paraná, constituyéndose éstos en destinatarios de políticas públicas que intervienen en sus modos de producción y de vida, reconfigurando los territorios donde actúan y sus propias identidades. Ser reconocidos como *sujetos de políticas*, por un lado, los empodera al mejorar su acceso a recursos estatales materiales y simbólicos pero por otro lado incrementa la regulación de sus modos de vida. El trabajo de campo se llevó a cabo de manera intermitente entre los años 2012 y 2016 en un área del Delta medio del Paraná¹ Bonaerense, en el sector de islas correspondiente a la IV y V sección de islas del Delta del Paraná Bonaerense en los partidos de Baradero² y San Pedro³.

Las intervenciones por parte de organismos estatales las situamos a partir de los acontecimientos sociales derivados de los *incendios* de pastizales isleños en el año 2008⁴ en el Delta del Paraná, cuyas consecuencias demandaron al Estado nacional medidas de mitigación, salvaguardas ambientales y gestionar la entrada de agencias del Estado en estas secciones del Delta del Paraná Bonaerense. En dicho contexto estas secciones de islas del Delta del Paraná y sus pobladores comienzan a ser objeto de intervenciones y prácticas directas de organismos estatales nacionales. A partir del año 2008, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDS), la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural (SsAF), luego Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), coordinando con los municipios comienzan a enviar técnicos y agentes a la zona de islas de la

¹ El Delta del Paraná Bonaerense se extiende a modo de triángulo, cuyo vértice se ubica en la desembocadura del Arroyo del Medio (al norte de San Nicolás de los Arroyos, Provincia de Buenos Aires), hasta el Río de La Plata.

² El partido de Baradero abarca 159.187 hectáreas. Su superficie es de 1.514 km² de los cuales corresponden a Delta 341 km².

³ El partido de San Pedro cuenta con una superficie de 1.322 km² de los cuales corresponden al Delta 106 km².

⁴ Entre el verano y la primavera de 2008 fue incendiado alrededor del 16.7 % de la superficie del Delta, tanto en jurisdicción de entrerriana como bonaerense (Liotta, 2008). Ese año la Secretaría de Ambiente de la Nación, junto a las provincias con jurisdicción en el área acordaron un plan específico para el Delta del Paraná, denominado Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná, PIECAS-DP concebido como una herramienta de ordenamiento ambiental del territorio

V y IV sección para *intervenir en el territorio* por medio de una serie de acciones que involucraron proyectos y acciones de cada agencia, así como acciones conjuntas. En este sentido, la concepción del territorio se aleja de concebirlo como el “sustrato” físico en donde “ocurren” las relaciones sociales, prácticas y experiencias y se vuelve objeto de análisis etnográfico y un campo antropológico: un espacio de relaciones, una conceptualización con límites imaginarios y también tangibles (como los ríos) de biólogos, naturalistas y científicos en relación a sus características ecológicas y ambientales, así como una categoría utilizada (y actualizada) por las agencias y los agentes estatales en su concepción de *territorio* nacional con límites definidos históricamente por procesos administrativos y gubernamentales para cada jurisdicción. En suma, un *territorio* de intervención estatal por medio de prácticas y acciones determinadas por una verticalidad descendente.

El INTA: Construyendo el territorio del Delta del Paraná

Analizaremos principalmente las actividades y acciones llevadas a cabo por el INTA⁵, dado que fue una de las primeras agencias en tener presencia en las islas y la que contaba con mayor financiación y recursos invitando a las demás agencias, técnicos e inclusive a la antropóloga a participar en sus proyectos. Pude acompañar salidas a *territorio* (como lo denominan los técnicos) con el INTA y otras instituciones estatales nacionales y provinciales, funcionarios municipales para visitar productores y familias isleñas en el marco de reconocer quienes vivían y producían en las islas, con el objetivo de *mejorar su calidad de vida* y estado de salud, generar un acompañamiento y asesoramiento de sus actividades productivas, relevar sus problemáticas y asistirlos ante eventos considerados como *emergencias hídricas* como las inundaciones.

En Diciembre de 2007 se inaugura la Oficina de Desarrollo de INTA en Baradero por medio de un convenio con la municipalidad local y dependiente de la Estación Experimental Agropecuaria “Delta del Paraná” (E.E.A INTA Delta del Paraná) ubicada en la 4ta Sección de islas, municipio de Campana.

