



Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015

Rural Public Policies and Development Models in Argentina. Cambio Rural Programme between 1993 and 2015

Diego Taraborrelli*

Palabras clave

Desarrollo rural
Políticas públicas
Ciclo de políticas

Resumen

Partiendo del análisis del Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015, el siguiente trabajo problematiza el diseño de las políticas públicas en el contexto específico de los modelos de desarrollo económico. Desde su lanzamiento, dicho Programa ha sido la principal política de desarrollo rural en Argentina, perdurando a través de proyectos de gobierno y modelos de desarrollo marcados por diferentes matices. Desde un abordaje cualitativo, el análisis reflexiona en torno de las principales herramientas del Programa, los actores involucrados y los contextos políticos en las etapas de diseño e implementación, al tiempo que busca responder las preguntas del cómo, por qué, el cuándo y para quién la formulación de esta política pública sectorial. El argumento que estructura el trabajo sostiene que el Programa Cambio Rural ha sido y continúa siendo una herramienta política de contención, ante la dinámica productiva hegemónica del agronegocio, que ha nacido (y renacido) al calor de crisis coyunturales propias de su contexto político y económico.

Abstract

Through the analysis of Cambio Rural Programme between 1993 and 2015, this paper discusses the public policies

* Licenciado en Estudios Políticos por la Universidad Nacional de General Sarmiento; Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la FLACSO/Universidad de San Andrés y doctorando en Desarrollo Económico por la Universidad de Quilmes. Actualmente se desempeña como becario en el Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas (IIPyPP) del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Contacto: taraborrelli.diego@inta.gov.ar.

Keywords

Rural development

Public policies

Policy cycle

designed in the context of specific and different models of economic development. Since their launch, Cambio Rural has been the main policy of rural development in Argentina, lasted across different government projects and development models sharpened with different shades. From a qualitative approach, this analysis reflects about the Programme's characteristics, the different actors that participate and the political contexts in the design and implementation phases. At the same time, this paper seeks to answer questions related to: how, why, when, and for whom this policy was created. The principal argument that structure this papers bear that Cambio Rural has been and continues to be a political tool of poverty containment, given the hegemonic agro productive model (the agribusiness), which has been born –and reborn– in the middle of conjunctural crisis proper to Argentina's development model.

Como parte del accionar del Estado, la formulación y el reemplazo de las políticas públicas se asocian al fenómeno del ascenso y declinación de los modelos de desarrollo. En ese sentido, para el análisis de las políticas públicas, resulta imprescindible conocer el trasfondo político e ideológico que subyace en los esquemas de desarrollo, puesto que el mismo es el determinante último de la naturaleza de las acciones del Estado. Entre 1990 y 2015, en Argentina, se han impulsado dos modelos de desarrollo con marcadas diferencias, de los cuales se derivan los tratamientos ofrecidos a las dinámicas del sector rural en general y del desarrollo rural en particular.

Los modelos de desarrollo constituyen la representación (simplificada) del funcionamiento de una economía, que definen los macro-objetivos de la política en el marco de un contexto interpelado por el condicionamiento internacional y las estructuras productivas y sociales internas. En esa línea, el trabajo parte de considerar que las políticas públicas, como instrumentos de intervención del Estado, responden a las características específicas de los modelos de desarrollo establecidos. Siguiendo la definición de Vilas, las políticas públicas son los cursos específicos de acción, en ámbitos temáticos particulares, emprendidos por el gobierno en la consecución de determinados objetivos.¹ Las políticas son la puesta en acto, a través de las agencias y aparatos administrativos del Estado, de la conducción de la comunidad política en conformidad con las orientaciones programáticas y las relaciones de poder de las fuerzas que ejercen esa conducción.

En materia de políticas de desarrollo rural, la literatura argentina de los últimos años se concentra en un puñado de autores: Schejtman y Barsky (2008);

¹ Vilas, 2013.

Manzanal *et. al.* (2007); Manzanal *et. al.* (2006); Manzanal y Schneider (2010); Nogueira (2012); Nogueira (2015); Lattuada *et. al.* (2012); Lattuada *et. al.* (2015) y Greño *et. al.* (2004). Puntualmente, respecto del Programa Cambio Rural, se destacan los trabajos de Gargicevich y Arroquy (2012); Albanesi *et. al.* (1995); Carballo Gonzalez (1995); Cittadini (1997); Lattuada (2000) y Lattuada (2014). Sin embargo, muy pocos de ellos ofrecen un análisis político de las medidas implementadas, sino que esas son analizadas dentro de una discusión más amplia sobre el sector rural argentino.

La escasez de análisis desde dicho enfoque habilita la reflexión sobre las principales herramientas políticas sectoriales que existen en la actualidad y su relación con las dinámicas del escenario político argentino. El trabajo que sigue apunta en esa dirección y tiene por objeto contribuir al análisis de las políticas públicas rurales y el modelo de desarrollo que las promueve a partir de un estudio del Programa de Reconversión Productiva de 1993, más conocido como Cambio Rural (CR), y su posterior relanzamiento en 2013 bajo el nombre de Cambio Rural Innovación e Inversión (CRII).

El Programa Cambio Rural se destaca como un instrumento de política pública rural que ha perdurado por más de 20 años, transitando dos modelos de desarrollo distintos y con características bien definidas y, por cuanto, atravesó el cambio en las visiones y los tratamientos dados al desarrollo del sector rural. El primer modelo de desarrollo, que estuvo vigente entre 1990 y 2002, daba un lugar preponderante a la inversión extranjera y al financiamiento de los Organismos Internacionales como ejes vertebradores de una economía orientada hacia el mercado externo (con un tipo de cambio fijado por Ley al dólar norteamericano y un Estado reducido). El segundo modelo, establecido entre 2003 y 2015, proponía un Estado con mayor presencia en la regulación de los mercados, con una agenda marcada por el desendeudamiento y ahorro interno, una visión estratégica de la producción de alimentos con mayor inclusión social y priorizando la Cooperación Sur-Sur a nivel regional.

Como estrategia metodológica, se realiza una comparación (a través de distintas fuentes primarias y secundarias) de las principales herramientas generadas en ambas etapas del Programa, los actores involucrados y los contextos políticos que determinaron su diseño e implementación. El análisis comparado se concentra en el diseño y no en la implementación del Programa, puesto que por el tiempo de ejecución de cada una de las etapas,² dicho ejercicio adolecería de falta de rigurosidad. La comparación de los diseños permite apreciar los aspectos distintivos de ambas etapas del Programa e identificar los progresos (al menos formales) vinculados a una mayor inclusión de segmentos productivos, la atención a las cuestiones de género y los enfoques productivos agroecológicos. El análisis propuesto no tiene por objeto realizar una evaluación técnica de la

² El CR se implementó entre 1993 y 2013, en tanto, CRII comenzó en 2014.

implementación del Programa, dado que para ello existen métodos específicos y una infraestructura institucional destinada a tal fin (en el INTA y el Ministerio de Agricultura), sino que pretende ser un aporte a la reflexión sobre las razones por las cuales los diseños de políticas tomaron determinadas direcciones, poniendo de relieve la intrincada red de actores que intervienen y sus intereses.³

A través de la estrategia planteada se busca responder las preguntas del cómo, por qué, el cuándo y para quién de la formulación de esta política pública sectorial. En ese sentido, el principal argumento del trabajo sostiene que el Programa Cambio Rural, bajo la imagen de la reconversión productiva, ha sido diseñado como una herramienta de contención económica para los pequeños y medianos productores, frente a los potenciales efectos de las dinámicas agroproductivas establecidas durante los noventa. Asimismo, pese a las importantes modificaciones realizadas para la segunda etapa y en el marco de una coyuntura política distinta, bajo el argumento del agregado de valor, el Programa continuó cumpliendo su rol inicial de contención, sin mayores transformaciones.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se indaga en las características de ambas etapas del Programa, identificando rupturas y continuidades en los objetivos, alcances, instrumentos y resultados. En segundo lugar, se analizan los telones de fondo, políticos y económicos, sobre los cuales se diseñaron e implementaron. Allí se sintetizan y analizan críticamente los paradigmas y pilares conceptuales que contribuyeron en la identificación del problema y el diseño del Programa en cada caso. Finalmente se proponen algunas reflexiones finales.

