
ARTÍCULOS

ESTABILIZACIÓN RETROSPECTIVA DE PRESUPUESTOS Y PROYECTOS EN UN PROGRAMA DE DESARROLLO EN CHILOÉ, CHILE*

RETROSPECTIVE STABILIZATION OF BUDGETS AND PROJECTS IN A DEVELOPMENT PROGRAM IN CHILOÉ, CHILE

Diego Valdivieso¹

Pontificia Universidad Católica de Chile.

Recibido: 2 de febrero de 2022; Aprobado: 24 de enero de 2023

Cómo citar este artículo / Citation: Valdivieso, Diego. 2023. «Estabilización retrospectiva de presupuestos y proyectos en un programa de desarrollo en Chiloé, Chile». *Disparidades. Revista de Antropología* 78(2): e020. doi: <<https://doi.org/10.3989/dra.2023.020>>.

RESUMEN: Este estudio de caso aborda el papel fundamental que juegan los presupuestos y proyectos, tecnologías dinámicas, discrecionales y flexibles para la gestión, planificación y distribución de recursos, en las preocupaciones y prácticas cotidianas de los funcionarios públicos encargados de la implementación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en el área central del archipiélago de Chiloé. Basado en datos obtenidos tras un año de trabajo de campo etnográfico, este artículo describe cómo estas tecnologías, activadas mediante prácticas contingentes y estabilizados retrospectivamente, se utilizan para el movimiento de recursos y como herramientas para superar los obstáculos que plantea un modelo de administración pública que opera mediante mecanismos de gestión como la flexibilidad laboral, evaluación de desempeño, rendición de cuentas y competencia por recursos. Así, se busca relevar las circunstancias locales y contingentes que participan de la estabilización de presupuestos liberados de las condiciones involucradas en su producción, y las herramientas discrecionales que los funcionarios utilizan para la captura y asignación de recursos.

PALABRAS CLAVE: Funcionarios públicos; Programa de desarrollo; Tecnologías de gestión y gobierno; Presupuestos; Proyectos; Discreción; Chile.

ABSTRACT: This case study addresses the fundamental role that budgets and projects, dynamic, discretionary and flexible technologies for the management, planning and distribution of resources, play in the daily concerns and practices of public officials in charge of

* Quiero agradecer a los encargados del Programa de Desarrollo Territorial Indígena de Castro y Dalcahue que participaron en esta investigación y que me permitieron acompañarlos durante un año. Agradezco a Penny Harvey, Peter Wade y Guilherme Fians, por sus perspicaces comentarios a versiones anteriores de este artículo y al Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) y al Proyecto FONDECYT Postdoctorado 3220194 por su apoyo. Por último, agradezco a los revisores anónimos por sus enriquecedores comentarios y al equipo editorial de la revista. Financiamiento: Este artículo contó con el apoyo del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) (ANID/FONDAP/15110006) y del Proyecto FONDECYT Postdoctorado 3220194.

1 Correo electrónico: diego.valdivieso@uc.cl. ORCID iD: <<https://orcid.org/0000-0002-6319-1161>>.

implementing the Program of Indigenous Territorial Development (PDTI) in the central area of the Chiloé archipiélago. Based on data obtained after a year of ethnographic fieldwork, this article describes how these technologies, activated through contingent practices and stabilized retrospectively, are used for the movement of resources and as tools to overcome the obstacles posed by a public administration model that it operates through management mechanisms such as labor flexibility, performance evaluation, accountability and competition for resources. Thus, it seeks to reveal the local and contingent circumstances that participate in the stabilization of budgets freed from the conditions involved in their production, and the discretionary tools that officials use to capture and allocate resources.

KEYWORDS: Public officials; Development program; Management and government technologies; Budgets; Projects; Discretion; Chili.

Copyright: © 2023 CSIC. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de uso y distribución Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

1. INTRODUCCIÓN

En mi primer mes en el archipiélago de Chiloé², Jorge³, el coordinador del equipo de extensión a cargo de la unidad del Programa de Desarrollo Territorial Indígena que opera en Castro, capital del archipiélago, me invitó a una «mesa de coordinación». Esta instancia reunía a los representantes de los tres actores principales del programa: los usuarios⁴ (representados por sus dirigentes), la municipalidad (representada por la directora de la Dirección de Desarrollo Comunitario, DIDECO) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP, representado por el jefe de área). Jorge, así como Renato y Bruno, los otros dos funcionarios a su cargo, estaba muy ansioso porque quería aprovechar esta oportunidad para demostrar todo lo que habían logrado durante el año.

Debido a reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina durante los últimos años de los 80s, las políticas sociales de la región fueron intervenidas en función del concepto de focalización. Estas reformulaciones fueron el producto de un nuevo paradigma basado en el repliegue del Estado, una nueva relación con la sociedad civil y el sector privado, y recortes al gasto público. Esto implicó la difusión

y operación de un modelo de intervención que concentra el gasto social, y por ende los beneficios, en poblaciones objetivo definidas por su situación de extrema pobreza (Raczynski 1995; Midaglia 2012; Gonnet y Hermosilla 2019). El Estado chileno no fue inmune a esta tendencia y, por ende, la estrategia de intervención para abordar la población rural ha sufrido una serie de modificaciones que les permite canalizar recursos hacia segmentos de agricultores con menores recursos. Así INDAP, organismo estatal dependiente del Ministerio de Agricultura que busca promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de fortalecer su capacidad organizativa y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural, y optimizar el uso de los recursos productivos (Faiguenbaum 2017) incorporó a su menú de servicios técnicos los llamados programas territoriales: el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) creado en 1997 con el fin de proveer asistencia técnica a pequeños productores para mejorar su producción y el PDTI enfocado en agricultores indígenas.

Desde 1979 INDAP ha estado vinculado, directa o indirectamente, con el desarrollo de iniciativas enfocadas en pueblos originarios. En esos años absorbió el Instituto de Desarrollo Indígena y dio forma a la Dirección de Asuntos Indígenas (DASIN) que operaría hasta la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) en 1993. Tras más de una década abordando la temática indígena como pobreza rural mediante la participación en programas financiados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (ej. Programa Orígenes), el año 2009, y en respuesta a la ratificación del Convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) un año antes y en convenio con CONADI, INDAP crea por primera vez un programa territorial

2 Archipiélago que se encuentra en el extremo norte de la Patagonia chilena, en el sur del país (aproximadamente 1.000 kilómetros al sur de la capital de Chile, Santiago).

3 Para mantener el anonimato de las personas que participaron en este proyecto he cambiado sus nombres y, en algunos casos, modifiqué algunos detalles como sus características físicas, ocupaciones y los lugares a los que hacen referencia.

4 El término 'usuario' se utiliza generalmente para referirse a personas que participan en programas gubernamentales o que son objeto de la prestación de servicios públicos (de la Maza y Alchao 2012).

de asistencia técnica, similar al PRODESAL, enfocado exclusivamente en productores y familias indígenas (Faiguenbaum 2017).

El PDTI se implementa a nivel de unidades técnicas comunales⁵ a lo largo del país. Para llevar a cabo sus objetivos, INDAP, con el apoyo financiero de CONADI⁶, suscribe convenios preferentemente con municipalidades, y en circunstancias excepcionales con agencias privadas, que operan como Entidades Ejecutoras y les asigna recursos para la implementación del programa mediante la contratación de un «equipo de extensión», preferiblemente compuesto por profesionales y técnicos del sector forestal y agrícola. Estos funcionarios tienen como objetivo principal fortalecer la producción de los pequeños agricultores indígenas mediante la transferencia de conocimiento y tecnología. Los equipos del programa que acompañé durante mi trabajo de campo estaban formados en su mayoría por hombres no indígenas en torno a los 30-40 años. La forma en que operaban y actuaban a nivel territorial e institucional estaba principalmente influenciada por una crianza definida por una vida rural y campesina, y una educación formal en los sectores forestal y agrícolas. Asimismo, la mayoría de los funcionarios que operaban en la zona central de Chiloé eran chilotes⁷, y los que no lo eran, provenían de comunas que también pertenecen a la Región de Los Lagos o tenían vínculos de parentesco aún activos en el archipiélago.

El día llegó y la mesa de coordinación tuvo lugar en la sala del concejo municipal, una habitación estrecha amueblada con una mesa larga, sillas anchas y paredes adornadas con los retratos de los ex alcaldes de Castro. En uno de los extremos de la mesa, Jorge conectaba el proyector mientras que sentado en la otra cabecera la directora de la DIDECO conversaba con el jefe de la agencia de área de INDAP que dirige a las unidades que operan en la zona central del archipiélago. En el medio de la mesa se encontraban los representantes de los grupos de usuarios que esa mañana habían llegado a la ciudad desde las áreas rurales de la comuna. Con

sus cuadernos abiertos sobre la mesa, Renato y Bruno permanecían en un nervioso silencio, alternando la mirada entre Jorge y sus superiores.

Mirando hacia adelante y frotándose las manos en un gesto preparatorio, Jorge impuso su voz sobre el murmullo de los otros invitados. Durante la próxima media hora explicó en detalle todas las actividades que el equipo de extensión llevó a cabo durante el año. Repasó el número de visitas técnicas⁸ que habían realizado, algunos datos demográficos de los usuarios del programa, la cantidad de recursos obtenidos luego de postular a diversas fuentes de financiamiento, el número y tipo de implementos, herramientas e infraestructura financiados mediante esos procesos, y los objetivos y planes que querían ejecutar en el próximo periodo. A continuación, mediante un gráfico color verde pálido, reportó los recursos proporcionados por la Municipalidad, INDAP y otras instituciones que financian mediante concursos públicos. En resumen, a raíz de las postulaciones exitosas lograron sumar más de US\$145.000 a los casi US\$90.000 entregados directamente al programa.