Nosotros tenemos como jurisdicción todo el Delta Bonaerense, trabajamos codo a codo con los isleños, con los productores, con una gran impronta de trabajar mucho con el productor

⁵ El INTA se crea en 1956 por medio del Decreto Ley 21.680/56 con la finalidad de impulsar, coordinar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria y acelerar la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural. En la actualidad, luego de distintas modificaciones en la Ley de Ministerios, su dependencia es bajo la órbita de Agroindustria de la Nación (<https://inta.gob.ar/paginas/historia-del-inta>).

forestal y ganadero de la zona del bajo Delta, ya desde hace un tiempito estamos tratando de afianzar la oficina de Desarrollo de Baradero (Director EEA INTA Delta, Diario de Campo, 2016).

La presencia del INTA Delta del Paraná se apoyaba en Proyectos Regionales con Enfoque Territorial (PRET) hasta el año 2018⁶, desde los cuales aportaban tecnologías, capacidades, conocimientos y recursos para acompañar los procesos en el Delta del Paraná:

“En el año 2006, en un debate interno promovido por INTA, la EEA Delta propuso un cambio de perfil, en ese momento más ligado a competitividad de las cadenas productivas, a un perfil futuro que posea una visión más disciplinaria, sistemática y especializada respecto de los problemas y oportunidades vinculados a los humedales. Se avanzó hacia un mayor equilibrio entre las estrategias de investigación y transferencia que aportan a la competitividad de las cadenas productivas, aquellas que promueven la sustentabilidad de los sistemas productivos y la integridad de los ecosistemas y aquellas que hacen a la equidad e integración social, más vinculados con los estratos más pequeños y vulnerables de la ruralidad delteña. En ese marco la EEA comenzó a desarrollar un enfoque territorial” (Folleto de presentación de la Visión Institucional de la EEA Delta del Paraná distribuido en las Jornadas ProDelta 2010).

Las acciones del INTA en la zona del Delta se enmarcan en el Proyecto Regional “Desarrollo de los territorios del humedal del Delta del Paraná” que presentaba entre sus objetivos:

“contribuir al desarrollo de los Territorios del Humedal del Delta del Paraná; promover el consenso de visiones y la articulación de acciones provinciales, municipales e institucionales para la creación de políticas públicas y de estrategias de desarrollo sustentable para los territorios del Delta del Paraná; generar tecnologías específicas orientadas a las particularidades de los microterritorios del Humedal y sus sistemas productivos, apropiadas para las distintas escalas de producción, con énfasis en los sectores más vulnerables y los microterritorios más postergados; promover la integración de los actores locales y fortalecer sus instituciones, favoreciendo la valoración de la cultura isleña” (Proyecto Regional "Desarrollo de los territorios del humedal del Delta del Paraná", 2009).

Como se desprende de esta cita los “Enfoques territoriales” otorgan especial atención al territorio local (en este caso denominado *microterritorio*) entendido como la unidad donde resulta más plausible la instalación de procesos de desarrollo sostenible (Feito, 2014) dada su *postergación y vulnerabilidad*. El INTA adopta entonces un nuevo “imaginario territorial” (Ther Rios, 2008) del Delta del Paraná. Esto es, un sentido de la ocupación y manejo del lugar que legitima su presencia y su accionar científico mediante una construcción y clasificación de tres *territorios* en el Delta del Paraná, de acuerdo a las actividades productivas desarrolladas: en el *Delta Frontal* incluyen a la Primera sección de islas comprendida administrativamente dentro del municipio de Tigre y parte de la Segunda y Tercera sección,

⁶ A partir de ese año cambió la plataforma conceptual de gestión del INTA, reemplazándose los PRET por los PIT (Proyectos de Innovación Territorial).

