

Continuidades y disrupciones en una estrategia de intervención en el medio rural: el caso del Programa Cambio Rural.

*Tesis presentada para optar al grado de Magister de la Universidad de Buenos Aires,
Área Economía Agraria*

Juan Carlos Maceira

Ingeniero Agrónomo - Universidad de Buenos Aires – 1991

Lugar de Trabajo: Universidad Nacional de Hurlingham – Provincia de Buenos Aires



Escuela para Graduados Ing. Agr. Alberto Soriano
Facultad de Agronomía – Universidad de Buenos Aires



COMITÉ CONSEJERO

Directora de Tesis

Patricia Beatriz Lombardo

Ingeniera Agrónoma (Universidad Nacional de Mar del Plata)

Doctora (Universidad de Buenos Aires)

Co-directora de Tesis

María Isabel Tort

Licenciada en Sociología (Universidad del Salvador)

Master Scientiae en Economía Agraria (Universidad de Buenos Aires)

TITULO:

Continuidades y disrupciones en una estrategia de intervención en el medio rural: el caso del Programa Cambio Rural.

RESUMEN

Las últimas tres décadas han sido una etapa fecunda para el debate sobre las políticas de desarrollo rural en nuestro país, donde se produjeron grandes transformaciones tanto en su estructura productiva como en las funciones de producción. Las ideas en debate fueron evolucionando desde aquellas que predominaban a comienzos de los noventa (influidas todavía por el modernismo de la posguerra) hasta las actuales, atravesadas por el cambio climático y las perspectivas de género. Esa evolución fue transformando las instituciones públicas de política agropecuaria. En esta tesis se analizó la influencia de los enfoques de desarrollo rural adoptados (explícita o implícitamente) por los decisores de política agropecuaria sobre la creación y permanencia del Programa Cambio Rural y sobre la adopción de distintas estrategias de intervención que predominaron en diferentes periodos, desde su creación en 1993 hasta finales de 2019. En este contexto se analizó cómo las diferencias entre las estrategias de intervención modelaron el Programa y si estas diferencias generaron, o no, discontinuidades de largo plazo, como cambios en la conformación de la población objetivo. Asimismo, se indagó si, a pesar de esto, su mantenimiento, en términos de percepción e identificación de un núcleo persistente de su población objetivo, habría operado como un factor favorable para su continuidad. Para ello se utilizó el método de estudio de caso. Se relevó información mediante entrevistas semi-estructuradas a ex-funcionarios y funcionarios actuales con responsabilidad de alto nivel sobre las decisiones adoptadas en el Programa. Se considera que esta investigación contribuirá a comprender distintos aspectos de la gestión de política agropecuaria y su influencia sobre el cambio institucional.

PALABRAS CLAVES

Desarrollo rural; política agropecuaria; pequeños y medianos productores.

INDICE

1.	PLANTEO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	1
2.	OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE TRABAJO	7
3.	ANTECEDENTES SOBRE LA TEMÁTICA	8
3.1	Los enfoques tradicionales de desarrollo rural	8
3.2	Los nuevos enfoques de desarrollo al entrar al siglo XXI	15
3.3	Una estrategia de intervención estatal destinada a la reconversión productiva: el Programa Cambio Rural	19
3.3.1	La creación de Cambio Rural	19
3.3.2	La creación del PROFEDER	28
3.3.3	El Programa Cambio Rural II: Innovación e inversión	30
3.3.4	El Programa Cambio Rural III	31
3.3.5	Algunos datos del Programa Cambio Rural	32
4.	ENFOQUE TEÓRICO	34
5.	METODOLOGÍA	40
6.	RESULTADOS	46
6.1	Sobre la Población Objetivo	46
6.2	Vinculación entre el INTA y la Cartera Agropecuaria	69
6.3	El Programa	102
6.3.1.	La etapa inicial - subetapa CR I (a)	102
6.3.2.	La declinación - subetapa CR I (b)	110
6.3.3.	La recuperación de INTA subetapa Profeder (a)	112
6.3.4.	Postconflicto subetapa Profeder (b)	114
6.3.5.	Innovación e Inversión - (etapa CR II)	114
6.3.6.	El achicamiento (CR III)	119
7.	CONCLUSIONES	125
9.	BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA	133

GLOSARIO

AGP's: Agentes de Proyecto del Programa Cambio Rural.

ASE's: Promotores Asesores del Programa Cambio Rural.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

BNA: Banco de la Nación Argentina.

CD: Consejo Directivo.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina.

CHR: Cédulas Hipotecarias Rurales.

CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada.

CRA: Confederaciones Rurales Argentinas.

DTR: Desarrollo Territorial Rural.

FAA: Federación Agraria Argentina.

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

FONAF: Foro Nacional de la Agricultura Familiar.

HCDN: Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

IICA: Instituto de Cooperación para la Agricultura.

INIDEP: Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero.

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

ONCCA: Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario

ProFam: Programa para Productores Familiares.

PROFEDER: Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable.

PROINDER: Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios

PROSAP: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales.

PSA: Programa Social Agropecuario.

PTE: Plan técnico-económico y financiero.

PTG: Plan de Trabajo Grupal.

PyMEs: Pequeñas y Medianas Empresas.

SAGyP: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

SRA: Sociedad Rural Argentina.

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

1. PLANTEO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria, conocido como Programa Cambio Rural, lleva ya veintinueve años en ejecución. Que una estrategia de intervención, en la República Argentina, perdure por casi tres décadas, es un hecho destacable. A primera vista, cuando se piensa en una política de Estado se enfoca en ese tipo de políticas públicas que forman parte central de la estrategia de un país, que no cambian y permanecen en el tiempo independientemente de la ideología imperante en cada administración gubernamental.