Se podía ver y sentir el orgullo y satisfacción de Jorge mientras este explicaba lo que habían logrado durante este periodo. Bruno y Renato se miraban con una incipiente sonrisa mientras intentaban leer las reacciones de los otros participantes de la reunión. Ni los representantes de los usuarios ni los jefes demostraron abiertamente sorpresa o satisfacción. Este hecho no desanimó al equipo: estaban satisfechos y Jorge continuó presentando, con la confianza que le entregaban los números, lo que ellos mismos consideraban el éxito de su gestión.

La segunda parte de la presentación estuvo enfocada en los proyectos que el equipo implementó durante el año. Jorge explicó cómo los recursos obtenidos fueron utilizados para llevar a cabo dos talleres de capacitación laboral (uno de preparación de mermeladas y otro de

5 La comuna es la unidad político-administrativa más pequeña en la que se divide el país. En términos de administración local es equivalente al municipio.

6 Previa distribución a las unidades que operan territorialmente, CONADI aporta aproximadamente el 30% del presupuesto anual asignado al PDTI.

7 Gentilicio utilizado para denominar a los habitantes del archipiélago.

8 Las visitas técnicas son unas de las principales tareas de los equipos de extensión. Como una de las principales herramientas de extensión agrícola, estas consisten en visitas periódicas a los agricultores que participan en el programa para verificar el estado de sus cultivos, ganado y actividades vinculadas a la agricultura de subsistencia (por ejemplo, producción de artesanía). En estas instancias los funcionarios ofrecen asesoría técnica, entregan información, relevan necesidades y demanda de posibles solicitudes de financiamiento, y verifican la ejecución de proyectos previamente asignados.

soldadura) y dos giras técnicas (una para conocer un emprendimiento etno-turístico gestionado por una comunidad mapuche en la región de La Araucanía y otra enfocada en experiencias de agricultura sostenible en el norte de la isla grande de Chiloé). Además de estas iniciativas, Jorge demostró como habían destinado recursos para la construcción de invernaderos y bodegas, para comprar desbrozadoras y motocultivadores, y la adquisición e instalación de motores eléctricos y kits de energía solar, dentro de otros proyectos que buscaban ayudar a incrementar la producción de los agricultores beneficiados.

Dos tecnologías de gestión y de gobierno, es decir herramientas y técnicas para el desarrollo de tareas asociadas a estos ámbitos (Crewe y Harrison 1998), se hacen visibles en este relato etnográfico: presupuestos y proyectos. Juntos, como mecanismos dinámicos, discrecionales y flexibles para la gestión, planificación y distribución de recursos, juegan un rol relevante en las preocupaciones y prácticas cotidianas de los funcionarios a cargo de la implementación del PDTI. Usualmente, estas tecnologías se hacen presentes en las políticas públicas y los programas sociales o de desarrollo como categorías predefinidas de planificación y acción. Sin embargo, en el caso de programas como el PDTI, los presupuestos y proyectos se comportan como posibilidades emergentes e impredecibles que cobran existencia durante el transcurso de la implementación del programa. Solo en la mesa de coordinación, que en términos prácticos funciona como la cuenta pública anual, estas tecnologías hacen sentido al ser comunicadas como metas alcanzadas. Por lo tanto, y como la viñeta etnográfica al inicio de este artículo permite observar, el presupuesto del programa se materializa en un documento «acabado» y «fijo» solo cuando, retrospectivamente, revisan sus registros e identifican y comunican el monto de recursos obtenidos durante un período de tiempo establecido (por ejemplo, un año fiscal)⁹. De manera similar, y como se evidenciará posteriormente, los proyectos no son iniciativas planificadas con anticipación y financiadas por un presupuesto preestablecido. Por el contrario, operan

como posibilidades emergentes aseguradas luego de procesos de postulación a concursos públicos realizados en el transcurso del año.

Como parte de sus actividades cotidianas, los equipos de extensión del PDTI deben enfrentar estas complejas temporalidades y escalas, generando cuentas y registros que se transforman en objetos estabilizados (Latour y Woolgar 1986). Para ello, primero deben «apalancar» (asegurar u obtener) una fracción importante de los recursos dando curso al movimiento y distribución de fondos a partir de sus prácticas discrecionales entendidas como el grado de libertad que un trabajador puede ejercer y los factores que lo permiten (Evans 2016).

Este estudio de caso aborda cómo los presupuestos y proyectos, entendidos como tecnologías esenciales para el funcionamiento y legitimación de programas sociales y de desarrollo, son representados, accionados y negociados en las prácticas cotidianas de los funcionarios encargados de implementar el PDTI. Mi objetivo es ilustrar cómo estas tecnologías, que se activan mediante prácticas contingentes y se estabilizan retrospectivamente, son utilizadas como herramientas para el movimiento de recursos a su propio ritmo y para retratar el desempeño anual de los funcionarios. Así, este artículo busca relevar las circunstancias locales y contingentes que pueden determinar la operación cotidiana de programas sociales y de desarrollo que han introducido mecanismos de mercado o cuasi mercado orientados hacia el desempeño y la consecución de productos y objetivos en sus procedimientos administrativos y de ejecución.

Para alcanzar este objetivo, se analizaron datos obtenidos tras un año de trabajo de campo etnográfico¹⁰ llevado a cabo entre los años 2016 y 2017 en la zona central del archipiélago de Chiloé (ver Fig. 1). El estudio contempló la observación etnográfica de las prácticas cotidianas de los funcionarios públicos a cargo de la implementación del PDTI tanto en Castro como en Dalcahue, así como 20 entrevistas a otros actores pertenecientes a las instituciones bajo las cuales opera el programa (municipalidades e

9 Un año fiscal es un período de 12 meses (a veces diferente de un año calendario) utilizado por los gobiernos con fines contables y presupuestarios. Se utiliza para realizar cálculos referidos a informes contables anuales donde se presupuestan los ingresos y gastos anuales.

10 Durante esta investigación se ejecutaron todas las medidas necesarias para garantizar la obtención y el resguardo ético de la información. Por lo mismo, se obtuvo el consentimiento informado de todos los actores e instituciones que participaron en este estudio.

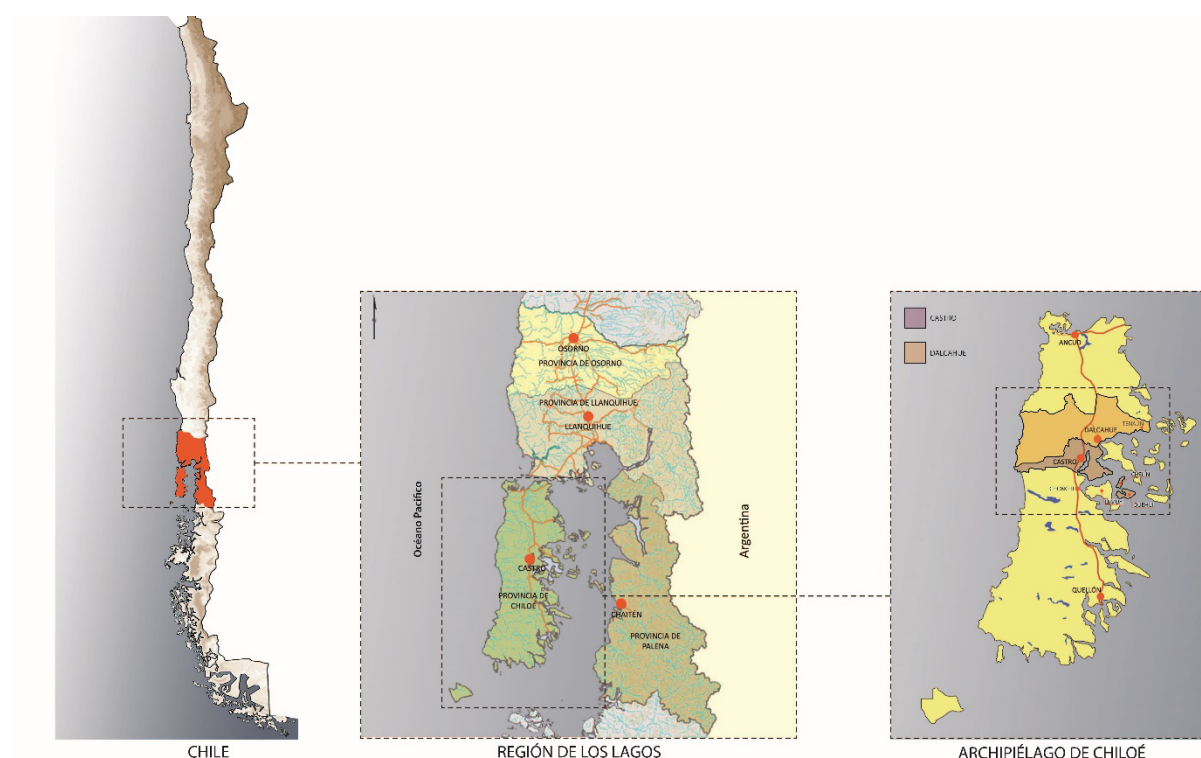


FIGURA 1.- Zona central del archipiélago de Chiloé. Fuente: Desarrollado y provisto por Tamara Salinas-Cohn.