comprendidas administrativamente dentro del municipio de San Fernando donde las actividades productivas principales son la forestación (álamo y sauce), el mimbre y la fruticultura; luego denominan *Zona núcleo forestal* a la Segunda sección de islas, definida productivamente como zona silvo-pastoril y apícola y finalmente nominan *Humedal ganadero diversificado* a la zona deltaica ganadera apícola de los municipios de Baradero y San Pedro en la Cuarta y Quinta sección de islas (Documento INTA de la 207 reunión de CRBAN, 2010). La visión productivista tradicional se articuló con la noción de *desarrollo sustentable*, generando una nueva forma de intervención en el territorio que incluya a nuevos actores y miradas –pequeños productores, científicos naturales y sociales–y posicione a la Estación Experimental como organismo de apoyo a la producción en el Delta bonaerense generando una nueva forma de intervención enfocada en el *territorio* (Camarero, 2011). Las nuevas orientaciones implicaban no centrarse solamente en la producción de cada territorio, sino en los sujetos que la realizan, los *isleros*:

Yo entré a trabajar en el 2007. Siempre digo que nosotros entramos y en tres años pasamos todo lo que vivió el islero durante 100 años, vimos quemas, dos crecidas, inundación. En muy pocos años fueron muchas situaciones extremas que aprendimos muchísimo, un montón de situaciones que nosotros ignorábamos, aprendés muchísimo con la gente (Entrevista Veterinario INTA Baradero, 2013).

La institución comienza a trabajar inicialmente en la región con una agenda propia, para luego establecer una agenda interinstitucional conjunta dada las características de complejidad atribuidas al *territorio* del Delta del Paraná de la Cuarta y Quinta Sección:

Las características que hacen distinto a este territorio, que lo hacen particular es una baja intervención histórica del Estado. Tiene características propias, distinto a todo el territorio que lo rodea, esto es un humedal, por lo tanto le da características medioambientales particulares. Es un territorio caracterizado por dificultad en el acceso, no hay puentes, no hay caminos, a diferencia del Bajo Delta donde hay caminos, donde hay balsa, hay electricidad, etc. Es un territorio donde predominan tanto productores como familias con limitaciones tanto de capital como de escala, de agregado de valor a esas producciones y es una región caracterizada por un alto nivel y valoración del riesgo. A partir del, 2008 hubo un quiebre a mi entender en la valoración del riesgo en la zona. Estuvieron las quemas del 2008, en el 2007 tuvimos una crecida con sequía al otro año que fue en el 2008 donde se presentaron los famosos grandes incendios, normalmente el islero quema en agosto pero son quemas prescritas, controladas, esto fue algo excepcional (Coordinador PRET, Diario de Campo, 2016).

Dichas características les demandan paulatinamente una estrategia de trabajo conjunta y colaborativa con otras instituciones para optimizar tiempo y recursos:

Respecto al contexto social, nosotros trabajamos en conjunto con otras instituciones, es un territorio muy difícil de abordar si no se hace en conjunto con otras instituciones. La dificultad de movilidad de los vecinos para integrarse entre ellos y de nosotros como institución para integrar a los vecinos se hace bastante difícil, las distancias son grandes y es todo por navegación no hay otra forma. Es un trabajo que se hace en conjunto con Desarrollo Social, con Agricultura Familiar, etc. Es una población caracterizada por el aislamiento, la dificultad de acceso, falta de servicios públicos: no hay luz, no hay gas, no hay agua potable. Y a mi entender hay poca presencia del Estado” (Coordinador del PRET, Diario de campo, 2016).

En relación a los programas que se ejecutaban dentro del INTA son principalmente de asistencia técnica y transferencia de conocimientos de tecnología agropecuaria que se llevan a cabo con fondos propios del presupuesto nacional. En las islas se desprenden del Programa Federal de apoyo al Desarrollo Rural Sustentable, ProFeder, creado en el año 2003 para

“fortalecer el desarrollo con inclusión social, integrar las economías regionales y locales a mercados internos e internacionales y generar empleos e ingresos. Se destina a las familias y empresas productoras para que mejoren los sistemas socio-productivos locales, la seguridad alimentaria, el agregado de valor y la diversificación. Sus acciones se ejecutan mediante proyectos y planes de trabajo grupales: Cambio Rural, ProFam y Pro-Huerta” (<https://inta.gob.ar/profeder>).