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

Siguiendo a Pérez Enciso (2017), se pueden definir a las políticas públicas como acciones que aspiran a transformar la realidad. Según este autor, la estructuración de una política pública pasa por tres etapas: la percepción de una situación social “insatisfactoria”, la identificación del problema y el diseño de la estrategia de intervención. Entonces “incorporar una problemática en la agenda de gobierno implica preconcebir modelos mentales que dan forma a la definición del problema aceptable para la sociedad y, sobre todo, tratable para el gobierno. De este modo, los procesos decisionales terminan adaptando los problemas de la agenda política a las tecnologías de intervención disponibles, o ajustando, con ciertas modificaciones, las estrategias de intervención existentes” (Pérez Enciso, 2017: 249).

En los albores de los noventa, comienzan a diseñarse e implementarse estrategias de

intervención orientadas a atenuar los efectos de los programas de ajuste estructural impulsados desde el Consenso de Washington y los Organismos Multilaterales de Financiamiento. Para el sector agropecuario se estructuran programas específicos orientados a segmentos agrarios diferenciados, siendo Cambio Rural uno de estos.

Sin embargo, al revisar el caso en cuestión puede observarse que, a lo largo de su historia, existen momentos de ruptura que hacen pensar en puntos de discontinuidad y cambios de los objetivos políticos que permitirían diferenciar las sucesivas etapas como programas diferentes entre sí. En principio, cada cambio de administración gubernamental fue una oportunidad para revisar lo actuado y replantear el camino a seguir¹. También resultaron oportunidades de revisión los cambios registrados en la estructura de la cartera agropecuaria, que fue alternativamente Secretaría o Ministerio² en distintos periodos, y en su conducción, por la que, desde 1993, pasaron 6 ministros (sólo tres de ellos asumieron coincidentemente con un cambio de turno presidencial) y una docena de Secretarios de Estado.

Tropeano (2020) destaca que los cambios en la conducción del INTA son una fuente de variabilidad institucional, tanto por cambios en su presidencia, cargo por el que, desde la creación del Programa Cambio Rural hasta la fecha de esta tesis, han pasado quince funcionarios, como por los cambios en la Dirección Nacional.

¹ Desde la creación de Cambio Rural se cuentan ocho asunciones presidenciales, cinco de las cuales pueden considerarse cambios de rumbo (asunción del presidente De la Rúa en 1999; del presidente Duhalde en 2002; del presidente Kirchner en 2003, del presidente Macri en 2015 y del presidente Fernández en 2019) mientras que en el resto de los casos puede hablarse de relativa continuidad (en 1995 segunda presidencia del presidente Menem; 2007 y 2011 asunciones de la presidenta Fernández de Kirchner). No se consideran a los tres presidentes que asumieron durante la crisis institucional que empieza con la renuncia del presidente De la Rúa y culmina con la asunción de Eduardo Duhalde entre el 21/12/2001 y el 02/01/2002.

² Entre 1993 y octubre de 2009 fue una Secretaría de Estado con la denominación de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP); Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentos (SAPyA); Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA). Entre el 12 y 28 de marzo de 2001 fue Subsecretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.

A estas discontinuidades administrativas se deben sumar cambios explícitos en la conformación del Programa. Un primer punto disruptivo de este tipo sería la inclusión del Programa Cambio Rural I³, en 2003, dentro del esquema del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER). Otro momento de ruptura, se produce con la puesta en marcha del Programa Cambio Rural II en el año 2014 y, finalmente, con la renovación realizada en 2017 denominada Cambio Rural III. Esta última implicó la discontinuidad del 80% de los grupos de productores. Por lo tanto, y sin profundizar todavía en la investigación, se pueden identificar al menos estos cuatro períodos.

Para explicar la evolución y cambios en las políticas públicas, Oszlak y O'Donnell (1981) utilizan una analogía musical: “La frase musical es un todo sucesivo y diferenciado” [...] “la calidad de cada nuevo acorde se ve teñida por el contexto musical precedente, el cual adquiere a su vez significados retroactivos a medida que se incorporan nuevos acordes”. En esta analogía, las políticas públicas serían los acordes de una obra representada por el proceso social construido en torno a una cuestión determinada. Así como los acordes siguen por lo general la melodía principal, y por razones de armonía deben adaptarse al fondo musical, las políticas públicas pierden significancia si no “...fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de "resolución" de la cuestión y a sus respectivas -y sucesivas- políticas” (Oszlak y O'Donnell, 1981: 11).

Siguiendo con esta analogía, los actores sociales, públicos y privados, van delineando el ritmo y las alternativas del proceso social, cual ejecutores de una obra musical. Y así como las progresiones de acordes determinan como se despliega una pieza musical, con el tiempo, “las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la

³ Se empieza a utilizar el término “Programa Cambio Rural I” a partir de 2014, año de lanzamiento del Programa Cambio Rural II.

cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social” (Oszlak y O’Donnell, 1981: 11).

Varios/as investigadores/as (Feito, 2013, Gisclard *et al.*, 2015; Fernández, 2018;) destacan cómo las políticas de desarrollo rural vinculadas con la Agricultura Familiar, que en los años noventa fueron instrumentadas a través del Programa Social Agropecuario, fueron institucionalizándose a través de su inserción en la estructura administrativa bajo la forma de Subsecretaría primero (2007) y de Secretaría de Estado de Agricultura Familiar más tarde (2014) y luego, con la sanción de la Ley N° 27.118 de *Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina* (2015). Se puede percibir en tal evolución una similitud con la progresión de acordes que definirán la obra musical. No sucedió lo mismo con el Programa Cambio Rural, que persistió bajo un formato de instrumento de intervención “ad hoc” y no tuvo a lo largo de este periodo un rumbo institucional claro. Es decir que, en lugar de consolidar un perfil institucional bien delineado, parece haber sido modificado con diseños “a medida” en distintos turnos de la administración pública y nunca fue incorporado al estamento institucional. La dificultad en hacer explícita la definición de la población objetivo y sus necesidades es uno de los problemas que se ponen de manifiesto en estos cambios programáticos.