INDAP), usuarios del PDTI, funcionarios de programas territoriales que intervienen el mismo sector (ej. PRODESAL), y actores clave del sector público. Sin embargo, la atención etnográfica y analítica se focalizó, principalmente, en las prácticas cotidianas de los funcionarios del PDTI, los retos a los que se enfrentan y las relaciones y condiciones que median y enmarcan sus acciones.

2. PRESUPUESTO Y PROYECTOS: COHERENCIA RETROSPECTIVA Y PRÁCTICAS CONTINGENTES

La etimología del concepto «presupuesto», tiene orígenes y significados dispares en castellano e inglés. Por un lado, la palabra presupuesto en inglés —*budget*— deriva de la antigua palabra francesa *bougette*, bolsa de cuero, que a su vez proviene de la palabra latina *bulga*, que hace referencia a una bolsa que se usaba para recolectar dinero (Singh Ghai 2010). Por otro lado, presupuesto se compone de dos palabras latinas: pre, que significa «antes» o «delante de»; y supuesto, que se relaciona con algo presunto o asumido. Por ello, presupuesto podría definirse como algo supuesto de

antemano (Diccionario Etimológico Español en línea). Mientras que la versión en inglés evoca la fuente de recursos limitados, la castellana se refiere a la acción que está detrás de su existencia. Sin embargo, ambos apuntan hacia algo que preexiste a las acciones que están siendo cubiertas financieramente por ellos, lo que sugiere una linealidad que comienza con la generación del presupuesto y que termina con los recursos (contenidos en la bolsa de cuero imaginada) que, posteriormente, se utilizan en las actividades previamente definidas.

La elaboración de presupuestos y todas las actividades asociadas a este proceso, ocupa un lugar central en las prácticas periódicas de los funcionarios estatales. Como plantea Wildavsky (1964), los presupuestos son documentos compuestos por palabras y números que buscan crear vínculos entre los recursos financieros (previstos u otorgados) y el comportamiento humano (esperado) para lograr los objetivos de las políticas públicas. En ese sentido, un presupuesto puede representarse como un conjunto de metas, cada una de las cuales va acompañada de una cifra precalculada. En una línea similar,

pero enfatizando su papel en la administración estatal, Collier (2008) define los presupuestos como tecnologías de racionalización formal que conectan alternativas seleccionadas y gastos. Este proceso se da en el aparato estatal y se caracteriza por ser el resultado de negociaciones políticas e intra-burocráticas multinivel orientadas a diversos objetivos gubernamentales.

Tanto el gasto propuesto expresado en términos económicos, como los ítems y propósitos (metas u objetivos) son producto de predicciones basadas en precedentes históricos y expresan aspiraciones y expectativas de un futuro deseable. Por tanto, el lenguaje utilizado en los presupuestos y para comunicar sobre ellos asume, clásicamente, el tiempo futuro. De este modo, los presupuestos pueden entenderse como registros de negociaciones políticas pasadas (ya sean derrotas o victorias), pero también como declaraciones sobre un futuro esperado (Wildavsky 1964; 1975). El tiempo pasado aparece en estas descripciones como los eventos que estructuraron y contextualizaron tanto su componente financiero como los objetivos a alcanzar, mientras que todo lo demás está dirigido a eventuales resultados.

Una de las cualidades del dinero es su maleabilidad. Como componente fundamental de los presupuestos, las cifras y figuras que acompañan y financian las actividades que buscan cumplir con las metas previamente pactadas tienen dos potenciales: el potencial de formalización, que permite la generación de relaciones formales de «futuro»; y para «inversiones» y «reubicación» (Green *et al.* 2012: 1643). Teniendo en cuenta estos potenciales del dinero, los presupuestos, entendidos como tecnologías financieras, movilizan recursos para alcanzar futuros deseables en un período de tiempo limitado, invirtiendo en actividades predefinidas como lo son los proyectos a los que se asigna estos recursos.

En la administración pública, los objetivos que se pretenden formalizar a través de presupuestos generalmente tienden a abordarse a través de proyectos. Greet *et al.* (2012) afirman que cuando las políticas destinan recursos, operan a través de estas tecnologías y actúan como «microrredes»: organizando, transformando y representando la relación entre los insumos previamente determinados y los resultados esperados. En un proyecto, se moviliza una comprensión particular del trabajo, vinculando acciones futuras y presentes con cierta conciencia

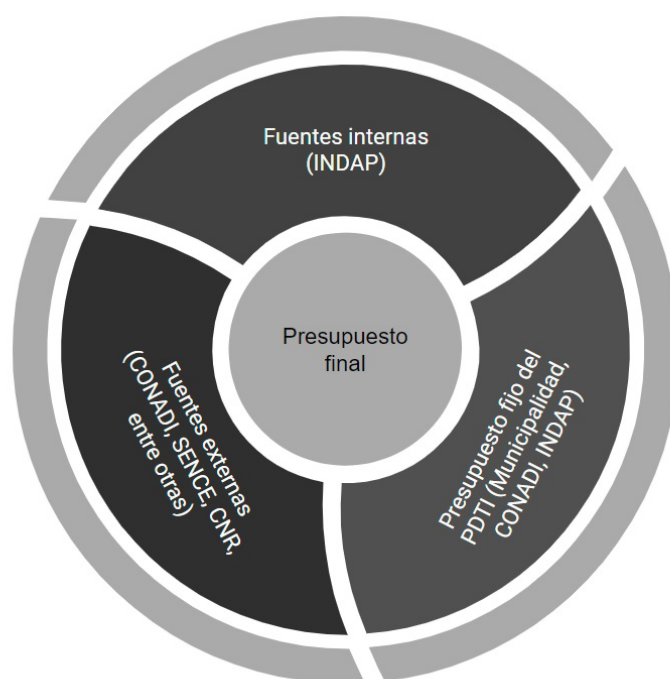


FIGURA 2.- Elementos que componen el presupuesto del PDTI. Fuente: por el autor.

histórica (Yacubovich 2012). Como tecnología para crear y gestionar el cambio, los proyectos están vinculados a la predicción de comportamientos para producir o provocar algo (Boutinet 2005).

El origen etimológico del concepto 'proyecto' deriva del latín *pro* (adelante) y *jacere* (lanzar) (Pirrie *et al.* 2012), que parece expresar la anticipación de algo que se lanza del presente al futuro (Yacubovich 2012). En el contexto de las prácticas estatales y la implementación de políticas, los proyectos son aquellas iniciativas planificadas previamente establecidas en los presupuestos y financiadas por ellos con el fin de lograr metas específicas. Por lo tanto, los proyectos actúan como dispositivos que unen el pasado (están predefinidos y son producto de negociaciones y relaciones), el presente (se activan) y el futuro (buscan lograr objetivos movilizand o nociones sobre un futuro esperado). Sin embargo, esta comprensión lineal no considera los procesos emergentes, inesperados e impredecibles que pueden ocurrir durante la implementación de un programa que depende de la postulación exitosa a fuentes de financiamiento internas y externas.

3. LLAMADOS A CONCURSOS Y POSTULACIONES A FONDOS DE FINANCIAMIENTO

El proceso de elaboración de presupuesto del PDTI incorpora dinámicas que contradicen la linealidad y consistencia que sugiere la definición clásica de presupuesto desarrollada en el apartado anterior. Debido a que es el resultado de prácticas contingentes y depende de oportunidades emergentes, algunos de los elementos que lo componen son inesperados y circunstanciales. Al inicio del año fiscal, solo una fracción de los recursos que permiten la implementación del programa están asegurados, y a lo largo del año se agrega más capital (ver Fig. 2). Este monto adicional está directamente relacionado con los recursos disponibles y accesibles mediante concursos públicos, y a la capacidad de los funcionarios para capturarlos. Por tanto, lejos de ser un proceso sencillo, la elaboración, formalización y estabilización de un presupuesto está sujeto a una serie de condiciones que no se pueden predecir de antemano.

La viñeta etnográfica que abre este artículo entrega las primeras luces sobre este proceso. Durante el periodo que cubre la investigación, la unidad técnica operando en Castro obtuvo al inicio del año fiscal

USD\$90.000 por concepto de transferencia directa (USD\$78.000 por convenio Municipalidad-INDAP; y USD\$11000 por aporte municipal). Al finalizar el año de operación, a este monto se le sumó USD\$90.000 por recursos apalancados desde otras iniciativas de INDAP y desde otras instituciones públicas. De INDAP obtuvieron USD\$56.000 desde el Programa de Incentivos para la Sostenibilidad Agroambiental de Suelos Agrícolas (SIRSD), el Programa de Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros (PPSRF), del Programa de Inversiones para el Desarrollo (PDI) y del fondo denominado Capital de Trabajo. En cuanto a los recursos provenientes de otras instituciones públicas, estas provinieron de programas de CONADI, Becas Laborales del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), y fondos de la Comisión Nacional de Riego (CNR). De este modo, el presupuesto final del programa durante este periodo ascendió a casi USD\$236.000.

Durante una conversación camino a una de las zonas rurales cubiertas por el equipo de extensión de Castro, y luego de que le preguntara por su método de financiamiento y operación, Jorge me explicó algunas de las complicaciones que acarrea la producción y gestión de su presupuesto:

Al principio, el monto asignado al programa está bien estructurado. La entrega de recursos para, primero, la operación del equipo de extensión; segundo, para talleres y actividades de capacitación; y también ítems asociados a gastos generales y para llevar a cabo las mesas de coordinación están bien definidos desde principios de año.