En cuanto a la asistencia socio-económica destinada a las familias isleñas de menores recursos debemos detenernos en el programa Pro-Huerta. Definido como un programa de políticas públicas promueve las prácticas productivas agroecológicas para el autoabastecimiento, la educación alimentaria, la promoción de ferias y mercados alternativos con una mirada inclusiva de las familias productoras se ejecuta desde el INTA y el Ministerio de Desarrollo Social a través del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria⁷. La población a la que está destinado es a familias urbanas y rurales en condiciones de *vulnerabilidad social*⁸. El Pro-Huerta fue aplicado en la zona de islas de Baradero y San Pedro a través de la entrega sin costos de insumos biológicos como semillas para huertas familiares y escolares, frutales, animales de granja, plantines y reproductores. Se implementó primeramente a través de las escuelas de islas, entregando semillas para las huertas comunitarias de ambas escuelas de isla, con el fin de utilizar los vegetales para los comedores de las escuelas. Las huertas eran supervisadas por la técnica Ingeniera Agrónoma que trabajaba en ese entonces en la Oficina

⁷El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) fue creado en 2003 en el marco de la Ley 25.724, con el objetivo de posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país (<http://www.desarrollosocial.gob.ar/pnsa>)

⁸ De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social (2018), no serán considerados “socialmente vulnerables” quienes cumplan algunas de las siguientes condiciones: Ser profesional, estar empleado bajo relación de dependencia, ser propietario de 2 o más bienes inmuebles, ser propietario de 2 o más bienes muebles no afectados al emprendimiento económico, recibir una jubilación, pensión contributiva, retiros especiales y jubilaciones de leyes especiales mayores al salario mínimo, vital y móvil, estar registrado como empleador o titular de acciones.

de Desarrollo y eran mantenidas por los alumnos y sus padres, muchos de ellos integrantes de la cooperativa escolar. El problema que surgió fue que durante el receso de invierno y las vacaciones de verano, la huerta quedaba desentendida dado que no había nadie en las escuelas para mantenerlas. Nos contaba un técnico:

El tema con la huerta, el problema con que nos encontramos es la falta de institucionalidad por parte de la escuela, porque la huerta tiene que tener su continuidad, no es vos fuiste hoy, plantaste esto, sacaste lo otro. Hay que seguir regando, sacando los yuyos o sea, tiene todo su trabajo atrás y es como les cuesta institucionalizar... de lo que va del año ya van 3 directoras (Diario de campo).

A partir del mes de marzo del año 2014 profesionales de la Oficina de Desarrollo de la Oficina de Desarrollo-Baradero, junto con personal del Ministerio de Desarrollo Social en San Pedro, personal de la Secretaría de Agricultura Familiar y personal municipal comenzaron una serie de actividades coordinadas con el objetivo de abordar aspectos técnicos productivos, sociales y de salud de las familias de la zona de islas, fortalecer y estimular los vínculos comunitarios en la población isleña y favorecer el acceso a programas nacionales, provinciales y municipales de inclusión social mediante visitas mensuales a las familias que habitan en las islas. El proyecto denominado “Por una mejor calidad de vida para el habitante isleño” se enmarcó y fue financiado por los fondos del PRET de INTA Delta del Paraná y se llevaría a cabo de forma participativa entre los pobladores isleños y las instituciones intervinientes, respetando sus usos y costumbres. Fui invitada a participar de dicho Proyecto ya que conocía muchas de las familias isleñas y los técnicos de las distintas agencias por mi trabajo de campo en zona de islas. Respecto del Proyecto me comentaba una agente de la SAF *¿Te imaginabas esto 5 años atrás? Esto de ir con una lancha pagada por el INTA, a trabajar a la isla, esto es un cambio (Diario de campo, 2014).*

Los equipos incluían –además de mi presencia– a trabajadoras sociales, agentes de la Secretaría de Agricultura Familiar, un veterinario de INTA y profesionales del programa Médicos Comunitarios⁹ (enfermera, pediatra y odontólogo) dedicado a la atención primaria de la salud. Concretamente, los Municipios a través de trabajadoras sociales entregaban bolsones de mercadería con alimentos y agua mineral; el equipo de médicos ofrecía vacunación, revisión médica y odontológica para adultos y niños y el técnicos de INTA relevaba posibles destinatarios de pollitas ponedoras y semillas del Programa Pro-Huerta.

⁹ El Programa Nacional Médicos Comunitarios es un programa de formación de recursos humanos en Atención Primaria de la Salud (APS), desarrollado a partir del año 2004 (Pozzio, 2011), se inició el área de Atención Primaria de la Salud en Baradero en el año 2011 con el objetivo de asistir a los sectores más vulnerables.