A partir de estos supuestos, en esta tesis se analiza la evolución del Programa desde su creación hasta 2019, dividiéndolo en cuatro etapas: a) Etapa inicial: 1993-2003; b) Etapa PROFEDER: 2003-2014; c) Etapa Cambio Rural II: 2014-2015 y d) Etapa Cambio Rural III: 2016-2019. Asimismo, para la etapa inicial y la etapa PROFEDER, se analizan, para cada una de ellas, dos sub-etapas en virtud de las heterogeneidades encontradas.

Siguiendo a Oszlak y O’Donnell (1981: 13), “una política estatal es esa toma de posición

que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión”. La etapa inicial del Programa Cambio Rural estuvo centrada en un sujeto agrario cuya supervivencia económica estaba en peligro y que era necesario sostener, de lo cual dan cuenta varios autores (Bocchetto, 1995; Lattuada, 1997; González, Pagliettini, Tort, Lombardo y Formento, 1998; Gargicevich y Arroquy, 2012, Tarraborelli, 2017).

La necesidad de proteger a un tipo de empresario agropecuario en peligro fue plasmada en los objetivos del Programa, que prácticamente quedaron inalterados a lo largo de todo el período. Sin embargo, en la etapa de Cambio Rural III, los principales argumentos de los cambios realizados al Programa a partir de 2015 se justificaban en la necesidad de volver a atender a “la población objetivo original”⁴ (Longoni, 2017).

Tal como sostiene Palmisano (2017: 43), “el Estado no puede considerarse una institución homogénea sino más bien una arena de conflicto donde tienen lugar interacciones que pueden derivar en una determinada toma de posición del Estado que, a pesar de cierta estabilidad, nunca es definitiva. Este proceso puede asumir un carácter negociado o abiertamente conflictivo, producto del enfrentamiento entre unidades dentro del aparato estatal que tienen variables grados de autonomía”. Esto nos lleva a reflexionar acerca de los cambios en la categoría de productor agropecuario que fue objeto de las acciones desarrolladas través de Cambio Rural en los distintos momentos del Programa, en función de lo cual fue evolucionando la estrategia de intervención para atender a estos distintos estratos de productores.

Cabe también reflexionar que, en un momento de cambio institucional con predominio de instituciones extractivas, según la definición de Acemoglu y Robinson (2017), como

⁴ Félix Cirio, Subsecretario de Producción Agropecuaria y Mercados, manifestaba hacia 1995 que “La SAGyP creó Cambio Rural con el **objetivo de encausar, potenciar y orientar el deseo de cambio de los pequeños y medianos productores**, a través del INTA. En poco más de un año de acción ya han integrado a 1.600 grupos con más de 19.000 productores...” (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, 1995:11)

se describirá más adelante, el Programa Cambio Rural fue una estrategia inclusiva y esto sirvió para generar una gran adhesión inicial y mantener su prestigio durante todos estos años.

A partir de estas reflexiones, se realizó un análisis de las características de la población objetivo en las distintas etapas del Programa, las transformaciones de las estrategias de intervención, el escenario económico y productivo que enfrentaban los productores agropecuarios en cada periodo, la situación institucional de la administración pública⁵, así como los principales lineamientos de política económica y agropecuaria y, fundamentalmente, la percepción que tenían del Programa los principales decisores políticos de cada momento.

Las razones que llevaron al diseño e implementación del Programa tienen su origen en la construcción institucional y la conformación de la estructura agraria argentina, así como en la evolución de la concepción del desarrollo a lo largo del siglo XX. Fue necesario revisar estas cuestiones para interpretar mejor las motivaciones políticas y socioeconómicas de los decisores gubernamentales de fin del siglo pasado y comienzos del presente.

Tal como señala Shore (2010), los efectos de las políticas públicas van más allá de las intenciones de sus autores. Luego de creadas, su diseño original se va transformando gracias al moldeado de una compleja red de relaciones entre distintos actores generando, en ciertas ocasiones, consecuencias imprevistas e inesperadas. En este sentido, para Shore (2010: 36), no alcanza con analizar la labor de formulación de políticas si no que hace falta reflexionar “sobre las biografías y las dinámicas que rodean su traducción e interpretación”. Así “si la función de las políticas es intervenir en lo social y darle forma

⁵ Léase Secretaría/Ministerio de Agricultura en sus distintos formatos y del INTA

al mundo, entonces el estudio de las políticas se convierte en un instrumento útil para comprender los motivos que fundamentan dichas intervenciones y las lógicas culturales que las impulsan” (Shore, 2010: 37).

El núcleo central de esta tesis se ubica en las intersecciones entre la sociología rural, la economía política y la historia agraria. Los principales interrogantes que orientaron esta investigación son:

¿Cómo fue la evolución del programa Cambio Rural desde su creación hasta 2019?

¿Cuáles fueron los principales factores que incidieron en dicho proceso?

¿Cómo se adaptó el diseño del Programa Cambio Rural ante cambios en los paradigmas de desarrollo rural registrados en el periodo analizado?

¿Cuál fue el objetivo común que sirvió de hilo conductor para las sucesivas versiones del Programa?

¿Cómo impactaron las diferentes cosmovisiones de los decisores políticos en la generación de discontinuidades y/o conflictos ideológicos entre las diferentes etapas?

2. OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE TRABAJO

El objetivo general de esta investigación consiste en analizar el proceso de adaptación del Programa Cambio Rural a los cambios histórico-políticos registrados desde su creación hasta finales de 2019 e identificar los principales factores que incidieron en ese proceso evolutivo.

En tanto que **los objetivos específicos** son:

- Analizar la evolución del diseño ante cambios en los paradigmas de desarrollo rural registrados en el periodo analizado.
- Identificar las características diferenciales de cada etapa en función de los enfoques

de desarrollo predominantes.

- Identificar la posible existencia de características compartidas que permitieron su persistencia en el largo plazo.

Las **hipótesis de trabajo**⁶ que orientan esta investigación son:

- Los enfoques de desarrollo predominantes, entre los funcionarios responsables en las sucesivas administraciones gubernamentales, influyeron sobre la estrategia del Programa Cambio Rural generando discontinuidades y rupturas.
- Parte de los cambios en las estrategias de intervención del Programa Cambio Rural se vinculan con modificaciones en la definición y conformación de la población objetivo, la que estuvo influida por los enfoques de desarrollo predominantes.
- El Programa Cambio Rural fue, desde sus inicios una estrategia de intervención inclusiva y de discriminación positiva, por lo cual tuvo una gran adhesión inicial y mantuvo su reputación a lo largo de los años. Esto permite inferir que persistieron en el largo plazo algunas características compartidas vinculadas con la reputación lograda desde el inicio.

3. ANTECEDENTES SOBRE LA TEMÁTICA

3.1 Los enfoques tradicionales de desarrollo rural

Desde antes de la década de los noventa, el INTA se convirtió en el canal de ejecución de estrategias de intervención orientadas a atenuar, en la población agropecuaria, los efectos

⁶ Hipótesis de trabajo: supuestos basados en hechos conocidos que sirven como puntos de referencia o guía para una investigación posterior. Una investigación cualitativa estudia cualidades o entidades cualitativas y pretende entenderlas e interpretarlas en y desde un contexto particular, no pretendiendo generalizaciones (Smith, 1987).

de los programas de ajuste estructural impulsados desde los Organismos Multilaterales de Financiamiento. En 1987 se creó la Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas⁷, dirigida a generar y validar tecnología agropecuaria y forestal para estos productores. Pocos años más tarde, ante una crisis alimentaria sin precedentes hasta ese momento, a pedido del gobierno nacional, el INTA impulsó el Proyecto Integrado "Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA) mediante la Resolución del Consejo Directivo 239 del 3 de agosto de 1990. Luego, en 1993 el gobierno nacional "desplegó programas sociales para mitigar las dramáticas consecuencias de la convertibilidad en el campo, como el Programa Social Agropecuario y el Programa de Reversión Productiva del Pequeño y Mediano Empresario Rural o Cambio Rural" (Mercado, 2008).

La transición entre los ochenta y los noventa fueron años de cambios institucionales y culturales muy profundos⁸. En ese contexto cambiante, con muchos organismos e instituciones tradicionales de la política agropecuaria que eran modificados o directamente suprimidos, en los estamentos políticos, burocráticos y técnicos de la función pública coexistían distintos enfoques sobre el sendero de desarrollo que mejor se adaptaría para las necesidades del agro argentino. Por todo ello, a comienzos de los años noventa estaban en pugna distintos modelos de desarrollo, algo que sucedía no solo en la República Argentina sino en América Latina en su conjunto.

Algunas ideas se asociaban más a contextos previos y habían sido concebidas en la etapa de la posguerra, otras estaban alineadas con las políticas neoliberales en curso. Entre las primeras se destaca la Teoría de la Modernización, que concebía al subdesarrollo como

⁷ Conocida coloquialmente como Unidad Minifundio, Programa Minifundio o directamente como Minifundio, de manera indistinta.

⁸ Un análisis muy pormenorizado de este tema realizado desde distintas ópticas disciplinares y a través de la mirada de varios autores puede encontrarse en la recopilación realizada por Mato *et al* (2007) para CLACSO.

atraso (Lattuada, 2014) y según la cual la ayuda internacional proveería las herramientas que permitirían resolver los problemas económicos de los países menos avanzados. A través del apoyo de investigaciones, la incorporación de tecnología moderna y de los avances científicos, la inversión de capital e infraestructura serían los instrumentos que estimularían el crecimiento económico, disminuyendo al mismo tiempo los índices de pobreza (Rostow, 1960; Slater, 1999; Gutiérrez, 2003; Lattuada, 2014:). Así, los problemas del subdesarrollo podrían solucionarse mediante la aplicación de algunas medidas de fomento de la capitalización, la educación técnica y la importación de tecnologías modernas y recetas de ahorro alto y consumo bajo (Hinkelammert, 1970).

Por su parte la teoría de la dependencia, surgida de escuelas de pensamiento económico heterodoxo, alimentadas particularmente por pensadores latinoamericanos, planteaba la existencia de una relación de centro-periferia donde las posibilidades de producción de los países menos desarrollados se restringían a una matriz de productos primarios mientras que los países centrales concentraban la producción industrial de bienes y servicios intensivos en el uso de tecnología. Esta situación generaba una relación de intercambio asimétrico, derivando en un deterioro secular de los términos de intercambio que, a su vez, conllevaba una permanente transferencia de excedentes desde la periferia al centro, cristalizando las relaciones de dependencia. Para muchos de estos pensadores, “el cambio se comprendía a partir de una concepción marxista de las relaciones sociales de producción”, concluyendo que la alternativa de desarrollo en los países periféricos era la vía al socialismo” (Lattuada *et al*, 2015: 45).