Sin dejar que Jorge continuara con su explicación, Renato agregó:

Los recursos son principalmente para que nosotros identifiquemos a qué usuario puede serle útil alguno de los concursos públicos y luego postular con ellos. Todos los meses Jorge programa las actividades que deberíamos hacer según los objetivos que el jefe de área de INDAP definió, pero estas actividades no incluyen las postulaciones que se abren durante el año. Esto hace que el proceso se vuelva caótico. Si tuviéramos una lista con los concursos agendados con anticipación, o si tuviéramos las fechas tentativas en la que los

concursos se van a abrir, quizás tendríamos más claridad de los recursos que vamos a manejar durante el año. El problema—concluyó con un tono que mezclaba frustración y algo de humor—es que a veces nos enteramos de una postulación cuando ya han pasado 10 días. (Nota de campo, Castro, octubre 2016)

A lo largo de mi trabajo de campo acompañando a funcionarios del PDTI, los dos niveles explicados por Renato y Jorge se volvieron esenciales para comprender la operación cotidiana del programa. Los elementos circunstanciales y emergentes del presupuesto que Jorge parecía querer comunicar a través de la temporalidad que implica el uso de 'al principio', más la información complementaria brindada por Renato, revelan la intrincada dinámica involucrada en la relación entre los funcionarios y su presupuesto. Un proceso de postulación exitoso y, por ende, la obtención de dinero para la ejecución de nuevos proyectos y actividades significaba la reorganización del presupuesto inicial para que asumiera una forma estabilizada. Al monto inicial asignado por las instituciones bajo las cuales opera el programa, los funcionarios adicionan los recursos que logran capturar a partir de los procesos de postulación que están disponibles durante el año. Por tanto, el presupuesto del PDTI está sujeto a un constante proceso de reescritura. Aunque su estado inicial no es consistente con su estado final, se presenta al finalizar el año de actividades como un documento definitivo que invisibiliza los cambios que le dieron forma.

A partir de su trabajo siguiendo y observando los procesos cotidianos y privados del quehacer científico en un laboratorio, Latour y Woolgar (1986) ilustran las negociaciones e interacciones involucradas en la estabilización de relatos mediante la inscripción de objetos científicos en artefactos escritos (es decir, artículos científicos). De manera similar, los funcionarios a cargo de la formulación del presupuesto del programa, como aquellos involucrados en la construcción de hechos científicos, liberan estos dispositivos de las circunstancias de su producción. Por tanto, los presupuestos, al igual que el objeto de estudio de Latour y Woolgar, son producto de métodos que simplifican y dejan de lado circunstancias locales y contingentes que participan en la asignación de recursos. De esta manera, como

relatos de ficción estabilizados, los presupuestos se constituyen como tales solo cuando invisibilizan estas referencias al pasado.

Debido a que son producto de circunstancias sociales e históricas (negociaciones y relaciones), los presupuestos, como sostienen autores como Wildavsky, poseen su propia historia de construcción. Sin embargo, para que tenga sentido como dispositivo formalizado, a lo largo de su producción todas las circunstancias emergentes, toda la entropía y las temporalidades complejas involucradas en él, finalmente se erosionan. Al igual que con la historia nacionalista abordada por Hobsbawm y Kertzer (1992: 3), el presupuesto del PDTI puede ser entendido como una «mitología retrospectiva». Al presentar el presupuesto como algo estático y libre de las circunstancias de su elaboración, los funcionarios del PDTI están produciendo retrospectivamente un relato editado que presenta sus propias prácticas como algo coherente y estable. No obstante, sus prácticas cotidianas evidencian algo muy distinto: los funcionarios deben enfrentar y gestionar diversas circunstancias que se omiten durante el proceso de estabilización presupuestaria. Al tener que lidiar con concursos públicos no programados para acceder a fuentes complementarias de financiamiento, estos funcionarios afrontan circunstancias impredecibles que definen la cantidad de recursos disponibles y, por lo tanto, la forma final que asume el presupuesto que socializan, por ejemplo, en informes donde describen sus actividades y en las mesas de coordinación.

Este proceso de estabilización llevado a cabo por los funcionarios también tiene por objetivo el producir evidencia que justifique no solo la continuidad del programa en Castro, sino también la renovación anual de sus contratos laborales, los cuales operan bajo un régimen laboral flexible introducido por la dictadura militar a fines de los años 70s. El reconocimiento de la libertad empresarial de despido y el uso extensivo de mecanismos de contratación que posibilitan el empleo de trabajadores por un plazo fijo y renovable, no solo se observa en el ámbito privado, sino que también ha permeado la forma en que opera el Estado. La implementación de diferentes formas de flexibilidad dentro del aparato estatal se ha materializado a partir de la utilización de mecanismos que buscan la contratación de trabajadores sin las rigideces legales de la burocracia tradicional, la cual fue caracterizada como ineficiente y altamente politizada (Arredondo

2015). La estructura organizacional bajo la cual opera el PDTI no es ajena a esta realidad, lo que se aprecia en que los funcionarios que forman parte de los equipos de extensión son contratados mediante «contrato a honorarios».

Básicamente, este contrato implica una «obligación de hacer» cuando una de las dos partes interesadas se compromete a realizar un trabajo o prestar un servicio en particular en un tiempo determinado. Este acuerdo legal se diferencia de un contrato laboral tradicional porque este último ofrece un salario fijo sin importar el resultado, mientras que en un contrato a honorarios la contraprestación se establece como un pago justificado en resultados. En términos más simples, es un acto jurídico bilateral en el que la entidad contratante acuerda una tarifa por el cumplimiento de una determinada obra o servicio. En Chile, las administraciones municipales están a la vanguardia de estas prácticas de contratación y funcionarios como los extensionistas a cargo de la implementación del PDTI operan como prestadores de servicios (Valdebenito 2017) mediante contratos renovables por períodos subsiguientes de un año según su evaluación de desempeño.

En función de lo anterior, los funcionarios del PDTI deben generar un rastro de papel que evidencie sus actividades tanto en el campo como en la oficina. Al hacerlo, ponen de manifiesto el valor de su presencia en los territorios donde operan y visibilizan el rol que juegan dentro del programa. Desde el punto de vista de los funcionarios, la cantidad de recursos obtenidos mediante concursos públicos y la posibilidad de comunicarlo de manera organizada y atractiva frente a sus jefes y los representantes de los usuarios, contribuye a superar el proceso de evaluación al que son sometidos al final de cada año¹¹.

4. LOS FUNCIONARIOS DE PRIMERA LÍNEA

Debido a ser un programa de extensión bajo el alero de instituciones estatales, El PDTI es ejecutado por funcionarios públicos. A través de sus prácticas cotidianas, ya sea en su oficina (trabajo administrativo / burocrático) o en el campo (realizando visitas y giras técnicas, implementando proyectos y gestionando

actividades), los funcionarios que implementan el PDTI son responsables de varias tareas. Deben reubicar y asegurar fondos, identificar necesidades, diseñar soluciones y proyectos que puedan abordarlas, brindar información, transferir conocimientos y herramientas, brindar asesoramiento agrícola, motivar a los usuarios a solicitar recursos e implementar los proyectos adjudicados, alentar a los agricultores indígenas a participar en las distintas actividades del programa, además de otras actividades no especificadas en sus contratos laborales.

Al llevar a cabo prácticas asociadas al extensionismo agrícola (transferencia de tecnología, conocimiento y asesorías) muchas de sus actividades diarias tienen lugar en los territorios rurales cubiertos por el programa—más allá de su oficina en la ciudad. Uno de los objetivos de estas políticas públicas, materializado y movilizado mediante programas territoriales como el PDTI, es llegar a la «primera línea». Este espacio de interacción, como Clarke *et al.* (2015) sugieren, es donde los trabajadores de primera línea, aquellos al final de la cadena de mando, distantes jerárquica y geográficamente de donde se desarrolló la política y los programas, deben llevar a cabo sus directivas.

Generalmente, las políticas públicas y programas sociales y de desarrollo se concentran en la entrega de bienes y/o servicios públicos, y su operación depende de los servicios técnicos (por ejemplo, equipos de extensión agrícola) que brinda la administración descentralizada del estado, lejos de su centro (de Sardan 2014). Como afirman Bierschenk y de Sardan (2014), una política está constituida por las decisiones y prácticas cotidianas de los individuos que trabajan en terreno. Estos trabajadores de primera línea son los funcionarios públicos que implementan políticas y programas, otorgan acceso a beneficios sociales, y asignan recursos y bienes públicos. Al llevar a cabo estas labores, desempeñan un papel destacado en la distribución de los recursos estatales (Dorondel y Popa 2014) y, por lo tanto, tienen un impacto sustancial en la vida de quienes participan como beneficiarios de sus prácticas de implementación (Lipsky 2010).

Lipsky (2010) acuñó el concepto «burócratas a nivel de calle» (*street-level bureaucrats*) para caracterizar a los funcionarios que traducen (como un proceso activo de hacer que un significado se mueva de un escenario a otro, interpretándolo y reinterpretándolo para adecuarlo a su nuevo contexto) el objetivo y el lenguaje de la política en objetos o actividades deseables o

11 Valdivieso, Diego. 2022. Please sign here: Documents, signatures and an asymmetry of anxieties in a Chilean development programme. Manuscrito en revisión.

necesarias. Teniendo en cuenta estas definiciones, los miembros de los equipos de extensión son tanto trabajadores de primera línea como burócratas a nivel de calle. Debido a su conocimiento localizado y a su posición estructural, y a través de sus prácticas cotidianas, los funcionarios del PDTI traducen, por ejemplo, el desarrollo agrícola en invernaderos, motobombas, capacitaciones laborales, estanques de captación de agua lluvia, entre otras herramientas y actividades. Actuando como intermediarios entre los objetivos y recursos institucionales, los requisitos comunicados por los usuarios y las necesidades que identifican como parte de su trabajo en el campo, el equipo de extensión del PDTI moviliza herramientas y sus capacidades discrecionales para materializar la política pública.