¿Buenas Prácticas hacen al buen islero?

En la primer visita a las familias isleñas se elaboraba el armado del listado de las aquellas familias interesadas en obtener semillas del Programa Pro-Huerta. Además de la huerta familiar, la otra línea productiva que planteaba INTA era la cría de gallinas ponedoras, teniendo en cuenta especialmente aquellos lugares que podían sostener la cría de las mismas en un ambiente adecuado (gallinero). El veterinario de INTA en las visitas confeccionó un listado de los interesados en las semillas y en salidas posteriores repartió semillas del programa Pro-Huerta en casi todas las viviendas. En aquellas que consideró más viables por ya poseer un gallinero o un predio limpio de malezas se ofreció la futura oportunidad de entregar pollitas y estacas de sauce para forestación, sombra, o sostén de costa. Se esperaba en este sentido, por parte de los técnicos, un cierto disciplinamiento de los *productores*: limpieza de los predios, instalaciones mínimas y ciertos cuidados a los animales o vegetales entregados, concordante con determinados criterios de “buenas prácticas” que proclaman como objetivos el cuidado del medio ambiente, la inocuidad alimentaria y la seguridad de los productores y trabajadores. Su principal finalidad es mejorar la sanidad y calidad de los productos de acuerdo a la demanda de los consumidores-clientes (Pizarro, 2013) e involucran un marco normativo para iniciar a los productores en esta senda guiados por los organismos estatales. Paralelamente a esa intencionalidad por parte de los técnicos la realidad de las visitas en su inicio era que la gran mayoría de los isleños no estaban habituados a recibir visitas en sus domicilios dado el lugar inaccesible por tierra en el cual habitan y muchos de ellos ostentaban orgullosos su condición de *isleros* viviendo en un medio adverso “sin ayuda de nadie” y mucho menos del *Estado*.

Existía, por parte de los técnicos, el supuesto de que resultaba necesario *generar compromiso* por parte de los isleños, además de suponer que no necesariamente en algunos casos sabían que era lo mas conveniente para ellos y sus familias. En una visita a una vivienda, se encontraba sola una joven mujer con su hija pequeña. Éramos siete personas en esa oportunidad entre el veterinario, el pediatra, dos trabajadoras sociales, el odontólogo, la enfermera y yo. Luego de presentarnos y ofrecerle las semillas se le ofreció aplicarle la vacuna de la gripe a ella y a la niña, a lo cual accedió. Luego el pediatra le fue dejando remedios y vitaminas. Fue anotando en las cajas, cuáles eran para adultos y cuales para niños. Luego, le dijo que *por favor limpie* la vivienda en sus alrededores (se observaba ropa tirada, botellas, latas y restos de basura diseminados por el terreno). Cuando fue el turno de

intervención de las Trabajadoras Sociales, entraron hacia el interior de la vivienda con la mujer. El resto esperamos afuera. Cuando salieron de la vivienda dijeron que le habían dejado *tarea para el hogar*. Al irnos una de ellas expresó preocupada: *fue demasiada información, creo que no retuvo nada*. En contraste, los indicadores estéticos de prolijidad y orden y los indicadores visuales de productividad eran celebrados y señalados positivamente. Al visitar la vivienda de otra pobladora de islas quien tenía un vistoso jardín, el predio libre de malezas, su casa pintada de colores vivos, huerta, gallinero y madera apilada en la costa lista para vender, fue felicitada por los técnicos por *lo bien que tenés las cosas y lo lindo que está todo*. Esas características denotaban un *buen productor*.