En una posición intermedia se ubicaban quienes adscribían a la corriente de Prebisch⁹ y la CEPAL, para quienes existían caminos menos radicales que permitían un desarrollo

⁹ Raúl Prebisch fue un economista argentino que entre 1950 y 1963 ocupó el cargo de Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En 1956, presentó al gobierno de facto argentino un plan económico que a la postre llevó su nombre.

capitalista dependiente (Bielschowsky, 1998). La idea de la periferia no solo explicaba la inserción de los países latinoamericanos en la economía mundial, en la división internacional del trabajo, sino que también permitía explicar el modo de industrializar, introducir el progreso técnico y crecer, así como generar empleo y distribuir el ingreso de estas sociedades (Bielschowsky, 2009).

De acuerdo con Lattuada *et al* (2015: 45), pese a que la teoría de la dependencia se diferenciaba taxativamente de la teoría de la modernización, acerca de las causas del estadio de menor desarrollo, se continuaba “caracterizando el subdesarrollo/desarrollo al interior de los países con la misma polarización planteada por la corriente de la modernización: tradicional/moderno; rural/urbano; agro/industria”.

También el menú de soluciones de ambas tendencias era bastante coincidente: “mayor tecnología, mayor productividad, urbanización, racionalización e institucionalización de las relaciones económicas, ruptura de los patrones tradicionales del sistema político y reemplazo por un Estado moderno y participación política de las mayorías” (Lattuada *et al*, 2015: 45).

Otros enfoques de desarrollo más específicos del ámbito rural que predominaban en nuestro país en las décadas de los ochenta y noventa, eran el enfoque de los Sistemas Agrícolas y el enfoque de Desarrollo Rural Integrado, ambos emparentados con la Teoría de la Modernización, pero para los cuales, según Baumann *et al.* (2004:18), “los elementos centrales eran el agricultor y los sistemas económicos y sociales”.

El enfoque de Sistemas Agrícolas abordaba holísticamente el sistema del hogar rural y consideraba que las recomendaciones debían elaborarse para grupos de productores con características parecidas, tipificados bajo sistemas agrícolas que se delimitaban por zonas agroecológicas (Baumann *et al.*, 2004).

El enfoque del Desarrollo Rural Integrado “se centraba en la provisión de infraestructura, capacitación, servicios e insumos, sin tener en cuenta las prioridades de los beneficiarios de tales programas”. Los programas estructurados bajo este enfoque perseguían un cambio estructural profundo del ámbito rural, no solo a través del incremento de la producción sino también con políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los agricultores. Bajo este enfoque, “no se prestaba particular atención a la creación de capacidad o a la sostenibilidad institucional en el plano local” (Baumann *et al.*, 2004: Anexo I p. IV).

Los programas de Desarrollo Rural Integrado, que ingresaron tardíamente a nuestro país, se caracterizaron por extensos períodos de diseño y rediseño hasta su aprobación por los organismos internacionales intervinientes (por ejemplo, la ejecución del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales, PROSAP, comenzó más de una década después del inicio de su preparación) y por la generación de una burocracia especializada, separada del estamento técnico oficial, conformando verdaderas administraciones paralelas que actuaban por encima de las oficinas establecidas específicamente para ello por las leyes y normativas nacionales. De hecho, se otorgaba gran importancia a los técnicos e investigadores contratados en las unidades ejecutoras y prácticamente nula atención a la creación de capacidades locales o a la sostenibilidad institucional de los proyectos. Asimismo, se dedicaban inmensos esfuerzos para la elaboración del documento del proyecto, gastando ingentes recursos en la preinversión (estudios de factibilidad para justificar la necesidad del financiamiento y de su destino como inversión pública) redundando en una enorme rigidez que era contraria a los objetivos perseguidos (Baumann *et al.*, 2004; Lattuada, 2014).

El fuerte endeudamiento de los países periféricos, junto con los cambios en la situación internacional (ascenso de China, desarrollo vertiginoso de los Tigres Asiáticos y

desmoronamiento del bloque soviético y de la URSS propiamente dicha), llevó a pensar que hacía falta una revisión de las teorías en boga.

En efecto, el desmantelamiento paulatino de los diferentes sistemas de intervención estatal, que en nuestro país había comenzado a fines de los setenta con la desregulación del sistema financiero durante la experiencia neoliberal llevada a cabo por la última dictadura militar, la apertura comercial y el crecimiento vertiginoso de la deuda externa acrecentado por la estatización de la deuda privada, fue transformando el concepto del papel del Estado desde las distintas perspectivas ideológicas. “El rol del Estado es planteado entre dos puntos extremos; como una amenaza de invadir a la sociedad” o “en el otro extremo, como un Estado absorbido, sometido a los intereses de grupos de poder”, así a finales de los ochenta aparece con fuerza la idea del Estado problema, débil e ineficaz (Piñero, 2016: 44) y que el único camino para consolidar el proceso democratizador pasaba por la retracción del Estado dejando lugar al Mercado. Para Stiglitz (2004: 14) “la liberalización de los mercados de capitales no generó un crecimiento económico más rápido, pero sí una mayor inestabilidad”. La economía ya no dependía del sistema comercial, sino que se estructuraba ahora en torno al sistema financiero, como corolario de la crisis de la deuda externa que se desarrolló en América Latina a lo largo de los años ochenta.

Para Martínez Nogueira (1996: 16), en el último cuarto del siglo XX se desarrolló una “extraordinaria influencia” de la corriente de pensamiento que postulaba “un Estado mínimo que se abstuviese de perturbar con sus acciones la iniciativa de los agentes económicos” y que atribuía un papel excluyente al mercado para asignar los recursos. Se reservaba al estado funciones de provisión públicas en las que “por sus propiedades de no exclusión e indivisibilidad, los mecanismos de asignación de recursos a través del mercado no pueden operar”.