A partir de sus prácticas redistributivas y de asignación, estos funcionarios descentralizan y materializan políticas que se han originado en otros lugares, y determinan sobre el terreno quién tiene derecho a los beneficios y sanciones definidas por el programa. Es en el tejemaneje de la implementación del programa en los territorios donde la capacidad de maniobra de los funcionarios, su discreción, se hace evidente. Como observé durante mi trabajo de campo, en la práctica, la discreción de los funcionarios, «su poder informal para actuar» (Johannessen 2019: 517) entendida como un set de cualidades «complejas, parciales, cambiantes y relacionales» (Kjaerulff 2020: 642), juega un rol en el éxito o fracaso de las postulaciones a fondos de financiamiento externo y participa de la definición de los proyectos a postular y de su asignación. Los presupuestos estabilizados que dan cuenta de los recursos fijos y capturados no comunican estos procesos complejos y disimulan las decisiones y posibilidades contingentes y emergentes tras su producción.

5. BAJANDO Y APALANCANDO RECURSOS

Saltando para evadir profundos y fríos charcos de lluvia, cautelosos del camino resbaladizo lleno de engañoso barro y desnivelado por el tránsito del ganado, Bruno, Renato y yo caminábamos hacia un ojo de agua¹² ubicado a unos 600 metros de la casa de un agricultor interesado en utilizar esta agua

para abastecer sus actividades agrícolas. Fondos del Subsidio a la Construcción de Obras de Riego y Drenaje para Indígenas estaban disponibles y Renato, quien tenía la mayor experiencia en proyectos relacionados con soluciones de agua, necesitaba recolectar algunos datos e identificar las coordenadas de la fuente de agua con su GPS. Toda esta información era necesaria para encontrar la solución más adecuada (en este caso una motobomba), solicitar cotizaciones en función de las características del terreno y postular para la obtención de los recursos que permitirían la implementación del proyecto.

En Chile, el impacto de la sequía en la agricultura ha ido en aumento. Esta situación ha desencadenado respuestas que buscan mitigar sus efectos (Zambrano *et al.* 2016). Como resultado, INDAP determinó que el «agua» era una de las áreas prioritarias para la inversión e implementación de proyectos, lo que propició un contexto en el que los funcionarios debían identificar las intervenciones «necesarias» y motivar a los usuarios que las requirieran para que solicitaran soluciones de agua a postular mediante fondos de financiamiento externos como el ya nombrado. Además, la obtención de recursos provenientes de este subsidio era fundamental para brindar evidencia financiera de sus actividades e influencia en sus áreas de intervención, pues el año anterior habían logrado obtener más de US\$ 33.000 a partir de este mismo esquema de financiamiento. Por esta razón, Renato, Bruno y yo nos dirigíamos hacia una fuente de agua que, si sus cálculos eran correctos, podría proporcionar la cantidad de agua necesaria para sustentar los cultivos y el ganado de uno de los usuarios del programa. Cuando llegamos al lugar, un pozo profundo rodeado por una frágil valla de madera y apenas separada de las otras pozas generadas por las lluvias invernales, Renato sacó su cuaderno negro, bolígrafo y GPS, y comenzó a recolectar la información requerida. Teniendo en cuenta todos los datos recopilados (ubicación, distancia del área a irrigar, altitud, profundidad del pozo, entre otros datos), nos dirigimos a la casa del agricultor para informarle que el proyecto era factible y que Renato postularía al subsidio en su nombre.

Durante las dos primeras semanas después de la apertura del proceso de postulación a esta fuente de financiamiento, acompañé a Renato y Bruno en varios de estos reconocimientos de campo. Asimismo, los acompañé en varias visitas en las que, tras conversar

12 Se refiere a una fuente natural de agua, permanente o temporal, que brota de la tierra o entre rocas.

con los usuarios, definieron las prioridades, si las hubiera, de sus demandas. Tras comunicar la apertura de esta postulación y promover las soluciones hídricas como intervenciones necesarias en épocas de sequía, un número importante de usuarios solicitó recursos para la recolección o irrigación de agua con fines agrícolas.

Este caso demuestra que el PDTI descansa en la capacidad de los funcionarios de asegurar recursos y transformarlos en soluciones para las necesidades locales. Como se planteó anteriormente, los funcionarios postulan a recursos otorgados preferentemente por instituciones externas como CONADI, SENCE, la CNR. A su vez, generalmente también postulan a programas e incentivos provenientes de INDAP.

Como Bruno me explicó en una ocasión, una de las principales responsabilidades de los funcionarios del PDTI es obtener recursos para brindar algún tipo de solución a una necesidad previamente identificada por INDAP, ellos mismos, o por los usuarios. Si bien las normas técnicas del programa (INDAP 2017) establecen que brindar apoyo para ayudar a resolver las necesidades de financiamiento de los usuarios a partir de incentivos del PDTI, INDAP y otras entidades públicas y/o privadas debe ser parte de las actividades diarias del funcionario, a lo largo de mi trabajo de campo fui testigo de cómo estos procesos de postulación consumían gran parte de la jornada laboral de los funcionarios. En palabras de Bruno:

Más que nada nuestra función es postular a recursos externos que el gobierno entrega o [...] de otras fuentes para poder bajarlos [asegurar, obtener] [...] para guiar a algunas personas para que opten por estos beneficios o inversiones, para que puedan desarrollarse en el área en la que se desempeñan actualmente. (Extracto de entrevista, Castro, mayo 2017)

Los funcionarios del PDTI generalmente utilizaban el verbo «bajar» para referirse a la acción de asegurar recursos, como si existiera un meta espacio sobre ellos, donde residen estos fondos. Por otro lado, cuando los funcionarios del PDTI dicen bajar, también pareciera que están conectando sus prácticas locales de primera línea con la fuente de recursos a través de una comprensión espacial, vertical y jerárquica de este proceso. Arriba habita

el dinero, pero también el centro de poder donde se genera la política y sus principales objetivos y se definen las prioridades a abordar.

De forma intermitente reemplazan bajar con el verbo apalancar. Debido a que usan esta palabra en un contexto demarcado por prácticas económicas, en un inicio pensé que se referían al apalancamiento financiero. Definida como la relación entre pasivos (o deuda) a largo plazo y activos totales (Kraus y Litzenberger 1973), esta definición encajaba cuando hablaban de inversiones y asignación de recursos. Sin embargo, al avanzar mi trabajo de campo y aumentar mi conocimiento con respecto a sus prácticas, observé que parecían usar el concepto no en su significado financiero, sino que mecánico: mover una cosa usando una palanca. A través de su conocimiento experto y local, ellos operan la palanca—los procesos de postulación—para permitir que los recursos bajen.

El profundo conocimiento que los funcionarios del PDTI tienen de los territorios en los que se implementa el programa cumple un rol fundamental en la asignación de recursos para financiar la implementación de proyectos que buscan beneficiar a ciertos usuarios en detrimento de otros. Debido a las circunstancias emergentes y contingentes involucradas en la elaboración de su presupuesto, principalmente resultado de la apertura inesperada de concursos públicos a las que pueden postular, la formulación de proyectos y la posterior selección de los usuarios a quienes se les ofrecerán estas posibles soluciones depende principalmente del conocimiento local y técnico de los funcionarios. Ellos gestionan la palanca que permitirá la ejecución de los proyectos adjudicados. Cuando se enfrentan a circunstancias contingentes e imprevistas, los funcionarios usan su discreción estratégicamente para superar las barreras que imponen los marcos regulatorios, o aprovechar la capacidad de maniobra que estas normativas permiten, y asegurar y reubicar tantos recursos como les fuese posible.

6. DE RECURSOS DISPONIBLES A NECESIDADES LOCALES

El PDTI opera bajo la lógica que subyace a las prácticas de «extensión» centralizadas. Trabajan a través de fondos públicos generalmente proporcionados por agencias bajo el manejo del gobierno central y dedican sus esfuerzos a la entrega de beneficios focalizados a satisfacer prioridades previamente definidas. Ahora

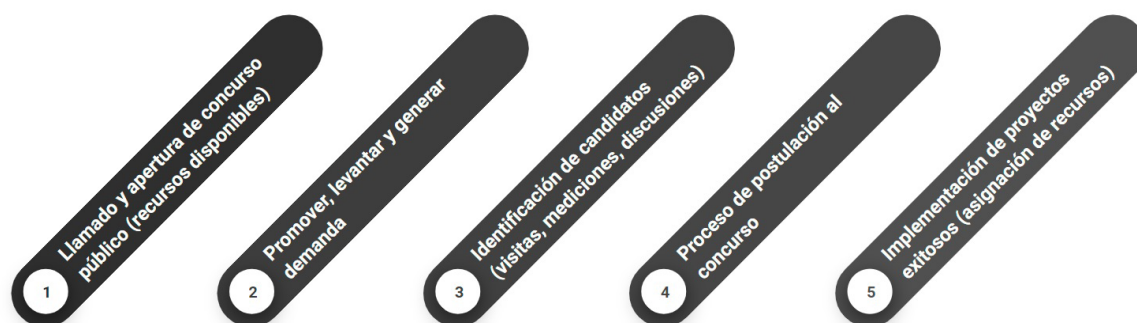


FIGURA 3.- Ciclo de apalancamiento.

bien, con el objetivo de generar un mayor impacto y de buscar mejorar la identificación de responsabilidades y rendición de cuentas, la entrega de bienes públicos se descentraliza y se ejecuta en contacto estrecho con sus beneficiarios (Anderson y Feder 2004).