El producto: 20 años del Programa Cambio Rural. Continuidades y rupturas

El Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural) fue creado en 1993 y constituye uno de los ejemplos del cambio de perspectiva en los programas de desarrollo rural de los últimos 20 años. El Programa fue impulsado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca⁴ (SAGPyA) junto al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA),⁵ como respuesta al diagnóstico realizado sobre la situación de los

³ Orlansky, 2007.

⁴ La ex SAGPyA dependió durante buena parte de los últimos 25 años del Ministerio de Economía. Asimismo, la mayor parte de las funciones de ejecución se desempeñaban a través de los organismos descentralizados como el INTA y el Servicio de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

⁵ El Programa funciona con una estructura organizativa que contempla una unidad de coordinación en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca –ex SAGPyA– y su contraparte en el INTA. En virtud de convenios preexistentes (Nº3 y Nº4) el Ministerio encarga al INTA la responsabilidad de la operación del Programa en los aspectos técnicos y administrativos, al igual que su promoción y seguimiento (Gargicevich y Arroquy, 2012).

pequeños y medianos productores, en el marco de la crítica coyuntura agrícola de los años ochenta. En dicho diagnóstico, el INTA preveía la profundización de la crisis sectorial debido a: i) la tendencia declinante de los precios de los principales cereales y oleaginosas iniciada en la década del sesenta; ii) el estancamiento de los rendimientos y la ampliación de las brechas tecnológicas; iii) el incremento sustancial de los costos de estructura, los elevados niveles de gastos de comercialización y de insumos estratégicos y; iv) el incremento de los costos de fletes y energía eléctrica para algunas regiones.⁶

Con esos escenarios, para aquellos productores cuyas condiciones estructurales fueran evaluadas como altamente vulnerables desde las agencias estatales se diseñó el Programa Social Agropecuario (PSA), cuyo objetivo era asistir a los minifundistas y pequeños productores de las economías regionales de todo el país.⁷ Este no respondía a expectativas de inserción productiva, sino a fines asistencialistas, comprendidos en la órbita de Bienestar Social. Orientados al mismo segmento de productores se encontraban los programas promovidos por Organismos Internacionales: el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Nordeste (PRODERNEA), su homólogo para el noroeste (PRODERNOA) y el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER).

Para los productores capitalizados, cuya magnitud y organización les permitiese solucionar sus problemas con el apoyo del Estado,⁸ se implementó el CR, en línea con el paradigma de intervención rural predominante a fines de los ochenta.⁹ El Programa consistía en la asistencia técnica a los productores con el objeto de cambiar su estructura productiva y capacidad empresarial, así como la facilitación para la vinculación con distintas fuentes de financiamiento. El CR estaba orientado a promover esfuerzos asociativos (grupos) entre los productores rurales, asesorados por promotores técnicos designados desde el INTA y las asociaciones gremiales. En teoría, la conformación de grupos de CR constituiría una herramienta para la identificación y resolución de problemas, posibilitando

⁶ Albanesi *et al*, 1995:86.

⁷ El principal financiamiento del PSA proviene de fondos del presupuesto nacional. A su inicio se le asignaron \$10 millones para la puesta en funcionamiento de los subprogramas. Posteriormente recibió fondos de una magnitud anual que osciló entre 4 y 9,5 millones de pesos, según los años considerados. El monto transferido a los beneficiarios (acumulado) fue de alrededor de los \$28 millones (SAGPyA, 2000: 40).

⁸ Según la propuesta del INTA, sobre un total de 380.000 Establecimientos Productivos (EAPs) en todo el país, el 42% correspondía al estrato de pequeños y medianos productores. De acuerdo con la misma, del total de estas 158.000 (el 42%), 30.000 podrían solucionar sus problemas mediante la realización de algunos ajustes en su organización e intensificación productiva. Las restantes 128.000 constituirían la población objetivo del PSA, porque debido a la magnitud y organización de sus recursos productivos obtienen un ingreso anual inferior al requerido para financiar sus necesidades familiares y la evolución de su empresa (Albanesi, *et al*; 1995).

⁹ Gómez Oliver, 1994.

al productor la detección de puntos débiles en su empresa, afianzar sus fortalezas y aprovechar las oportunidades visualizadas en el entorno.¹⁰

Según el planteo original de CR, el financiamiento de los grupos se realizaría en tres etapas: inicialmente, los costos del promotor asesor serían absorbidos por el Estado, a partir del segundo año, los honorarios de los técnicos tendrían que ser cubiertos progresivamente por los grupos de productores u otras fuentes de financiamiento. Al cuarto año, se consideraba que la experiencia tendría la madurez suficiente para continuar en forma autónoma y para que el Programa reprodujera la experiencia con nuevos grupos.¹¹ De este modo, mediante el accionar a través de grupos, se esperaba que los excedentes económicos fueran generados a partir de un aumento de la competitividad, sustentada por el cambio tecnológico, al tiempo que quedaba garantizada la inserción del sector agropecuario en la transformación agroindustrial y la profundización en los agnegocios internacionales.¹²

En 2013, el Programa fue relanzado con el nombre “Cambio Rural, Innovación e Inversión” (CRII).¹³ La reedición del Programa tiene como marco político-institucional al Plan Estratégico Agroindustrial y Agroalimentario (PEA), que da fuerte impulso al agregado de valor en origen y el desarrollo rural equitativo e integral. Si bien el CRII presenta una línea de continuidad con Cambio Rural de 1993, en lo formal, presenta alteraciones respecto de los objetivos originales, el espectro de actores beneficiarios, la batería de herramientas de intervención directa y la articulación con otras políticas de desarrollo (TABLA 1).

Los nuevos objetivos del Programa, que responden a un cambio de enfoque conceptual, promueven el desarrollo de emprendimientos de integración vertical y horizontal, en comunas y municipios rurales. De ese modo, a través del impulso dado a la formación de técnicos asesores y la creación de líneas específicas de crédito productivo el CRII buscó “...detener el despoblamiento rural, incorporar innovaciones tecnológicas y organizacionales, invertir en infraestructura y mejorar las condiciones de comercialización de los pequeños productores familiares”.¹⁴

Este punto refleja la fractura entre ambas etapas del Programa: mientras que en su primera versión el CR se enfocaba en la incorporación de tecnologías y el rediseño organizacional de las empresas agropecuarias que contaban con cierto

¹⁰ Gargicevich; Arroquy, 2012.

¹¹ Lattuada, 2000.

¹² Boivin *et al*; 1997

¹³ Desde el año 2002, el INTA incluye a Cambio Rural en el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural (ProFeder) como una forma de consolidar su accionar conjunto con las diversas estrategias de intervención del Programa: Pro-Huerta, Cambio Rural, Profam, Minifundio, Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local e Integrados.