Según Martínez Rangel y Reyes Garmendia (2012), ante el estancamiento provocado por la no resolución de la crisis de la deuda, había que buscar un modelo económico abierto, estable y liberalizado, basado en una lógica de mercado, caracterizada por la apertura y disciplina macroeconómica. Estas ideas se cristalizaron en 1989, en el marco del Consenso de Washington. Este nuevo enfoque era, en realidad, una revitalización del enfoque de modernización.

Bajo esta concepción, en América Latina, era necesario un ajuste estructural que facilitara el ingreso de capitales extranjeros y abriera las fronteras comerciales, promoviendo el intercambio comercial con los países desarrollados. Estas medidas, junto con una férrea disciplina macroeconómica, proporcionarían la estabilidad necesaria para lograr efectos económicos, políticos y sociales positivos que derivarían en el crecimiento económico y el desarrollo. “Sin duda, el Consenso de Washington representó, en parte, una reacción a los fracasos del Estado al tratar de corregir las fallas del mercado”. Pero, en el planteo de sus recomendaciones, “el Consenso de Washington había ignorado las fallas del mercado, viendo al gobierno como el problema y proponiendo repliegues de gran escala en la participación del Estado” (Stiglitz, 2004: 12).

De acuerdo con Stiglitz (2004:12) “tardíamente, se reconoció la necesidad de mejorar el Estado” y se recomendaron reformas en busca de lograr mejores instituciones, pero contradictoriamente, desde los organismos multilaterales de financiamiento, se seguían imponiendo exigencias que debilitaban esas mismas instituciones que se buscaban fortalecer. Para Martínez Rangel y Reyes Garmendia (2012) aceptar estos condicionantes era, probablemente, el único camino que tenían los países latinoamericanos, agobiados por la deuda externa, para acceder a los préstamos de los organismos internacionales.

En esa etapa, según diversos diagnósticos, este proceso de ajuste del Estado y de cambio

en las relaciones de los agentes económicos significaba, para una proporción sustancial de productores agropecuarios, su exclusión del sistema productivo. Por lo tanto, se requerían programas y proyectos compensatorios y asistenciales que evitaran los conflictos sociales, en tanto las fuerzas productivas se reacomodaban al nuevo contexto de acumulación e integración a la economía mundial, propuesto por el Consenso de Washington.

3.2 Los nuevos enfoques de desarrollo al entrar al siglo XXI

La profunda crisis socio-económica de fin de siglo XX y el cambio de contexto, tanto a nivel local como regional, a comienzos de este siglo dieron cabida a otras ideas.

Una de estas nuevas miradas sobre la problemática del desarrollo, que se expandía cada vez con más fuerza desde comienzos de los noventa, fue el enfoque del Desarrollo Sostenible. Esta vertiente, surgida luego de las Cumbres de la Tierra (Estocolmo 1972; Río de Janeiro 1992), centró su interés en la armonía con el medio, la conservación del ambiente y las críticas a la sociedad de consumo que había llevado al límite la explotación de los recursos naturales.

Si bien esta visión no transformó la dirección de los proyectos y programas de desarrollo rural de la época, sí tuvo una notable influencia, incorporando en todos ellos componentes ambientales de distinta índole. Esta tendencia se acrecentó luego de la sanción de la Reforma Constitucional de 1994, que incorporó el derecho al ambiente sano y equilibrado en la Carta Magna de la República Argentina.

La Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, en 2002, definió que “el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental” eran los “pilares interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible” (ONU, 2002, párr. 5). En el párrafo 27, de dicha Declaración, se afirma que “en la realización de sus actividades

legítimas el sector privado, incluidas tanto las grandes empresas como las pequeñas, tiene el deber de contribuir a la evolución de comunidades y sociedades equitativas y sostenibles”, mientras que en su párrafo 25 se reafirma “el papel vital de las poblaciones indígenas en el desarrollo”.

Bajo esta óptica cobran importancia el mantenimiento de la diversidad biológica, los recursos hídricos, sin dejar de lado los aspectos sociales (incluidas la salud y la pobreza), los aspectos económicos (incluida la generación de energía), así como el fomento de las capacidades institucionales y de la participación de la sociedad civil.

Según Lattuada (2014), otros enfoques fueron apareciendo en la discusión sobre modelos de desarrollo en el ámbito local argentino durante los primeros años del siglo XXI, redefiniendo la concepción sobre el proceso de desarrollo: a) el enfoque de las necesidades básicas de Paul Streeten (1986), centrado en la disminución de las necesidades humanas básicas insatisfechas -alimentación, vivienda, salud- y la generalización del acceso a la educación, trabajo digno, participación democrática y el respeto a las libertades individuales como camino al desarrollo; b) el enfoque de las capacidades humanas de Amartya Sen (1983: 1123), según el cual “el desarrollo no consiste en extender la oferta de bienes materiales y su disponibilidad, sino las capacidades de la gente. [...] Necesitamos prestar más atención a crear y asegurar los derechos y convertirlos en capacidades”; c) el enfoque del capital social, enrolado en el neo-institucionalismo que sostiene la importancia de las instituciones y las organizaciones para resolver las fallas de mercado en la asignación de recursos; d) el enfoque del Desarrollo Territorial Rural (DTR) que, siguiendo a Schejtman y Ramírez (2004), define al desarrollo como un proceso “de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza”. Para estos autores

“La transformación productiva tiene el objetivo de articular competitiva y sustentablemente

la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción de los actores locales entre sí, entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y sus beneficios. Por otra parte, se ha señalado que para los programas de DTR, el territorio es una construcción social, es decir, un espacio de identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente” (Schejtman y Ramírez, 2004: 1-2).