Saberes expertos y saberes isleños

Durante las salidas a *territorio*, hubo también ocasiones en que la asistencia y los saberes “expertos” o técnicos codificados en manuales, guías y folletos fuera rechazada por un saber experiencial adquirido a lo largo de toda una vida de vivir en la isla; como en el caso de un hombre mayor, quien declinó amablemente los folletos explicativos de la cría de gallinas y la huerta que le querían dejar los técnicos, explicando: *Gracias, pero yo ya todo esto lo sé, por experiencia* (Diario de campo, 2014). Asimismo en otras ocasiones me fue confiado en ausencia de los técnicos cierta reiteración de saberes experienciales “disfrazados” bajo nombres científicos: *Ellos (los técnicos) vienen, nos explican con nombres científicos, muchas cosas que nosotros ya sabemos* (Pescador, Diario de campo, 2014). Estos saberes fueron reconocidos y valorados en oportunidades por los mismos técnicos, como en el caso de una salida a *territorio* con ingenieros agrónomos de INTA Delta del Paraná para realizar un seguimiento de unas estacas de sauces entregados a algunos productores en isla. Luego de la visita en casa de un productor, el ingeniero agrónomo experto en salicáceas me comenta con asombro: *Los sauces no sólo están bien, además los vende a un aserradero, también tiene quinta, con repollos, tomates, colmenas, y es permacultor ¿Viste el rancho de barro que se hizo? Y uno que viene a decirle cómo tiene que hacer las cosas* (Diario de campo, 2012). Respecto a este saber experiencial, es interesante como es concebido, aun por los “expertos” que consideran valioso el aporte de los pobladores de islas y que pretenden incluirlos en diagnósticos participativos. En un taller durante una jornada de pescadores artesanales realizado en Ramallo y co-organizado por el INTA, una bióloga que se encontraba trabajando con pescadores en pos de realizar su tesis

sobre el conocimiento local de las especies ícticas por parte de los pescadores artesanales explicaba:

consideramos que la información ecológica que tienen ustedes (los pescadores) es muy importante para una gestión de la pesca y los recursos pesqueros, y es necesario que los organismos empiecen a tomar en cuenta este tipo de datos de los pobladores desarrollando programas participativos en donde todos podamos dar nuestra opinión y tratar de llegar a un acuerdo en el modo en que podamos ir hacia una pesca realmente sostenible teniendo en cuenta la parte económica, social, y lo ambiental (Diario de campo).

El uso en su elocución de términos como *información* y *datos* deja entrever que aún con todas las buenas intenciones, los pescadores, en el mejor de los casos, poseen *información* y *datos*, los cuales son susceptibles de extraer por parte del experto, para luego, si, construir a partir de ellos “conocimiento”.

Una agenda ¿conjunta? Colaboraciones y fricciones

Las agencias y sus profesionales trabajaban a su decir de manera *colaborativa* compartiendo información (listados de pobladores, sus datos familiares, teléfonos y ubicación de sus viviendas) así como recursos: (alquiler de lanchas particulares) lo que resultó en visitas a la isla por parte de técnicos de varias instituciones el mismo día y algunos talleres conjuntos.

En este contexto podemos pensar en las “colaboraciones con fricción en su interior” (Tsing, 2005) entre la formación de objetivos entre las diversas agencias estatales, con proyectos comunes pero que al mismo tiempo mantienen agendas separadas. Dichas agendas si bien son particulares de cada institución incluyen ciertas políticas y determinados programas estatales a aplicar en *territorio* destinados a la población de islas. Respecto a la población isleña y al *territorio* del Delta del Paraná todas las instituciones comparten determinadas conceptualizaciones respecto al espacio isleño: aislamiento, dificultades de acceso y movilidad y carencia de servicios públicos. No obstante, dicha articulación y colaboración no estuvo exenta de fricciones. En las reuniones organizativas del proyecto de INTA se evidenciaron tensiones que implicaban en algunos casos, agendas e intereses diferentes de las respectivas agencias que colaboraban. Una de las reuniones fue con el director del PRET, quien había viajado especialmente para conocer a los participantes de las otras instituciones y dar pautas generales sobre el proyecto. La reunión fue convocada en la oficina de Desarrollo. Estábamos presentes además del veterinario de la oficina de Desarrollo de INTA Baradero, tres agentes de desarrollo de la SAF, la Directora de Producción de la

Municipalidad de Baradero, la enfermera del área de Atención Primaria de la Salud, dos Trabajadoras Sociales (una de Desarrollo Social de la Municipalidad y otra del Ministerio de Desarrollo Social) y la directora del Voluntariado Ovino de la Facultad de Ciencias Veterinarias. El director alabó la cantidad de instituciones y personas con experiencia que habíamos sido convocados para colaborar, expresando que la idea era trabajar con los diferentes actores en territorio, que no se iba a trabajar solamente con los pequeños productores, sino que como el *territorio* incluye a todos, grandes y chicos, también se iba a trabajar con los grandes, con estrategias diferenciadas (pero sin explicitarlas). Resaltó que las personas convocadas conocíamos el *territorio* y ellos, desde el INTA eran los *facilitadores* porque podían financiar los viajes hacia la isla. Dirigiéndose al técnico de INTA quien nos había convocado a participar del proyecto, le dijo: *Bueno, vos llegas a la isla, las chicas de social, se van con la señora, los de la SAF, ven la huerta y eso con INTA, y salud, ve como están, así dinamizamos* (Diario de campo).