Cuando se abre un proceso de postulación, los funcionarios del PDTI deben: en primer lugar, identificar lo que se ofrece (por ejemplo, recursos para inversión en energía, agua para riego, maquinaria, talleres de capacitación, etc.); en segundo lugar, decidir qué usuarios pueden necesitar estos recursos (esto también puede incluir la socialización de los fondos y motivar a los usuarios); luego deben seleccionar los casos factibles; y finalmente postular al fondo de financiamiento que proveerá los recursos (ver Fig. 3). Al hacerlo, los funcionarios actúan como agentes de política, catalizadores, traductores o mediadores entre las agencias estatales que proveen los recursos, las instituciones que representan (el Municipio e INDAP) y a las personas a las que se dirigen los fondos (los usuarios).

Utilizando su *expertise* que muchas veces va más allá del campo agrícola, los funcionarios tienen la llave que puede abrir el candado que retiene los recursos. Utilizando su conocimiento territorial, actúan como una oficina de aduanas que permite el movimiento y asignación de recursos y la posterior implementación de proyectos. En esta línea, a través de sus prácticas de intermediación, transforman los recursos disponibles en objetos materiales o relaciones destinadas a satisfacer las necesidades de los solicitantes. Como Renato me explicó, tras la apertura de un proceso de postulación, alguien del equipo debe visitar a un agricultor y, utilizando su

conocimiento local en lugar de técnicas formales de categorización, identificar qué podría requerir y qué requisitos tendría que cumplir para que su postulación sea válida. De esta manera, los funcionarios destinan tiempo y energía especialmente en identificar qué usuarios califican y luego a postular en su nombre.

Si bien, como describí más arriba, uno de los objetivos del programa es ayudar a los usuarios a acceder a fondos que luego se traducirían en proyectos o iniciativas en pos de hacer su producción más eficiente, en el campo este objetivo va más allá de lo estipulado en la normativa del PDTI. Como me dijo una vez Mariela, la jefa de la unidad del PDTI de Dalcahue, una comuna al norte de Castro que cuenta con su propio equipo de extensión, el nivel educacional de muchos de los usuarios les dificulta abordar los diferentes trámites y requisitos burocráticos que imponen las convocatorias y, posteriormente, la ejecución de los proyectos. Por lo general, a menos que los funcionarios o un miembro de la familia, generalmente más joven, tenga las competencias necesarias, el lenguaje técnico, una burocracia engorrosa y el uso de plataformas en línea se convierte en un obstáculo para los agricultores. En consecuencia, en lugar de ofrecer apoyo a través de este proceso, los funcionarios toman el control de las postulaciones desde el inicio (la convocatoria) hasta su materialización (el proyecto). Al monopolizar este proceso, los funcionarios asumen el papel de intermediarios y mediadores.

Mosse y Lewis (2006) afirman que las investigaciones enfocadas en los agentes implicados en programas o proyectos de desarrollo tienden a abordar a los intermediarios como mediadores entre las

instituciones de desarrollo y la sociedad campesina. Dentro de este enfoque, la intermediación se entiende como el resultado de un Estado incapaz de imponer su racionalidad a nivel local, requiriendo por tanto de actores a nivel local para la preservación de las relaciones patrón-cliente, para que aseguren el control y estabilicen los esfuerzos del Estado. Sin embargo, mientras reconozco su rol en la descentralización del Estado, mi etnografía amplía la definición de intermediación al introducir la 'discreción' como una herramienta esencial de los intermediarios para llevar a cabo acciones dirigidas por el Estado. Además, y de la mano del trabajo de Latour (2005), sostengo que, en lugar de conectar únicamente *inputs* y *outputs* al transferir significados, los intermediarios actúan como mediadores en estos procesos. Al hacerlo, «transforman, traducen, distorsionan y modifican el significado o los elementos que se supone que transportan» (Latour 2005: 39).

Siguiendo a Bierschenk *et al.* (2002), los intermediarios deberían ser capaces de expresar y comunicar las necesidades de la población local a las agencias o instituciones que proveen los recursos. La intermediación, bajo este enfoque, se entiende como el «proceso de conectar actores en sistemas de relaciones sociales, económicas o políticas con el fin de facilitar el acceso a recursos valiosos» (Stovel *et al.* 2011; Stovel y Shaw 2012: 141). Esto acarrea la participación activa de agentes que frecuentemente realizan acciones que no se ajustan a la normativa impuesta por las instituciones involucradas en el proceso (Savitri 2015). Por lo tanto, los intermediarios juegan un papel fundamental en la adquisición de recursos al cerrar la brecha entre dos puntos separados (por un lado, las instituciones que brindan beneficios; y por el otro, los agricultores) y permitir que los recursos, el conocimiento, las tecnologías y las oportunidades superen esta brecha (Stovel y Shaw 2012).

Los intermediarios son actores clave en «la caza de proyectos» (Bierschenk *et al.* 2002: 4). Al actuar como mediadores entre la fuente de recursos y los beneficiarios potenciales durante este proceso de «caza», los intermediarios tienen una influencia significativa sobre dónde terminan potencialmente estos fondos (Funder y Marani 2015). Esta influencia se basa en el amplio uso de sus márgenes de maniobra, usualmente no considerados por quienes elaboran los programas (Bierschenk y de Sardan 2014). Por

lo tanto, en el acto de la traducción y asignación de recursos, estos funcionarios utilizan su conocimiento, experiencias y preferencias personales para materializar algunos proyectos y, por ende, beneficiar a algunos usuarios por sobre otros.

En su rol como mediadores, y en diálogo con el enfoque de Latour (1994), los intermediarios producen conexiones que no existirían sin su esfuerzo. Durante el proceso de actualización de estos vínculos, los elementos involucrados se modifican y transforman. Esto es lo que Latour define como «traducción». En sus actividades cotidianas, los funcionarios que implementan el PDTI actúan como traductores, modificando los insumos del programa (recursos y metas) y transformándolos en algo nuevo. Traducen hacia arriba (sus superiores jerárquicos) y traducen hacia afuera (actores no pertenecientes a la institución) (Yanow 2004). Estos procesos de traducción y las relaciones involucradas en el proceso hacen evidente que (al igual que su presupuesto) una política formalizada mediante un programa, y un programa materializado a partir de proyectos, no se caracterizan por ser el producto de procesos lineales y carente de obstáculos. Por el contrario, son la consecuencia de diversas interacciones y negociaciones complejas entre los actores que participan del campo de implementación.

7. ¿QUÉ Y PARA QUIÉN? DISCRECIÓN Y EXPERTISE EN LO LOCAL

«Don Clemente trabaja muy bien», me dijo Mariela mientras íbamos camino a Tenaún, una pequeña localidad cercana a Dalcahue, para encontrarnos con él en el marco de la realización de una visita técnica. «Nos ha estado pidiendo un motocultor durante mucho tiempo, y como ahora estamos postulando a proyectos de maquinaria, me gustaría ver si todavía está interesado». Después de un minuto de silencio mientras concentraba la mirada en el sinuoso camino, agregó: «Te dan ganas de postular proyectos para personas como él. Vas a ver que tiene todo ordenado, sus invernaderos están en buen estado, buena producción y sus animales están bien cuidados. Hemos tenido otros usuarios que piden y piden, pero cuando los visitas te das cuenta de que, o no han aprovechado los proyectos que les hemos dado, o que mantienen todo en

mal estado. Por eso quieres trabajar con gente como Don Clemente, no te decepciona». (Nota de campo, Dalcahue, diciembre 2016)

Este tipo de narrativa sobre la existencia de personas que «merecen»—y otras que no—y la voluntad del equipo de extensión de postular proyectos en su nombre no eran poco comunes. Si bien los funcionarios del PDTI afirmaban operar a través de un sistema rotativo que a largo plazo permitiría que todos los usuarios (interesados) accedieran a algún beneficio, el enfrentar el tipo de experiencia narrada por Mariela justificaba, a su parecer, preferir a algunos usuarios.

Sin embargo, la discreción de los funcionarios a la hora de decidir a qué proyectos postular y a qué usuarios beneficiar no se basa solo en sus buenas o malas experiencias de trabajo con los usuarios. Si bien la ética de trabajo de los agricultores era una de las principales justificaciones para ofrecer e impulsar un proyecto, hay otros elementos que también participan de las decisiones de los funcionarios. La selección de usuarios se basa en su conocimiento de los agricultores y de las dinámicas sociales del territorio; pero también su conocimiento experto determina el tiempo asignado y la calidad de las postulaciones. En palabras de Renato:

Hoy estoy enfocado en un tema que me interesa. Trabajo principalmente en proyectos relacionados con soluciones de agua. También asesoro en otros campos en los que tengo conocimientos técnicos. Por ejemplo, en la construcción de invernaderos. Esto va de la mano con el riego, porque un buen riego, técnicamente bien logrado, va a generar una buena producción. (Entrevista, Castro, abril 2017)

Todos los funcionarios a los que acompañé en sus rutinas diarias tenían un campo de expertise. Debido a esto, estaban más o menos motivados a la hora de enfrentar los distintos procesos de postulación que se abrían durante el año. Por ejemplo, Bruno demostraba un particular interés en todos los proyectos relacionados con proyectos agroecológicos y formas orgánicas de producción; el equipo de extensión de Dalcahue se inclinaba por proyectos que resaltarán aspectos identitarios de la isla (gastronomía,

turismo, artesanía); y Jorge se inclinaba por proyectos enfocados en iniciativas empresariales y la generación de redes de mercado sostenibles.