Así, la transformación productiva, teniendo en cuenta la mejora de la productividad de los recursos del territorio y el cambio institucional inclusivo, son los pilares del DTR. A diferencia del enfoque sectorial, cuyo centro es un sector económico productivo como, por ejemplo, el sector agropecuario, la estrategia del enfoque de DTR “apunta al territorio considerado como un conjunto socioeconómico integrado por hombres y mujeres, recursos, conocimientos técnicos, etc.” (INTA, 2007: 3). Para este enfoque la participación comunitaria es la que da inicio a los procesos de desarrollo equitativos y sostenibles. Este desarrollo participativo es multidimensional, porque integra no solo las dimensiones tecno-productiva y económica, sino que también las dimensiones social, ambiental y político-institucional, así como la interrelación entre las diferentes dimensiones dan lugar a la competitividad sistémica o territorial. Otra de las características de este enfoque es la multisectorialidad, que pasa del antiguo concepto de la economía agraria a la nueva concepción de la economía del territorio rural (INTA, 2007).

Con el advenimiento del nuevo siglo y la irrupción de populismos democráticos (Laclau, 2005), en varios países de Sudamérica se difundieron enfoques que tienen una mirada más inclusiva. Bajo estos enfoques, la extensión rural “va más allá de la tecnología, reconoce y responde a los riesgos y vulnerabilidades de las familias rurales” (Aguirre, 2012: 44). Por estos años, como respuesta a nuevos requerimientos políticos, se pone

énfasis en “el análisis de las condiciones particulares del desarrollo de los espacios rurales, las condiciones de exclusión social, étnica y de género” como fuentes principales de las trabas al desarrollo rural (Echeverri Perico y Ribero, 2002: 11).

Se genera entonces un debate que expande el concepto de la ruralidad hacia una “nueva ruralidad”, que redefine “lo rural” y “lo urbano” incorporando nuevos actores y nuevas actividades, ya no limitándose a lo estrictamente agropecuario. Esta nueva ruralidad, según Carballo González (2001), representa un ámbito rural que abarca poblaciones dispersas y urbanas, integrándolas a través de relaciones que involucran dimensiones económicas y no económicas y modifican el territorio a partir del uso y apropiación de recursos naturales, generando procesos productivos, culturales, sociales y políticos particulares. Aparecen con fuerza en este contexto conceptos como periurbano, o consignas como industrialización de la ruralidad.

Este enfoque considera al territorio rural como multisectorial con predominio de lo agropecuario como actividad estructurante, pero con una creciente diversificación económica, pluriactividad de los productores en cuanto a su situación frente al empleo y en procesos de consolidación de cadenas de valor agregado, integrando hacia actividades industriales y comerciales (Echeverri Perico y Ribero, 2002).

Ya en la segunda década del siglo XXI se hace nítida la necesidad de atender nuevos desafíos, la profundización de la cuestión climática aflora como emergente de las demandas sociales, que desde los sectores urbanos empiezan a percibir a la actividad agropecuaria como una amenaza tanto por la contaminación química como por la sobreexplotación de los recursos. Estos requerimientos dieron fuerza y sustento al enfoque agroecológico, especialmente en los espacios periurbanos.

La agroecología, a veces restringida a su dimensión técnico-productiva y en otras en su

acepción más amplia e integradora, comenzó a figurar en los discursos de técnicos y funcionarios como una visión “institucional”, impulsada por la demanda social (Carballo González, 2018). Para Sevilla Guzmán (s.f.: 1) “el enfoque agroecológico aparece como respuesta a la lógica del neoliberalismo y la globalización económica, así como a los cánones de la ciencia convencional, cuya crisis epistemológica está dando lugar a una nueva epistemología, participativa y de carácter político”.

De acuerdo con Norgaard y Sikor (1999) la agroecología, al basarse en premisas filosóficas más amplias que la agricultura convencional, permite reexaminar las ideas dominantes, sin desecharlas. Pero al moderarlas desde una metodología pluralista, con toma de decisiones comunitaria, permite implementar los cambios orientados al desarrollo. Según estos autores, un paradigma co-evolucionista de desarrollo expone la relación intrínseca entre los sistemas ambiental y social, lo que “nos ayuda a entender por qué los cambios sociales y ambientales deben producirse al unísono” (p. 46). Desde esta perspectiva, se legitima el conocimiento de los agricultores, lo que permite readaptar los sistemas agrícolas existentes en lugar de rediseñar la agricultura desde cero y ayuda a reconocer por qué deben incluirse los cambios propuestos para alcanzar el desarrollo. Por esta razón, las instituciones que utilizan el enfoque agroecológico, poseen un potencial significativo para resolver los problemas de la pobreza rural, inseguridad alimentaria y deterioro ambiental (Altieri y Nicholls, 2000).

3.3 Una estrategia de intervención estatal destinada a la reconversión productiva: el Programa Cambio Rural

3.3.1 La creación de Cambio Rural

A comienzos de 1993, la República Argentina parecía empezar a recuperarse de una década de crisis signada por el peso de la deuda externa. Luego de una retracción de la

actividad económica en 1989/90¹⁰, el PBI creció un 25% en el bienio 1991/92, representando un 15% por encima del punto máximo del ciclo de crecimiento anterior en 1987. En abril de 1993, se firmó un acuerdo con la banca acreedora (el Plan Brady), que implicó una quita del 35% de la deuda externa y un estiramiento de los plazos de pago (30 años a partir de esa fecha). Sin embargo, desde comienzos de ese año el crecimiento se había desacelerado con respecto al bienio anterior y el aumento de la desocupación estaba mostrando señales discordantes, alcanzando lo que en ese momento representaba el máximo histórico de 9,5%, algo inusitado para períodos de expansión del producto (CEPAL, 1994).