¹⁴ INTA, 2014.

capital, como clave para dar un salto en la competitividad comercial; en el CRII se amplía la base de productores beneficiarios del Programa abarcando a las PyMEs agroalimentarias y agroindustriales, cooperativas y productores familiares capitalizados y con posibilidad de capitalizarse. Asimismo, como se verá en lo sucesivo, el CRII apunta no solo a la eficiencia comercial de las empresas, sino que busca contribuir al desarrollo integral del territorio, incorporando entre sus potenciales beneficiarios al segmento minifundista, que alguna vez fuera exclusivo del PSA (derogado en 2013, mediante la Resolución Ministerial N° 1164). CRII cristaliza así, la resignificación del agricultor familiar como sujeto de política pública, en consonancia con otras políticas orientadas a la institucionalización de este segmento como protagonista del escenario agropecuario argentino. De hecho, mientras que CR definía su público beneficiario en función de las características excluyentemente productivistas, como ser el tamaño de la explotación y su presencia en el mercado, en CRII se ponderan los aspectos socio-culturales y simbólicos del territorio en cuestión. Así, en el proceso de “fabricación del sujeto de la agricultura familiar”,¹⁵ en CRII las acciones y las prácticas políticas para la agricultura familiar ponen el acento en la contribución de estos productores al desarrollo económico y ya no en términos de marginalidad sistémica. En ese sentido, CRII materializa la existencia de la decisión política de incorporar a estos sujetos en la planificación del desarrollo rural del territorio.

En 2008, se crea la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (luego elevada a Secretaría). A su vez, la Secretaría crea el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) para aportar al diseño de políticas diferenciales y permitir articular con información con otras áreas de gobierno (FoNaf). Por último, en 2009, se elevó al rango de Ministerio a la antigua Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

TABLA 1. Continuidades y rupturas del Programa Cambio Rural

	Cambio Rural	Cambio Rural II
Marco político	Crisis económica en el sector. Expulsión de PyMEs en el sector agropecuario e incipiente estado de formación de un nuevo modelo productivo en la región pampeana.	Crisis política sectorial, como resultado del anuncio de la Res. 125/08, y búsqueda de recomposición de alianzas.
Marco conceptual	Políticas focalizadas de “alivio de la pobreza” promovidas por Organismos Internacionales	Enfoque del DRT, en el marco del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial

¹⁵ Schiavoni, 2010.

Objetivo económico	Intensificación y reconversión productiva con fuerte hincapié en la incorporación de tecnología para el aumento de competitividad.	Desarrollo rural cultural y productivo de matriz diversificada con inclusión (enfocado en jóvenes, género y acceso a recursos)
Beneficiarios	Pequeñas y medianas empresas agropecuarias (PyMEs)	PyMEs agroalimentarias y agroindustriales; el sector cooperativo y los agricultores familiares capitalizados y/o con posibilidad de capitalizarse
Herramientas de intervención	Asistencia técnica – Articulación al crédito bancario público y privado	Instrumentos de financiación propios, asesoramiento y apoyo en temáticas comerciales
Implementación	Centros Regionales del INTA	Programas Regionales con Enfoque Territorial (PRET)
Organismos de gestión	INTA, SAGPyA y gobiernos provinciales	INTA – MINAGRI

Fuente: elaboración propia

Respecto de los instrumentos de intervención, también se observan diferencias entre las dos etapas del Programa, CR y CRII. En la década de 1990, desde el Ministerio de Economía se plantearon una serie de medidas crediticias, impositivas y programas para el sector agropecuario.¹⁶ Pese a ello, una de las falencias principales que tuvo el diseño del CR fue, justamente, la falta de instrumentos financieros que acompañen los proyectos de reconversión productiva, incorporación de tecnología e integración a los agronegocios globales. Como resultado inmediato, se discontinuó el funcionamiento de muchos de los grupos conformados inicialmente, debilitados por la brecha generada entre las expectativas y las potencialidades reales del Programa en cuanto al acceso al crédito, puesto que el CR solo se limitaba al asesoramiento respecto de las herramientas existentes en las bancas públicas y privadas. Para el primer año de ejecución del CR, solo se habían aprobado 500 solicitudes crediticias, de las cuales el 30% correspondían a la línea de reconversión productiva del Programa Global de Crédito para las Pequeñas y Micro Empresas; el 17% a Cédulas hipotecarias Rurales y; el 52% al financiamiento otorgado por bancos públicos (nacionales y provinciales) o privados.¹⁷

Para el CRII se diseñó una batería de recursos e instrumentos económicos pertenecientes al Programa, agrupados en una “Caja de Herramientas” y orientados al financiamiento, al asesoramiento o bien, a la articulación con herramientas

¹⁶ Albanesi, *et al*, 1995:84.

¹⁷ *Ibidem*, 1995:88.

de política pública de otras agencias de gobierno. Independientemente del funcionamiento (o no) del mecanismo diseñado, se debe constatar el esfuerzo institucional movilizado para revertir una de las falencias identificadas en CR: la falta de coordinación entre las distintas agencias públicas y sus instrumentos de intervención (INTA, Ministerios e Instituciones bancarias). Los instrumentos financieros del CRII se integraron en una “caja de herramientas” compuesta por mecanismos de financiación y apoyo a la comercialización en las distintas fases de la actividad productiva. Según se constata en los datos del Programa Federal de Desarrollo Rural del INTA (PROFEDER), al cumplirse el primer año del CRII, la línea Impulso Argentino (solventada con recursos propios del INTA) tiene 164 proyectos aprobados y 96 en evaluación; la línea 400 del Banco Nación 32 proyectos aprobados y el FONDER (Fondo Integral para el Desarrollo Territorial), 17 proyectos en evaluación, los cuales se sumaron a los 600 grupos del CR vigentes.

Independientemente de las líneas de crédito facilitadas en las dos etapas del Programa, desde el Estado se asignaron importantes recursos para su mantenimiento. Mientras que en el CR los recursos ascendieron a los 10 millones de dólares provistos por la SAGPyA, el INTA y los gobiernos provinciales; al momento del lanzamiento CRII manejó un presupuesto de 81 millones de dólares, según los datos del Ministerio de Agricultura,¹⁸ destinándose casi en su totalidad al pago de los promotores asesores.¹⁹

En cuanto a la implementación del Programa, también siguen las diferencias observadas. En los noventa, CR estaba vinculado al enfoque de cadenas productivas y tramas productivas de los agronegocios, efectuado según el enfoque territorial elaborado por el INTA. Por su parte, el lanzamiento del CRII se articula con los cambios institucionales generados en el INTA, en 2013, donde se reorganizan las actividades de extensión en los llamados “Programas Regionales con Enfoque Territorial” (PRET). Los PRET proponen un enfoque integral para la gestión de los territorios, en función de las necesidades socioeconómicas y ambientales identificadas desde el Instituto. Así, estos ofrecen el espacio de integración de las dinámicas territoriales con lo político, para la definición de las estrategias de desarrollo territorial, de corto y mediano plazo.²⁰

¹⁸ Al momento de su lanzamiento, en mayo de 2013, CRII tenía asignado un presupuesto de 450 millones de pesos, con un tipo de cambio de 5.5 pesos por dólar. Tras la devaluación realizada en enero de 2014, la cotización de la moneda norteamericana pasó a 8 pesos por dólar y fue subiendo periódicamente hasta llegar a los 14 pesos por dólar, en enero de 2016. En ese sentido, actualmente CRII cuenta con un presupuesto de 32 millones de dólares, lo cual representa un fuerte incremento del presupuesto que fuera asignado al CR. Datos de cotización disponibles en: <http://es.investing.com/currencies/usd-ars-historical-data>

¹⁹ MINAGRI.