El caso del equipo del PDTI que opera en Dalcahue es revelador. El conocimiento local de Mariela y Enrique, el equipo encargado de este territorio, junto con su experiencia agrícola y motivaciones personales, informaban el diseño de varias iniciativas que buscaban poner en valor las características particulares de los grupos de usuarios que participan en el programa. Así, por ejemplo, lograron obtener recursos del Municipio y de INDAP para el establecimiento de un mercado de hortalizas que opera dos veces por semana en un terreno baldío junto a la oficina del PDTI en la ciudad. En este pequeño mercado, y bajo carpas adquiridas con estos recursos, algunos usuarios seleccionados por la calidad de sus productos venden vegetales y frutas de estación a los habitantes de Dalcahue de manera directa y sin intermediarios comerciales. Además, este equipo ha utilizado su capacidad de maniobra para enfocar sus esfuerzos en postular a fuentes de financiamiento que permitan que, por ejemplo, un grupo de usuarias dedicadas a la elaboración tradicional de productos de lana perdure en el tiempo y que sus artículos alcancen otros mercados regionales y nacionales. Estos ejemplos permiten ilustrar que, al postular y apalancar recursos para apoyar ciertos usuarios e iniciativas, el equipo de extensión de Dalcahue, así como el de Castro, favorece determinados proyectos basados en sus propias experiencias, expertise y expectativas.

Como los describen Harvey y Knox en su etnografía sobre la construcción de una carretera en Perú, cuando los funcionarios asignan recursos y los traducen en productos materiales como proyectos y actividades, se desempeñan como expertos técnicos. En este rol, su trabajo «está orientado a la resolución de problemas específicos, que unen lo social y lo técnico para producir reordenamientos materiales en nombre de la transformación emancipadora del “desarrollo”» [comillas de las autoras] (Harvey y Knox 2015: 8). Al tener en cuenta las deficiencias (definidas externa o internamente) como técnicas, los miembros de los equipos de extensión operan como expertos en sus campos y son reconocidos como tales por los usuarios. Siguiendo a Eyal (2013), ser un experto implica tener habilidades y conocimientos en un campo en particular, y tener cierto grado de credibilidad. En el caso de los funcionarios, han delimitado sus áreas

de especialización (es decir, sostenibilidad, riego, emprendimiento) y su credibilidad es respaldada por la implementación de proyectos exitosos a lo largo de los años en los que han trabajado en el programa.

Como he ilustrado, y siguiendo a Carr (2010), la experiencia de los funcionarios no se limita a tener la capacidad de lograr metas de manera rápida y eficiente. También es producto de su capacidad para reorientar su discreción hacia la identificación de necesidades y la asignación de recursos para abordarlas técnicamente. Por lo tanto, su experiencia es intrínsecamente interactiva y se basa en su capacidad para vincular recursos e incentivos con intereses y oportunidades. Hacen efectivo su expertise al ensamblar los objetivos institucionales, las tecnologías y herramientas, los conceptos técnicos y tradicionales y otros actores involucrados en el proceso.

La experiencia que ejercen los funcionarios es el producto de sus roles como funcionarios públicos, burócratas y como expertos/técnicos. Mangset y Asdal (2019) argumentan que los estudios de expertise dentro de la burocracia se han centrado principalmente en los requisitos formales y el conocimiento disciplinario, dejando de lado las prácticas y procedimientos involucrados en su trabajo diario. De esta manera, al reconocer el papel fundamental de las prácticas cotidianas involucradas en la estabilización de los presupuestos y la postulación y posterior implementación de proyectos e iniciativas, este artículo contribuye a llenar este vacío. De igual manera, el enfocarme en cómo el expertise se hace efectivo en la cotidianeidad, a diferencia de la estrategia de autores como Carr (2010), que se enfocan en los recursos lingüísticos y metalingüísticos, releva el valor del conocimiento experiencial y las prácticas de traducción y discreción. De este modo, lo que aquí se evidencia es cómo sus experiencias se despliegan cuando hacen uso de su margen de maniobra para transformar los recursos financieros apalancados en resultados materiales. Un proceso generalmente silenciado por los mismos funcionarios.

Como se observa en los relatos y experiencias descritas, las posibilidades discrecionales de los funcionarios se entrelazan con su experiencia. Utilizando la discreción permitida en la implementación del programa, los funcionarios del PDTI utilizan tanto su experiencia local como técnica para transformar recursos en proyectos y actividades, que luego se estabilizarán en el presupuesto del programa. Por

un lado, prefieren trabajar con algunos usuarios en detrimento de otros; y por otro, su experiencia les motiva a postular con mayor ímpetu y seguridad a cierto tipo de proyectos. Utilizando su discreción, dan forma a la dimensión material de los resultados del programa que luego estabilizarán mediante un enfoque retrospectivo. Actuando como intermediarios, ocupan una posición privilegiada que les otorga la posibilidad de influir en cómo se movilizan los recursos y como se convierten, por ejemplo, en un invernadero o en un estanque recolector de agua lluvia.

Tummers y Bekkers (2014) identifican dos efectos de la discreción que pueden ejercer los funcionarios de primera línea que actúan como mediadores: significación (*meaningfulness*) y voluntad (*willingness*). El primer efecto hace referencia a que cierto grado de discreción puede aumentar el grado de significación de un programa o política para los clientes/usuarios. El segundo, también conocido como efecto de mediación, se relaciona con que los funcionarios perciben que están mejor preparados, o que cuentan con las herramientas necesarias, para asistir a sus clientes/usuarios, lo que aumenta su voluntad de implementar los programas o políticas. A partir de mi análisis de la implementación de un programa que descansa en mecanismos como la competencia por recursos y condiciones laborales flexibles, se puede agregar un tercer efecto: generar las condiciones necesarias para un mejor apalancamiento de recursos y, en consecuencia, la continuidad laboral de los funcionarios. Así, la discreción y mediación son herramientas esenciales para enfrentar las condiciones emergentes, posteriormente estabilizadas, que se desprenden de la estructura organizacional y financiera del programa.

8. CONCLUSIONES

Este artículo ilustra etnográficamente la relación de funcionarios públicos a cargo de un programa de desarrollo con tecnologías de gestión y gobierno (presupuestos y proyectos), en un contexto marcado por incertezas temporales, financieras y laborales. El estudio de caso describe cómo, mediante prácticas cotidianas informadas por su conocimiento del contexto local, expertise, preferencias y margen de maniobra, los funcionarios del PDTI operando en el área central del archipiélago de Chiloé apalancan/capturan recursos e implementan proyectos que

materializarán los resultados del programa y, al finalizar el periodo de un año, se inscribirán en su presupuesto. Así, al estabilizar el presupuesto y presentarlo como un relato coherente, capturar recursos y asignarlos para la implementación de proyectos, actividades y la adquisición de herramientas para la actividad agrícola, los funcionarios juegan un papel primordial en las dinámicas y procesos que definen la manera en que este programa de desarrollo alcanza el territorio.

En específico, este artículo evidencia que las estrategias que los funcionarios utilizan para generar su presupuesto dependen en gran medida de su capacidad de maniobra. Sus prácticas discrecionales les permite capturar la mayor cantidad de recursos posibles y, por ende, llevar a cabo los procedimientos que desencadenarán la materialización del programa en el territorio a través de la implementación de proyectos. Este poder actúa como un set de cualidades y posibilidades que dependen tanto de las características del territorio, las experiencias, expectativas y preferencias de los funcionarios y de las interacciones entre la constelación de actores y tecnologías involucradas en la ejecución del PDTI. Estos elementos contingentes y relacionales no están estipulados en las normas técnicas del programa y se excluyen de los relatos formales en torno a la ejecución de este tipo de programas de desarrollo. Sin embargo, juegan un rol fundamental en el resultado de las postulaciones a fondos de financiamiento, la posterior asignación de recursos, implementación de proyectos y en la generación de un presupuesto que dé cuenta de los éxitos de la gestión de los funcionarios.

En un contexto donde el financiamiento, y por ende el funcionamiento de un programa de desarrollo depende de eventos esperados (los funcionarios saben que los concursos se abrirán en algún momento del año) pero repentinos (no existe un calendario que anticipe las fechas de estos concursos), el vínculo entre presupuestos y proyectos, en su acepción lineal, aporreada y que anticipa el gasto, se desdibuja. Si bien autores como Wildavsky (1964;1975), Boutinet (2005), Collier (2008), Yacubovich (2012) y Green *et al.* (2012) plantean que los proyectos son el futuro de un presupuesto, lo que este estudio de caso demuestra es que, en contextos dependientes de instrumentos de financiamiento emergentes, los proyectos representan el pasado que se estabilizará en los presupuestos.

Como relatos estáticos y libre de las circunstancias implicadas en su elaboración, los presupuestos movilizados por los funcionarios del PDTI solo se constituyen como tales al ser comunicados como metas (proyectos) alcanzadas. Al igual que el proceso de producción de hechos científicos y su inscripción en artículos académicos descrito por Latour y Woolgar, los presupuestos excluyen los obstáculos emergentes que deben enfrentar los funcionarios y las herramientas que utilizan para superarlos. En este contexto, los presupuestos asumen una definición que se divorcia de las temporalidades y linealidad que caracteriza sus definiciones clásicas. Al ser utilizados como herramientas mediante las cuales se inscribe y estabilizan los resultados anuales de la gestión de los equipos de extensión, se omite una de las cualidades diferenciadoras de los proyectos financiados mediante concursos públicos: su impredecibilidad.