Formulada de esa manera, la “dinámica” se asemejaba a un operativo comando en el cual saltábamos de la lancha y abordábamos cada quien a las personas de nuestro mismo género con semillas, tensiómetros y alimentos. Interviene la enfermera de Atención Primaria de la Salud: *pero yo quiero que el señor no se vaya al campo con la gente de INTA, quiero revisarlo, no es tan así como usted dice, además la gente ni los conoce, no se abren tan fácil* (Diario de campo). Otra cuestión que evidenció fricciones entre la supuesta *articulación* y la real participación fue cuando la coordinadora del Voluntariado Ovino expresó que no veía como poder articular con el Voluntariado si no había lugares suficientes para ellos en la lancha, que ellos a la gente de isla ya la conocían y que les interesaba seguir trabajando pero que necesitaban ir y controlar a los animales, que no eran cinco minutos (el Voluntariado Ovino no participó de las salidas en el 2014). Ante la demanda del Coordinador de que cada quien en su institución sepa que el trabajo debe continuar aunque él o ella no pueda participar, la Trabajadora Social del área de Desarrollo Social del Municipio expresó su preocupación; *eso yo no lo puedo prometer, yo estoy acá porque me interesa, pero la isla muchas veces no es prioridad*. Por su parte, la Directora de Producción del Municipio, aclaró que la municipalidad *depende del momento del mes* para colaborar con dinero para combustible. Era notoria la diferencia de recursos de agencias como el INTA –un organismo estatal descentralizado con autarquía operativa y financiera– las agencias nacionales como el Ministerio de Desarrollo Social cuyos recursos no eran provinciales, respecto de los organismos locales como los municipios que dependen de

partidas municipales sujetas a avatares como el *momento del mes* o aquellos que dependían de partidas escasas como la SAF.

Consideraciones finales

Las políticas estatales pueden concebirse como un conjunto de acciones y omisiones que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado. Su estudio permite una visión del Estado en acción, desagregado y descongelado como estructura global y puesto en un proceso social en el que se entrecruza con otras fuerzas (O'Donnell y Oszlak, 1981). Para analizarlas, debemos considerar los contextos socioeconómicos, políticos e históricos más amplios en los cuales están inmersas y el rol social que cumplen (Shore, 2010:44). Consideradas como “herramientas de intervención y acción social” para administrar la sociedad (Shore, 2010:32), podemos discriminar entre dos clases de políticas, las políticas de integración, y las de inserción (Castel, 1997). Las políticas de integración, son aquellas en busca del equilibrio, de homogeneizar la sociedad. Operan a partir de instrucciones generales dentro de un marco nacional, por ejemplo: el acceso de todos a los servicios sociales y a la educación. Las políticas de inserción operan a partir de una lógica de discriminación positiva, focalizándose en ciertas poblaciones o áreas del espacio social, constatando cierta minusvalía de estos grupos. Dichas políticas intentan la reinserción a partir de potenciar lo local y la autogestión como si no tuviese un correlato con una estructura mayor global. Las políticas que actúan sobre los márgenes coinciden con las políticas de inserción, cómo es el caso de algunas de las aplicadas sobre la población isleña que intervienen no sobre estructuras, sino directamente sobre sujetos compensando a aquellos quienes no acceden a los mecanismos de integración. El programa Pro-Huerta y los proyectos colaborativos del INTA focalizan a los sujetos de las políticas detectando *vulnerables*. Construyendo así a la población objeto de las políticas, se la particulariza y se la territorializa (Andrenacci, 2002). El analizar las políticas como prácticas culturalmente situadas, no necesariamente formales ni elaboradas nos permite estudiarlas en su ambigüedad, en sus efectos no esperados, en su centralidad regulatoria de la sociedad y en su rol productor de identidades (Shore, op.cit.). Pueden ser consideradas como un “lenguaje” (Kowerbein, 2012: 65), una forma de aproximación al Estado.