²⁰ Del Valle Ledesma; Cittadini, 2015.

Por lo general, tanto desde los organismos de ejecución como de la escasa literatura académica que da cuenta del Programa, el éxito del mismo ha sido medido en función de la cantidad de grupos conformados por año. Tal es así, que en ambas fases del Cambio Rural se ha establecido un piso mínimo de grupos y de productores afectados por ellos. CR, al año de su implementación contaba con 1.605 grupos de productores, con más de 19.000 productores implicados. Sin embargo, después de su espléndido éxito inicial, el número de grupos inscriptos fue oscilante en sus primeros 15 años: a fines de los noventa existían alrededor de 900 grupos y para 2012 llegaban a 1.486, con 14.864 productores.²¹ Respecto de la concentración geográfica en los primeros años, el 54% de los grupos estaban radicados en la región pampeana (y el 26% de ellos, en Buenos Aires) seguido en importancia por la región Noroeste (17%) y Noreste (13%).

El CRII desde el comienzo estuvo respaldado por campañas de información, difusión y capacitación promovidas por el Programa Federal de Apoyo Rural. De ese modo, tras el primer año de existencia del nuevo Programa se alcanzaron a constituir más de 2.300 grupos en todo el país, nucleando casi 20.000 productores (superando así el objetivo para el primer año del Programa, fijado en 2.000 grupos). De los grupos conformados en el primer año de la nueva etapa del Programa, se observa mayor presencia de las zonas extrapampeanas que en el primer año del CR: de los 2.405 grupos conformados hasta diciembre de 2015, el 39% radican en la zona pampeana, en tanto el 31% restante son del resto del país. En el enclave sojero, la zona comprendida por el norte de Bs As y el sureste de Santa Fe, para mayo de ese año se habían conformado 187 grupos, en la mayoría de los casos orientados a las actividades tradicionales que fueran desplazadas por la expansión de la agriculturización. Según consta en los proyectos presentados en el CRII, buena parte de las propuestas se orientan a financiar actividades que requieren mayor mano de obra y con estrategias agroecológicas más sustentables ambientalmente. En ese sentido, se observa la continuidad de la dinámica de funcionamiento CR cuyos grupos (más del 81,7% de los grupos activos),²² entre 2006 y 2012, se concentraron en la apicultura, los frutales, la ganadería, la horticultura, los porcinos, la lechería y el turismo.

Entre los problemas del Programa, es posible afirmar que la propuesta del asociativismo fue desarrollada sin tener en consideración la radical heterogeneidad del panorama rural argentino. Este elemento explica el relativo éxito de los grupos de la región pampeana, con características de productores capitalizados definidos por los mercados internacionales, frente a los conformados en las economías regionales. Como parte de las explicaciones de este fenómeno se destacan: i) las características idiosincráticas no solo de los productores, sino también de los técnicos que trabajan con ellos. Allí, el individualismo y la desconfianza constituyen un primer obstáculo para avanzar hacia el asociativis-

²¹ Gargicevich; Arroquy, 2012.

²² *Idem*

mo; ii) el desconocimiento y carencia de herramientas adecuadas para hacer del asociativismo una modalidad de trabajo viable (aspectos legales, falta de normas legales adecuadas y falta de asistencia técnica previsional e impositiva); iii) cuestiones relacionadas con la coyuntura del territorio, como por ejemplo, el endeudamiento de algunos productores que dificulta la articulación y la dispersión geográfica.²³

Otro de los aspectos observados en la comparación entre el CR y CRII, es la capacitación de los técnicos asesores. El CR reflejaba la concepción imperante en los noventa respecto a los organismos estatales: la extensión debería ser realizada por técnicos privados.²⁴ En ese sentido, en los informes de evaluación del CR, se manifestaron las falencias para un asesoramiento integral al productor, vinculado con la formación profesional y la falta de equipos interdisciplinarios. En el CRII, este elemento ha sido tomado en consideración, ya que las actividades de formación y capacitación profesional para promotores y agentes de proyectos es una práctica institucionalizada en la Coordinación Nacional de Programa.

Las rupturas y continuidades aquí señaladas para las dos etapas del Programa tienen un trasfondo definido por los contextos políticos, sociales y económicos. TrASFondo derivado de las características intrínsecas de las visiones sobre el desarrollo rural que se pusieron en juego durante los años de diseño e implementación del Programa. El siguiente apartado da cuenta de los principales acontecimientos y conceptos que contribuyeron al diseño del CR y CRII.

La cocina (y sus recetas): el diseño de las políticas públicas

El análisis de cualquier política pública requiere tener en consideración las circunstancias y las características propias de las coyunturas económico-políticas, puesto que desde allí se orienta la identificación (por parte de las agencias de gobierno) de la cuestión problemática como asunto de interés político, posteriormente incorporado en la agenda pública. En ese sentido, el análisis de las políticas permite identificar el problema que emerge como objeto de la acción estatal, las características del objetivo político asumido y la determinación de la agencia pública involucrada en cada etapa.²⁵

Así, el estudio de las políticas permite observar al Estado en acción, puesto que ellas representan la gestión estatal para regular las diferencias entre los distintos grupos de interés. De ese modo, las políticas públicas no existen de forma aislada, sino que se vinculan con otro conjunto de medidas e instrumentos, diseñadas en el marco de una determinada estrategia de desarrollo (tal como se ha señalado

²³ Tort; Roman, 2005.

²⁴ A partir de las bases que ya poseía el INTA se incorporan para el primer año del Programa: 100 agentes de proyectos y 1.500 promotores asesores.

²⁵ Alonso, 2008: 18.

para CRII en el apartado anterior). Asimismo, junto con las particularidades de las coyunturas (donde se percibe el interés de los actores), debe reconocerse la importancia de las ideas, las teorías, los conceptos y los marcos de análisis que estructuran el reconocimiento de un problema y las posteriores evaluaciones de la política. En este apartado se analizan ambas variables: se da cuenta del contexto económico político y sus actores, al tiempo que se presentan los principales conceptos, modelos y teorías que pretenden y/o pretendieron explicar las definiciones de la agenda de desarrollo rural, con la cual se dio sustento al Programa Cambio Rural en los 20 años de su existencia.

La economía política del Programa Cambio Rural: coyunturas

Las políticas públicas, entendidas como procesos y construcciones sociales, requieren de la adopción, por parte del Estado, de una concepción de la realidad en clave relacional que tenga en consideración los conflictos, los sujetos y la complejidad de los procesos. Ello implica visibilizar las relaciones de poder y la espacialidad de sus relaciones.²⁶

En su larga vida, el CR transitó dos coyunturas de época, marcadas por importantes conflictos políticos y económicos en los que, de alguna manera, se intervino desde la esfera estatal. CR refleja dicha intervención, puesto que se lanzó en un contexto de implementación de medidas económicas ortodoxas que desregularon las actividades rurales. Por otro lado, CRII vio la luz como parte de la resolución de un conflicto político que tuvo como protagonistas al poder ejecutivo nacional y a las organizaciones gremiales del sector agropecuario.