Esta etnografía permite observar funcionarios públicos operando bajo el alero de un Estado permeado por mecanismos de mercado o cuasi-mercado orientados hacia el desempeño y dependiente de una lógica basada en la generación de productos y la satisfacción de objetivos. Al poner el foco en las negociaciones, decisiones y tensiones que funcionarios que habitan y se desenvuelven en el último escalafón de la estructura organizacional del Estado deben enfrentar cotidianamente es posible observar el uso *ad hoc* de tecnologías despojadas de las condiciones, en este caso contingentes y emergentes, que participan de su producción; y cómo estas tecnologías burocráticas, muchas veces normalizadas e invisibilizadas en las etnografías que abordan programas sociales o de desarrollo, son construidas e instrumentalizadas.

Lo anterior complementa dos observaciones estrechamente relacionadas: primero, que la discreción que pueden ejercer los funcionarios de primera línea empleados mediante contratos flexibles y dependientes de evaluaciones anuales es una herramienta esencial para apalancar recursos, ponerlos en movimiento y, finalmente, traducirlos en resultados materiales; y segundo, que los marcos reguladores de las prácticas de los funcionarios (principalmente las normas técnicas del programa que determina los marcos de acción de los encargados de su implementación, la ejecución presupuestaria, orgánicas evaluativas y el rol de las organizaciones involucradas) que a priori se considerarían como mecanismos que delimitan sus

posibilidades de acción, no solo son cuestionados, sino que son sobrepasados mediante estrategias que les permitirán el cumplimiento de metas y objetivos—no explicitados previamente—para lograr su continuidad en el programa.

En función de lo anterior, este artículo contribuye a la literatura interesada en comprender la participación de las burocracias, a través de sus dispositivos y tecnologías, en los proyectos desarrollo. El observar las prácticas cotidianas de estos funcionarios da luces de cómo operan los mecanismos de asignación de recursos y la construcción de burocracias en la vida social de los proyectos de desarrollo que, cada vez más, funcionan bajo la lógica de la flexibilidad laboral y sujeto a criterios como la generación de resultados, evaluación de desempeño, rendición de cuentas y competencia por recursos.

9. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Anderson, Jock. R. y Gershon Feder. 2004. «Agricultural Extension: Good Intentions and Hard Realities». *The World Bank Research Observer* 19(1): 41-60.
- Arredondo, Félix. 2015. «Los trabajadores a honorarios como una arista de la modernización del Estado». *Cuaderno de Coyuntura* 9: 1-13.
- Bierschenk, Thomas. *et al.* 2002. «Local Development Brokers in Africa. The rise of a New Social Category». *Working Papers, Institut für Ethnologie und Afrikastudien, Johannes Gutenberg-Universität* 13.
- Bierschenk, Thomas y Jean Pierre Olivier de Sardan (eds.). 2014. *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden y Boston: Brill.
- Boutinet, Jean Pierre. 2005. *Anthropologie du projet*. París: Presses Universitaires de France.
- Carr, Summerson E. 2010. «Enactments of Expertise». *Annual Review of Anthropology* 39(1): 17-32.
- Clarke, John *et al.* (eds.). 2015. *Making Policy Move. Towards a Politics of Translation and Assemblage* (1a ed.). Bristol: Policy Press at the University of Bristol.
- Collier, Stephen. 2008. «Budgets and Biopolitics», en *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*: 373-390. Blackwell Publishing Ltd.
- Crewe, Emma y Elizabeth Harrison. 1998. «Whose Development?: An Ethnography of Aid». First Edition edition. Londres y Nueva York: Zed Books.
- Dorondel, Stefan y Mihai Popa. 2014. «Workings of the State: Administrative Lists, European Union Food Aid, and the Local Practices of Distribution in Rural Romania». *Social Analysis* 58(3): 124-140.
- Evans, Tony. 2016. *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy*. Londres: Routledge.
- Eyal, Gil. 2013). «For a Sociology of Expertise: The Social Origins of the Autism Epidemic». *American Journal of Sociology* 118(4): 863-907.
- Faiguenbaum, Sergio. 2017. *Toda una vida. Historia de INDAP y los campesinos (1962-2017)*. Santiago: FAO-INDAP.
- Funder, Mikkel y Martin Marani. 2015. «Local Bureaucrats as Bricoleurs. The Everyday Implementation Practices of County Environment Officers in Rural Kenya». *International Journal of the Commons* 9(1): 87-106.
- Green, Maia *et al.* 2012. «Saving, Spending, and Future-Making: Time, Discipline, and Money in Development». *Environment and Planning A* 44(7): 1641-1656.
- Harvey, Penny y Hannah Knox. 2015. *Roads: An Anthropology of Infrastructure and Expertise*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hobsbawm, Eric y David Kertzer. 1992. «Ethnicity and Nationalism in Europe Today». *Anthropology Today* 8(1): 3-8.
- INDAP. 2017. *Normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Territorial Indígena*. INDAP-CONADI, (PDTI).
- Johannessen, Lars. 2019. «Negotiated Discretion: Redressing the Neglect of Negotiation in “Street-Level Bureaucracy”». *Symbolic Interaction* 42(4): 513-538.
- Kjaerulff, Jens. 2020. «Discretion and the Values of Fractal Man. An Anthropologist's Perspective on “Street-level Bureaucracy”». *European Journal of Social Work* 23(4): 634-644.
- Kraus, Alan y Robert Litzenberger. 1973. «A State-Preference Model of Optimal Financial Leverage». *The Journal of Finance* 28(4): 911-922.
- Latour, Bruno. 1994. «On Technical Mediation». *Common Knowledge* 3(2): 29-64.
- Latour, Bruno. 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Latour, Bruno y Steve Woolgar. 1986. *Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts*. Reprint. Princeton: Princeton University Press.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Mangset, Marte y Kristin Asdal. 2019. «Bureaucratic Power in Note-Writing: Authoritative Expertise within the State». *The British Journal of Sociology* 70(2): 569-588.
- de la Maza, Francisca y Manuela Alchao. 2012. «Etnografía de interacciones cotidianas en la política indígena, Araucanía-Chile». *Líder: revista labor interdisciplinaria de desarrollo regional* 20: 9-29.
- Midaglia, Carmen. 2012. «Un Balance Crítico de Los Programas Sociales En América Latina. Entre El Liberalismo y El Retorno Del Estado». *Nueva Sociedad* 239: 79-89.
- Mosse, David y David Lewis. 2006. «Theoretical Approaches to Brokerage and Translation in Development», en

- Development Brokers and Translators: The Ethnography of Aid and Agencies*: 1-26. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Osorio Gonnet, Cecilia, y José Miguel Vergara Hermosilla. 2019. «Programas de transferencia Condicionada frente a frente: Los casos de Chile, Paraguay y Colombia (2000-2012)». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*: DAAPGE 19(32): 109-40.
- Pirrie, Anne, Janmes MacAllister y Gale Macleod. 2012. «Taking Flight: Trust, Ethics and the Comfort of Strangers». *Ethics and Education* 7(1): 33-44.
- Raczynski, Dagmar. 1995. «Focalización de Programas Sociales: Lecciones de La Experiencia Chilena», en Crisóstomo Pizarro, Dagmar Raczynski, y Joaquín Vial (eds.), *Políticas Económicas y Sociales en el Chile Democrático*. Santiago: CIEPLAN-UNICEF.
- de Sardan, Jean Pierre Olivier. 2014. «The Delivery State in Africa. Interface Bureaucrats, Professional Cultures and the Bureaucratic Mode of Governance», en T. Bierschenk y J. P. O. de Sardan (eds.), *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*. Leiden y Boston: Brill.
- Savitri, Laksmi. 2015. «State Actor Brokerage in Large-scale Agricultural Investment in Indonesia», en *Land grabbing, conflict and agrarian-environmental transformations: perspectives from East and Southeast Asia. An International Academic Conference*. Chiang Mai University: BRICS Initiatives for Critical Agrarian Studies (BICAS).
- Singh Ghai, Rena. 2010. *Budget Busters*. Bombay: Leadstart Publishing PVT LTD.
- Stovel, Katherine, Benjamin Golub y Eva. M. Milgrom. 2011. «Stabilizing Brokerage». *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108(Supplement 4): 21326-21332.
- Stovel, Katherine y Lynette Shaw. 2012. «Brokerage». *Annual Review of Sociology* 38(1): 139-158.
- Tummers, Lars y Victor Bekkers. 2014. «Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion». *Public Management Review* 16(4): 527-547.
- Valdebenito, Sebastián. 2017. «¿Cuántos trabajadores emplea el Estado de Chile? Problematicación y orden de magnitud de la contratación a honorarios». *Estudios Nueva Economía* 005.
- Wildavsky, Aaron. 1975. *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgeting Process*. Toronto: Little Brown and Company.
- Wildavsky, Aaron. 1964. *The politics of the budgetary process*. Toronto: Little Brown and Company.
- Yacubovich, Daniel. 2012. *Adaptación a Utopía*. Sabadell: FUNDIT–Escola Superior de Disseny ESDi.
- Yanow, Daniel. 2004. «Translating Local Knowledge at Organizational Peripheries*». *British Journal of Management* 15(S1): S9-S25.
- Zambrano, Francisco, Mario Lillo-Saavedra, Koen Verbist y Octivio Lagos. 2016. «Sixteen Years of Agricultural Drought Assessment of the BioBío Region in Chile Using a 250 m Resolution Vegetation Condition Index (VCI)». *Remote Sensing* 8(6): 530.