Hemos analizado aquí una pequeña parte de ese camino de “acciones y omisiones” en las islas del Delta Bonaerense. En esas modalidades de relación mediadas por programas y políticas se construyó al Estado a los ojos de los isleños y se construyó un *territorio* y a los

isleños a los ojos del Estado. En ese sentido las políticas públicas “nos proveen de lentes para estudiar y explorar los mundos de los mismos formuladores de políticas, y no simplemente estudiar a las personas a quienes las políticas están dirigidas” (Shore, 2010:33) aportando una perspectiva para comprender –no solo como *deberían* funcionar– sino como *efectivamente* funcionan, resaltando la complejidad de estos procesos y las maneras en que las políticas son recibidas por sus supuestos destinatarios, concebidos más como sujetos *de* políticas que sujetos políticos.

Bibliografía

- ANDRENACCI, Luciano. 2002. *Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea*. Instituto del Conurbano (UNGS) Ediciones al Margen. Pp. 159 a 184.
- CAMARERO, Gimena. 2011. *“Imaginando el Delta Sanfernandino, la construcción del territorio y las relaciones sociales en la Reserva de Biósfera Delta del Paraná, San Fernando, Buenos Aires”*. Tesis de Licenciatura: FFyL.
- CASTEL, Raul.1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Capítulo 8: “La nueva cuestión social”. Buenos Aires: Paidós.
- FEITO, María Carolina. 2014. *Ruralidades, Agricultura Familiar y Desarrollo: territorio del Periurbano norte de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: La Colmena.
- INTA EEA Delta del Paraná. 2010. Folleto de la Visión Institucional de la EEA Delta del Paraná. Jornadas Pro Delta. 20/10/2010: Campana.
- INTA EEA Delta del Paraná. 2013. Proyecto Regional “Aportes al desarrollo sustentable del territorio islas del Delta Superior del Río Paraná” (2013-2019) INTA EEA Delta del Paraná.
- INTA EEA Delta del Paraná. 2009. Proyecto Regional “Desarrollo de los territorios del humedal del Delta del Paraná”. INTA EEA Delta del Paraná.
- INTA. 2010. Documento de la reunión n° 207 CRBAN: Territorios Costa del Paraná-Humedales. INTA.
- KOWERBEIN, Adrián. 2012. “El Estado como categoría nativa: trabajo, territorio y proyecto nacional” en *AVA*, Posadas, N° 21.
- LIOTTA, Jorge. 2008. *Caracterización de los incendios en el Delta del río Paraná entre marzo y octubre de 2008*. San Nicolás: Fundación ÓGA.
- Ministerio de Desarrollo Social. 2018. Guía de Programas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social: Presidencia de la Nación.
- O’DONELL, Guillermo y OSZLAK, Oscar.1981. “Estado y políticas estatales en América latina, hacia una estrategia de investigación”. En: Dossier *Estado y políticas estatales en América Latina*, Buenos Aires: Centro de estudios de Estado y sociedad, Cedes, documento g. e, Clacso n° 4.
- PIZARRO, Cinthia. 2013. “Inocuidad y calidad. La domesticación de los productores hortícolas a través de los mecanismos estatales de control y de capacitación en buenas prácticas agrícolas”. En: *Actas del V Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural, El Mundo Rural: Debates en torno a los nuevos procesos de configuración y reconfiguración en el siglo XXI*. La Pampa: UnLPam.
- POZZIO, María. 2011. *Madres, Mujeres y amantes. Usos y sentidos de género en la gestión cotidiana de las políticas de salud*. Buenos Aires:IDES.

SHORE, Chris. 2010. “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas” En: *Antípoda* N° 10, pp. 21-49.

THER RIOS, Francisco. 2006. “Complejidad territorial y sustentabilidad: notas para una epistemología de los estudios territoriales”. Porto Alegre: *Horizontes Antropológicos*, año 12, n. 25, p. 105-115, junio 2006. 175.

TSING, Anna.2005: “The forest of collaborations”. En *Friction. An Ethnography of Global Connection*. Princeton: Princeton University Press, Pr. Pp 245-272. Traducción de Carlos Martín Ramírez.

Páginas Web

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/pnsa>

<https://inta.gob.ar/paginas/historia-del-inta>

<https://inta.gob.ar/profeder>.