Las políticas económicas implementadas en la década de 1990 influyeron decisivamente en el desempeño de la agricultura, en tanto estuvieron orientadas a contribuir en la determinación del crecimiento y la estabilidad de la economía, la rentabilidad relativa de las diferentes ramas de la economía y la distribución de los recursos entre ellas; el ingreso y la demanda agregada de bienes agropecuarios y, con ello, el crecimiento del producto, empleo e ingresos sectoriales.²⁷ En ese sentido, en consonancia con las nuevas estrategias de desarrollo rural promovidas por los organismos de financiamiento internacional (FMI, BM y BID), se diseñó una agenda orientada a la modernización productiva y tecnológica para un proceso de crecimiento económico sustentable, la instrumentación de la reforma social, el fortalecimiento de la acción del sector privado y de la sociedad civil y la reforma del Estado (reducido y eficiente).²⁸

Como parte del paquete de medidas económicas, se encararon privatizaciones y desregulaciones que llevaron al desmantelamiento de los organismos públicos

²⁶ Elverdín *et al*, 2014.

²⁷ Gómez Oliver, 1994.

²⁸ Lattuada, 2000; Ellis; Biggs, 2005.

de control institucional y político. Puntualmente para el sector agropecuario, se eliminaron las juntas de comercialización y entes de regulación sectorial: la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el Fondo Nacional de la Yerba Mate y el Fondo Nacional del Algodón. En la misma línea, tal como fuera mencionado, el establecimiento de la paridad cambiaria con la moneda norteamericana alentó una mayor incorporación de capital y tecnología y, debido a ello, el monto de la deuda por unidad de producto agropecuario creció significativamente, sin reflejarse en aumentos comparables en los ingresos del campo (debido a la caída de los precios internacionales) y generando una importante crisis en el sector, que desplazó casi 100.000 EAPs del escenario productivo argentino.²⁹

De ese modo, tal como sucedió en otras áreas de intervención pública, las actividades del Estado quedaron relegadas a cuestiones técnicas, como ser el control sanitario, la promoción y asesoramiento de negocios privados y la asistencia parcial de los segmentos socioeconómicos más afectados por el nuevo modelo de acumulación, orientado al exterior.

Si bien el impacto de dichas políticas se dio de manera desigual debido a la heterogeneidad de los subsistemas productivos, en líneas generales se profundizó la descapitalización relativa de los productores (y de las cooperativas) en todas las regiones del país. Allí, el Estado estuvo concentrado en dar impulso y respaldar el fortalecimiento de la sociedad civil a través de nuevas formas de intervención segmentadas (según el tipo de sujeto rural), más acotadas e indirectas, tendiendo a una participación decisiva de los interesados a través de formas asociativas y promoviendo la construcción de las redes de apoyo. Con ese rol, desde el Estado los esfuerzos se concentraron en el diseño de políticas que contemplaron sujetos diferenciados, y discriminaciones positivas o redistributivas en favor de los sectores más pobres, con el objeto de reducir la expulsión del medio rural y la polarización socioeconómica (apartado 1). Dichas medidas estuvieron basadas en programas que buscaban incidir en la productividad, en la capacidad de negociación de los productores y la generación de empleo productivo e ingreso.³⁰

Como telón de fondo de la acción estatal en los primeros años noventa, junto con la consolidación de un nuevo régimen de acumulación en el sector, surgieron y se consolidaron nuevos y remozados actores políticos agrarios. Estos fueron desplazando, paulatinamente, la centralidad de las organizaciones gremiales históricas como protagonistas del poder agrícola argentino. Así, en el primer quinquenio de la década, se establecieron las bases de la nueva dinámica de los agronegocios globalizados en la Argentina que perdura hasta los días actuales, centrada en torno de las empresas multinacionales proveedoras de servicios y exportadoras, *pooles* y fideicomisos de siembra. Estos, junto con la banca privada

²⁹ Gras; Hernandez, 2009; Tedesco; Picardi de Sastre, 2003.

³⁰ Lattuada, 2000; Carballo González, 1995.

y las nuevas organizaciones rurales, con perfiles técnicos (como AAPRESID y ACSOJA), reconfiguraron el mapa social de actores agropecuarios.³¹

Con el cambio de siglo y la recomposición de la centralidad del Estado como pilar de un nuevo proyecto de gobierno, se inicia un proceso de reflexión sobre las políticas de desarrollo rural, la organización interna de las agencias estatales (como el INTA y la SAGPyA) y los modos de financiamiento de los organismos multinacionales.

En 2008, al igual que en otros momentos de la historia agrícola argentina (1989, 1998 y 2001) el marco de crisis internacional ha presentado ventanas de oportunidad para la difusión de momentos instituyentes de nuevas dinámicas políticas. En dicho año y a pocos meses de iniciada la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, con un precio internacional de los *commodities* agrícolas excepcionalmente alto, se anuncia la decisión administrativa del Ministerio de Economía 125/08 para modificar el impuesto a la exportación de granos, desatando un conflicto impensable desde su impacto político-institucional.

En el marco de precios internacionales altos, el estallido del conflicto permitió agrupar fuerzas con históricas diferencias ideológicas, políticas y filosóficas, en torno de una Mesa de Enlace Sectorial.³² Durante los primeros meses, la Mesa se esforzó por demostrar la amplia y heterogénea estructura social del sector, señalando las necesidades de cada uno de los espacios y actores. Frente a la ampliación de la demanda y el fortalecimiento de la Mesa, desde el gobierno se optó por despolitizar la discusión y volverla estrictamente una cuestión técnica. Ese ha sido el comienzo de un nuevo capítulo de la vinculación política entre el sector y las agencias de gobierno, donde los esfuerzos y recursos públicos que fueron movilizados, se orientaron a desarmar la “quimérica” alianza conformada por los otrora antagonistas actores rurales y recuperar a los aliados históricos del gobierno en el sector rural.

Como parte de la estrategia de “recuperación”, desde el estallido del conflicto, las agencias públicas han avanzado en la generación de nuevos espacios para la definición de políticas sectoriales. Tal como ya ha sido mencionado, a través de cambios institucionales, es posible dar cuenta del fortalecimiento de las capacidades del Estado para el tratamiento de los pequeños y medianos productores,

³¹ Gras; Hernandez, 2009.

³² A través de la misma se consolidó una larga alianza entre la Federación Agraria Argentina, histórica representante de pequeños y medianos productores; CONINAGRO, la Sociedad Rural Argentina y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), que nuclean a los grandes productores. Asimismo, quienes controlan las dinámicas de los agronegocios transnacionalizados, empresas multinacionales de provisión de insumos y comercializadoras, no participaron formalmente del reclamo, pero muchos de los reclamos de la Mesa de Enlace contaron con el apoyo de ellas.

donde la Secretaría de Agricultura Familiar (2008), el RENAF y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2009) son los ejemplos más resonantes.

Hasta aquí ha sido posible distinguir dos coyunturas políticas y económicas bien puntuales, desencadenadas en el marco de dos modelos de desarrollo distintos: mientras que en pleno auge del neoliberalismo se manifiesta la retracción de la política frente a las dinámicas del mercado, con el cambio de modelo de desarrollo (propuesto por el proyecto de gobierno kirchnerista) se verifica un nuevo rol de la política pública, reflejado en el impulso de medidas destinadas al sector rural, principalmente a partir del 2006. Asimismo, tal como se ha señalado, el análisis de las políticas no se agota en la contextualización de las mismas, sino que requiere la comprensión de las ideas, las creencias y los valores que contribuyen a moldearlas en dichos contextos.

Las lentes políticas: conceptos y paradigmas

Tal como se mencionó, la génesis de una política pública comienza por el reconocimiento de un problema por parte de las agencias del Estado. En la estructuración y delimitación del problema, los paradigmas, las palabras y los conceptos utilizados para describirlo, analizarlo y/o clasificarlo permiten enmarcar y moldear la realidad sobre la que se desea aplicar la política.³³ En ese sentido, para el análisis de las políticas públicas es central la perspectiva desde la cual los diseñadores de políticas buscan aproximarse a un tema, puesto que allí estriba el problema que se ve y las formas posibles de resolverlo. Por lo tanto los valores, las creencias, las ideologías, los intereses y los prejuicios influyen en la percepción de la realidad, que a su vez determinan los problemas que se ven. Ellis y Biggs sostienen que las ideas de desarrollo aparecen primariamente en una década, a menudo cobran fuerza en la década siguiente, y solamente comienzan a reflejarse en la práctica política diez o quince años luego de su formulación.³⁴

A continuación, se busca desagregar las bases conceptuales que fueron utilizadas para el diseño de las dos etapas del Programa Cambio Rural: la reconversión productiva, en consonancia con los lineamientos de los Organismos Internacionales, y el enfoque de Desarrollo del Territorio Rural, como una etapa superadora de aquella.

En la década de 1990, la coyuntura económica nacional fue pensada desde las presiones que la globalización, el surgimiento de nuevos patrones tecnológicos y la falta de eficiencia provocarían en las matrices productivas y económicas de los países en desarrollo. Con ese dictamen, fruto de la hegemonía de la cosmovisión neoliberal, las privatizaciones y desregulaciones de los mercados internos configuraron una nueva arena para la renegociación de los argumentos que

³³ Parsons, 2007: 120.

³⁴ Ellis; Biggs, 2005: 61.

legitimaron las problemáticas y las soluciones sociales. Como parte de dichos argumentos, los Organismos Internacionales de financiamiento adoptaron los *Programas de Apoyos Integrados para Pequeños y Medianos Productores Basados en la Demanda*. A través de estos se buscaba brindar un conjunto de apoyos integrados, con la transferencia de tecnología en un lugar central, junto con la información y capacitación sobre las nuevas dinámicas de mercado, la diversificación de la producción, las formas asociativas y la vinculación con el crédito.³⁵ Pese a que este enfoque no constituía un esquema de desarrollo, influyó en el diseño de las políticas de desarrollo rural de toda la región latinoamericana.

En esa línea, desde el INTA se previó que las dinámicas de los agronegocios globalizados que comenzaban a delinearse, desenmascaraban las debilidades y fortalezas de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias. Desde el Instituto, se esgrimieron dos razones:

“...la primera es por su fragilidad en función de los escasos grados de libertad para la toma de decisiones, por causas tales como la descapitalización, el nivel de escala productiva, la ausencia de capital de giro, el nivel de pasivos y las afectaciones climáticas; y la segunda por su flexibilidad para adoptar nuevas tecnologías, superar la faz individual de producción, buscar nuevos mercados y reconvertir sus establecimientos.”³⁶

Según Albanesi *et al*,³⁷ los datos señalados en el diagnóstico del INTA fueron lo suficientemente contundentes para que, desde el gobierno, se reconociera (en 1992) que el 50% de los EAPs podrían desaparecer si no se adaptaban a las condiciones del nuevo escenario de acumulación en Argentina. Dicho diagnóstico dio cuenta de los cambios de enfoque sobre cuestiones agropecuarias, donde los EAPs ya no eran considerados como el espacio principal de referencia, sino uno más de los que integran la trama agroindustrial y de servicios de un territorio, a la cual la actividad primaria se encontraba cada vez más integrada y en relación de mayor dependencia y subordinación.³⁸

En ese contexto, aparece la idea de reconversión productiva (RP) como paradigma predominante para la promoción del desarrollo rural. La RP fue entendida como el proceso a través del cual se incrementa la productividad, se añade valor agregado, se diversifica la producción y/o se realiza un cambio de cultivos hacia aquellos con mayor rentabilidad. La misma atravesó diagonalmente el quehacer del productor rural.³⁹ Ante la consolidación de un nuevo capitalismo rural globalizado, la supervivencia y el desarrollo de amplias franjas de pequeños y medianos

³⁵ Lattuada *et al*, 2008: 92-93.

³⁶ Portillo, 2009.

³⁷ Albanesi *et al*, 1995: 85.

³⁸ Schejtman; Barsky, 2008.

³⁹ Segura *et al*, 2007; Lattuada *et al*, 2008.

productores se planteó a partir de la reconversión de sus explotaciones en base a la organización de sus propias fuerzas y capacidades, y la construcción de redes de vinculación con otras fuerzas y recursos sociales disponibles que brinden los apoyos necesarios.⁴⁰ En otras palabras, el aumento de la productividad era la fuente más segura de elevar la rentabilidad e ingresos en forma sostenida, competir de manera exitosa en el mercado, y con ello elevar el nivel de vida de las familias rurales.

La RP estuvo legitimada tanto por condicionantes externos como internos. A nivel externo el avance de la globalización, de los flujos financieros y los mercados, que harían surgir un nuevo patrón productivo basado en las tecnologías de información y comunicación, la biotecnología y nuevos modelos gerenciales administrativos. A nivel interno, la hegemonía de un paradigma global que desplazaba a la política pública al fomento de la autonomía de los sujetos sociales, a través de la creación de mayores espacios para organizaciones sociales y grupos privados. En este sentido y tal como fuera mencionado, el diseño de las políticas rurales en dicho periodo se definieron revisando las prácticas del sector privado.⁴¹ En palabras de la FAO las políticas sectoriales deberían:

“...devolver a los productores el papel protagónico en el desarrollo rural, disolver los mecanismos que generan un exceso desigual al conjunto de los recursos y servicios públicos, y crear una flexibilidad institucional que permita la aplicación de políticas diferenciadas por producto, por región y por tipo de productor...”⁴²

Así, la RP fue el principal sustento para la elaboración de políticas orientadas a incorporar a los pequeños y medianos productores al entorno resultante del proceso de apertura económica. Bajo este paradigma se impulsó, como factor de éxito, la importancia de la asociatividad y la consolidación de las cadenas productivas con visión empresarial sustentada en la incorporación de tecnología, el mejoramiento de sus capacidades organizacionales y la ampliación de conocimientos técnicos. Es posible trazar la linealidad de estos elementos en los objetivos de las políticas de desarrollo rural y en particular del Programa Cambio Rural, el cual estaba orientado a: i) el aumento de la productividad; ii) el agregado de valor; iii) la diversificación agraria y iv) el cambio hacia otros cultivos. En este sentido, es posible considerar que la búsqueda de la “Reconversión Productiva” proyecta la lógica de los agronegocios en las PyMEs rurales, en base a innovaciones tecnológicas y mejoras en la gestión. En esa línea, desde el

⁴⁰ Carballo González, 1995.

⁴¹ En Argentina, los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA) funcionaron como caso exitoso del sector privado. Estos Consorcios, conformados en los años sesenta, tienen por finalidad la difusión de tecnologías e informaciones productivas con el fin de optimizar el rendimiento de las producciones. Estos están conformados por grupos de 6 a 12 personas.

⁴² Gómez Oliver, 1994: 346.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (1993), se hizo hincapié en la importancia de la “cultura decisional”, definida por las creencias, los valores y expectativas de los productores con mayor competitividad internacional.

La mayoría de los programas de desarrollo rural en la Argentina se concibieron en este periodo y bajo el paradigma neoliberal de intervención pública. Asimismo, sus resultados macro y sectoriales tuvieron efectos neutros o negativos, que no fueron suficientes para compensar los efectos negativos generados por las dinámicas globales, principalmente la concentración y la consecuente expulsión de PyMES fuera del aparato productivo rural.

Tras la crisis económica de 2001 y el abandono de la convertibilidad, se consolidó un nuevo régimen social de acumulación enfocado en revalorizar y estimular el mercado interno y la exportación de *commodities* agrícolas. De manera más o menos coherente con el resto de las políticas públicas promovidas en este nuevo periodo, en torno del desarrollo rural, se ha buscado establecer fronteras ideológicas y conceptuales con las iniciativas, los programas y las políticas gestadas en el marco del paradigma neoliberal.

En el marco de la nueva coyuntura político-institucional, las agencias del Estado buscaron estimular la cohesión e inclusión social, abandonando formalmente la “noventista” noción de desarrollo como crecimiento económico. Como corolario del proceso se adopta la propuesta del Desarrollo del Territorio Rural (DTR), la cual apunta a desterrar la identificación del desarrollo rural con el desarrollo de la agricultura, los aumentos de producción y la productividad agrícola. Desde el DTR, se propone un modelo de desarrollo territorial integral, que apunta a la generación de capacidades locales para aprovechar los recursos propios y movilizarlos hacia la satisfacción de las necesidades y los problemas de la comunidad.⁴³ Así, la propuesta del DTR establece como prioridad la eliminación de las condiciones de pobreza rural incluyendo no solo a los productores agropecuarios y sus familias, sino al conjunto de la población que reside y trabaja en el ámbito rural no agrario. Esta perspectiva otorga visibilidad y prioriza los lazos de la producción agropecuaria propiamente dicha y las actividades vinculadas.

Según Schejtman y Berdegué,⁴⁴ bajo la nueva mirada se supone al territorio más allá de su espacio físico y lo aborda como una “...construcción social de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados”. En ese sentido, la propuesta resulta valiosa en su rescate de la importancia del capital

⁴³ INTA, 2006.

⁴⁴ Schejtman; Berdegué, 2004: 5.

social local y regional, y de la necesidad de su fortalecimiento para cualquier iniciativa de desarrollo que se pretenda sostenible en el tiempo.⁴⁵

Desde el INTA, como parte de su Plan Estratégico Institucional 2005-2015, para sus actividades de investigación y extensión se articuló su visión del desarrollo rural en torno del DTR.⁴⁶ El “nuevo” desarrollo adoptado por el Instituto, potencia la presencia territorial del INTA puesto que favorece avanzar en los análisis a nivel micro, donde se ponderen las heterogeneidades de los espacios rurales en cuanto a la disponibilidad de activos, su productividad, las fallas y restricciones de mercado, los vacíos institucionales, etc.⁴⁷ Con los lentes del DTR puestos, desde el INTA y el MINAGRI se han replanteado las estrategias de intervención territorial, lo cual implica necesariamente, la identificación de las situaciones problemáticas y las soluciones posibles.

El CRII condensa el proceso aquí descrito, al ser relanzado en el marco de un contexto político caracterizado por dinámicas pendulares de las distintas fuerzas desplegadas en el escenario rural. De hecho, los elementos centrales del DTR se verifican en las primeras fases del Programa⁴⁸ (definición del problema e identificación de respuestas), a su vez plasmados en las metas establecidas por el CRII: “Fortalecer, Mejorar, Valorar y Preservar” las acciones de los productores y el medio ambiente, haciendo hincapié en la equidad de género, los jóvenes y el cuidado de los recursos productivos.⁴⁹

Queda, entonces, reflejado que cada etapa del Programa Cambio Rural ha sido diseñada e implementada en el marco de dos modelos de desarrollo distintos, donde el Estado ocupa espacios y roles particulares en las distintas arenas políticas. En el marco de esos modelos, el desarrollo rural cobró significados que se cristalizaron en cada una de las versiones del Programa, sus objetivos y los sujetos potencialmente beneficiarios.

⁴⁵ Lattuada *et al*, 2012.

⁴⁶ En su Plan Estratégico el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria propone que “El nuevo planteo de desarrollo rural con enfoque territorial incluye el concepto ampliado de lo rural y los vínculos urbano-rurales; la consideración del desarrollo territorial en un espacio determinado, con un proyecto concertado, para el mediano y largo plazo; la heterogeneidad de los territorios; la convocatoria a todos los agentes del territorio; la combinación del empleo agrícola, no agrícola y servicios; la demanda externa al territorio como motor de las transformaciones productivas; la competitividad sistémica; el fortalecimiento de la gestión y desarrollo institucional” (INTA, 2005: 45-46).

⁴⁷ De Janvry; Saloudet, 2000.

⁴⁸ El enfoque por etapas (ciclo de políticas públicas) continua siendo la base tanto del análisis del proceso de las políticas públicas como del análisis en y para el proceso de las mismas (Parsons, 2007).

⁴⁹ www.inta.gob.ar

Conclusiones

La política surge porque no hay una percepción universal sobre los problemas y, en caso de haberla, no hay un acuerdo universal sobre qué puede y debe hacerse al respecto. En esa línea, las dos etapas del Programa Cambio Rural condensan diferentes ideas de dos modelos de desarrollo distintos, con distintas miradas sobre cómo promover el desarrollo rural.

A principios de los noventa el CR se diseñó tomando ideas, conceptos, experiencias y recomendaciones de los Organismos Internacionales de crédito, como parte de una serie de medidas de contención ante los previsibles efectos negativos que iban configurando las dinámicas globales del mercado agropecuario. Para entonces, el desarrollo rural se concebía fundamentalmente como crecimiento productivo (incremento de la producción, de la superficie cultivada y la incorporación de tecnología). Con el CR, desde el Estado, se pretendió apuntalar al segmento de productores con capacidad para reconvertirse productivamente y, mediante la conformación de grupos, mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas para lograr insertarse en la nueva dinámica del agronegocio global.

Posteriormente, durante el proyecto de gobierno iniciado en 2003 y con el agronegocio global de la soja ya consolidado, se relanzó el Programa con el fin de reforzar los componentes sociales del mismo, para complementar los aspectos estrictamente productivos. El CRII fue diseñado para articular con una nueva visión del desarrollo rural, sustentada en el enfoque territorial (DTR), consolidada en los foros académicos y políticos a fines de los noventa. El DTR se basa en los aspectos integrales de los recursos productivos, culturales y sociales del territorio. Asimismo, se considera que el relanzamiento del CRII formó parte de una batería de anuncios políticos destinados al segmento de los pequeños y medianos productores, como parte de la estrategia del gobierno de recomposición de alianzas tras el conflicto con el sector por la Resolución 125/08. Asimismo, el rediseño del Programa careció de una proyección consistente sobre el potencial cambio estructural del agro argentino.

En ese sentido, es posible afirmar que el Programa Cambio Rural condensa los tiempos históricos de las políticas públicas, tanto económicos como políticos, puesto que como se ha visto en este trabajo, las coyunturas forzaron el impulso de las distintas etapas del Programa y definieron los criterios para su diseño e implementación. Mientras el CR se diseñó en el marco de una crisis económica que recaía sobre los pequeños y medianos productores, que amenazaba con profundizarse (y de hecho, lo hizo); el CRII fue rediseñado como parte de una crisis política. Del mismo modo, los paradigmas que sirvieron de base fueron modificados, de aquel que consideraba al crecimiento productivo como eje para la promoción del desarrollo, con el objetivo de integrar a las PyMEs agropecuarias en las dinámicas globales del capitalismo rural; a otro en el que se busca

ponderar las características y los actores del territorio, mediante un esquema de intervención más integral.

Tal como se ha observado en este trabajo, el relanzamiento del Programa ha implicado importantes modificaciones respecto del planteo original en cuanto a la identificación del problema, el presupuesto y el diseño de las herramientas de intervención. En ese sentido, las lentes conceptuales del DTR constituyen un salto hacia adelante en cuanto al reconocimiento de las dinámicas de los actores y de los mercados dentro de un territorio delimitado (más allá de lo estrictamente productivista). Asimismo, dichas modificaciones programáticas no se han traducido (al momento) en una alteración de las tendencias (cuanti y cualitativas) del Programa original.

Es por ello que, sin lugar a dudas, este tipo de herramientas de intervención requiere de un seguimiento y reflexión permanente, con el fin de seguir explorando mejores estrategias de intervención, capaces de ser adaptadas a las especificidades de cada territorio productivo.

Fecha de recepción: 1 de setiembre de 2016

Fecha de aceptación: 31 de enero de 2017

Fuentes documentales consultadas

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2006); Glosario; Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios [CD-Rom]. Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión; Buenos Aires.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2013); Cambio Rural II: Innovación e Inversión. Manual Operativo.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2014); ¿Qué apoyo brinda Cambio Rural II?; Unidad de Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. Disponible en: <http://inta.gov.ar/documentos/%C2%BFque-apoyo-brinda-cambio-rural-ii>

MINAGRI (2011); Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020.

Bibliografía

Albanesi, Roxana; de Nicola, Mónica; Lattuada, Mario; Martini, Guillermo; Merigo, Ivana; Preda, Graciela M.; Prospero, Patricia; Questa, Mónica; Rosenstein, Susana (1995), "Cambio Rural: Una alternativa frente a la crisis de los pequeños y medianos productores agropecuarios?", en *Ruralia*, N° 6, septiembre-octubre, pp. 84-96.

Alonso, Guillermo (2008), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Ed. Prometeo.

Boivin, Mauricio; Rosato, Ana; Balbi, Fernando; Ayerdi, Cecilia (1997), "Cambio rural: ¿Reconversión productiva o reconversión profesional?" (presentación V Congreso de Antropología Social, Universidad de La Plata) (en línea). www.naya.org.ar (acceso noviembre 2016).

Carballo González, Carlos (1995), "Programa Social Agropecuario y Cambio rural. Dos intentos para atenuar la crisis entre los agricultores familiares", en *Realidad Económica*, N° 136, pp. 47-63.

Cittadini, Roberto (1997), "Algunas reflexiones en torno al Programa Cambio rural", en *Visión rural*, N° 3, febrero, pp. 26-30.

De Janvry, Alain; Sadoulet, Elisabeth (2000), "Growth, Poverty, and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-94", in *The Review of Income and Wealth*, N° 46, Vol 3.

- Del Valle Ledesma, Sandra; Cittadini, Eduardo (2015), "Los PRET como instrumento del INTA para aportar al desarrollo territorial en Argentina" (Poster, Seminario Internacional "Desarrollo Territorial y Políticas de Innovación", Rosario, Argentina) (en línea). http://inta.gob.ar/sites/default/files/poster_rosario_2015_-_pret_del_inta_ledesma_y_cittadini.pdf (acceso noviembre de 2016).
- Ellis, Frank; Biggs, Stephen (2005), "La evolución de los Temas relacionados al Desarrollo rural: desde la década de los años '50 al 2000", en *Organ. Rurais agroin*, N° 7, Vol. 1, pp. 60 - 69.
- Elverdín, Julio; López, Mario; Benoit, Marc (2014), *El ordenamiento territorial y los observatorios de prácticas territoriales. Hacia nuevas competencias*, AGRITERRIS, Universidad Nacional del Sur.
- Gargicevich, Adrián; Arroquy, Gonzalo (2012), "Evolución y potencialidad del programa Cambio Rural" (Presentación en las X Jornadas Nacionales de Extensión rural) (en línea). http://www.aader.org.ar/XVI_jornada/trabajos/archivos/2012_estrategias_trab_ext_rural.htm (Acceso noviembre de 2016).
- Gómez Oliver, Luis (1994), *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*, FAO, Chile.
- Gras, Carla; Hernández, Valeria (2009), *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*, Buenos Aires, Ed. Biblos.
- Greño, Pablo; Muñiz, Ignacio; Viñas, José (2004), "Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque", en *Cuadernos de desarrollo rural*, N° 51.
- Lattuada, Mario (2000), *Cambio Rural. Política y desarrollo en la Argentina de los '90*, Buenos Aires, CED – Arcasur Editorial.
- Lattuada, Mario (2014), "Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones", en *Temas y debates*, N° 27, primer semestre.
- Lattuada, Mario; Márquez, Susana; Neme, Jorge (2012), *Desarrollo rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*, Buenos Aires, Ed. CICCUS.
- Lattuada, Mario; Nogueira, María E.; Urcola, Marcos (2015), *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina*, Buenos Aires, Ed. Teseo.
- Manzanal, Mabel (2000), Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal); *Revista EURE (Santiago)*, Vol. 26; N° 78, septiembre.

- Manzanal, Mabel; Schneider, Sergio (2011), "Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)", en *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, N° 34, pp. 35-71.
- Manzanal, Mabel; Arzeno, Mariana; Nussbaumer, Beatriz (comp.) (2007), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Buenos Aires, Ed. CICCUS.
- Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo; Lattuada, Mario (comp.) (2006), *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires, Ed. CICCUS.
- Nogueira, María E. (2012), "Agricultura familiar y políticas públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja", en *Trabajo y sociedad*, N°21.
- Nogueira, María E. (2015), "Las redes de políticas como herramientas de análisis. Notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina (2008-2014)", en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 2, Núm. 1.
- Orlansky, Dora (2007), "Investigación social y políticas públicas", en *Revista SOCIEDAD*, septiembre.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO.
- Portillo, José (2009), "Las pequeñas y medianas empresas agropecuarias y el Estado", en *Revista Aportes*, N° 10, agosto (en línea). <http://www.asociacionag.org.ar/revista-aportes/edicion-10/> (Acceso noviembre de 2016).
- Schejtman, Andrés; Barsky, Osvaldo (2008), *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI.
- Schejtman, Andrés; Berdegué, Julio (2004), "Desarrollo territorial rural", en *Debates y temas rurales*, N°1 (en línea). <http://www.rimisp.org> (Acceso noviembre de 2016).
- Schiavoni, Gabriela (2010), "Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina", en Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo (comp.), *La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires, Ed. CICCUS, pp. 43-59.
- Tedesco, Lorena; Picardi de Sastre, Marta (2003), "Historia económica del sector agropecuario argentino en los años '90" (Ponencia presentada en las 3ras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales,

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires). Disponible en: <http://www.oppad.uns.edu.ar/docs/trabajos/congresos/historis%20sector%20agrop.90.pdf> (Acceso noviembre de 2016).

Tort, María; Román, Marcela (2005), "Explotaciones familiares: diversidad de conceptos y criterios operativos, Parte I: Los productores familiares pampeanos", en González, María del C. (comp.), *Productores familiares pampeanos, hacia la comprensión de similitudes y diferenciaciones zonales*, Buenos Aires, Astralib Cooperativa.

Vilas, Carlos (2013), *El poder y la política. El contrapunto entre razones y pasiones*, Buenos Aires, Ed. Biblos.