La implantación del programa de estabilización macroeconómica y reforma estructural implicó un cambio drástico de los precios relativos, una transformación de las instituciones y una alteración de los marcos regulatorios de la actividad económica general. Dichas modificaciones repercutieron en el ambiente microeconómico en el que operan los agentes productivos individuales y generaron transferencias hacia los actores mejor adaptados al nuevo contexto, incrementando la vulnerabilidad de los sectores más débiles. Los precios de las *commodities* representaban, en 1992, un 42 % de su valor en 1980 (Jacquard, 1995). La ganadería vacuna permanecía estancada con niveles de faena menores a los registrados diez años antes, con precios en baja afectados principalmente por la caída del consumo interno.

El diagnóstico del equipo que diseñó el Programa Federal de Reversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural) se basaba en la caída de los ingresos reales del sector agropecuario, en un contexto de “proteccionismo ejercido por los países del primer mundo” en el plano externo y de “apertura económica” y

¹⁰ En el peor momento de este período, las tasas de inflación llegaron al 200 % mensual y las reservas no superaban los u\$s 500 millones.

“políticas de ajuste estructural” en el interno. Esta situación dejaba en evidencia “ineficiencias internas” en el proceso de apertura comercial, en la desregulación económica y en “las estructuras productivas y de gestión empresarial que no encontraban suficiente flexibilidad en los esquemas de organización y administración para mejorar el negocio agropecuario”. Las consecuencias de esta crisis comprometían “los tres principios básicos del desarrollo rural: la competitividad que impulsa el crecimiento económico del sector, la equidad entre sus agentes sociales y la sostenibilidad de los recursos naturales y el medio ambiente” (Bocchetto, 1995: 5).

Según Carballo González (1995), la crisis del modelo de sustitución de importaciones y la puesta en marcha de políticas de ajuste estructural, replantearon la búsqueda de opciones para una porción importante del sector agropecuario, conformada por un universo de pobres estructurales y “empobrecidos” (más del 70% de los productores agropecuarios) como “consecuencia del proceso modernizador del sector”.

Desde la década anterior tanto la Federación Agraria Argentina (FAA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada (CONINAGRO) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), aunque con diferentes puntos de vista, venían señalando la gravedad de la crisis y su impacto sobre la pequeña y mediana empresa agropecuaria. Este escenario llevó, a instancias de las mencionadas entidades, todas ellas integrantes del Consejo Directivo del INTA, a que el propio estamento técnico del INTA y equipos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) elaboraran sus respectivos diagnósticos y propusieran soluciones alternativas. Estas propuestas confluyeron en un documento de consenso que sentó las bases para el lanzamiento del Programa, en mayo de 1993. Carballo González (1995) señala que en ese momento los intereses, tanto desde el sector estatal como desde el privado convergieron promoviendo los acuerdos que se plasmaron en “Cambio Rural”, dinamizando experiencias y buenas voluntades en una

especie de sinergia público-privada.

El diagnóstico del INTA evaluaba que alrededor del 60 % de las explotaciones agropecuarias eran inviables ante el nuevo escenario económico. Esto era debido a: a) la tendencia declinante de precios de cereales y oleaginosas vigente desde los años 60; b) la disminución del 30 % del tipo de cambio real en el bienio; c) el estancamiento de los rendimientos; d) la ampliación de la brecha tecnológica; e) el incremento sustancial de costos de estructura (por impuestos); f) los elevados costos de comercialización, fletes y energía y g) la subutilización del parque de maquinarias y la mano de obra familiar que encarecía los costos medios de las unidades de 50 a 100 ha (Albanesi *et al.*, 1995).

El propósito de Cambio Rural fue colaborar con los productores de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias en la búsqueda de alternativas que permitieran superar la crisis que afectaba al sector, con el fin de favorecer con el progreso en la calidad de vida de las familias rurales y con la reactivación de las inversiones y del crecimiento económico sectorial. Asimismo, buscaba promocionar senderos tecnológicos que favorezcan el uso racional de nuestros recursos naturales y del medio ambiente en pos de “un proceso de desarrollo sustentable” (Bocchetto, 1995).

Para alcanzar los objetivos mencionados se plantearon estos objetivos específicos:

“concientizar sobre las necesidades de cambio ante la crisis económica; capacitar y entrenar a los actores sociales responsables de viabilizar los cambios necesarios en el ámbito de las PyMEs agropecuarias; fortalecer una sólida base institucional que permita articular más directamente al pequeño y mediano productor con las estructuras de investigación y extensión; asistir al productor agropecuario en todos los aspectos vinculados con la intensificación y/o reconversión productiva e integración al desarrollo agroindustrial; promover la reingeniería institucional de los sectores público y privado para atender con mayor eficiencia al pequeño productor rural; integrar las acciones de los sectores público y

privado para organizar los agronegocios y promover la colocación de la producción agropecuaria en los mercados internos; crear condiciones básicas que promuevan y faciliten el financiamiento del desarrollo agropecuario; generar capacidad intelectual, organizacional y operativa para consolidar e institucionalizar el proceso de cambio” (Bocchetto, 1995: 2)

En esencia, lo que el Programa buscaba era ofrecer a las PyMEs agropecuarias posibilidades de mejorar sus perfiles de competitividad, medidos éstos a través de los excedentes económicos logrados. La estrategia consistía, por un lado, en estimular a los productores a incrementar tales excedentes mediante la reducción de costos medios y, por otro, en el acceso a precios diferenciales para sus productos a través de la segmentación de la demanda. La mejora del perfil de competitividad redundaría en un creciente nivel de vida de la familia rural y en la reactivación del proceso de inversión, que se encontraba estancado a raíz de la crisis económica (Bocchetto, 1995).

La estrategia de intervención consistía en fortalecer el trabajo grupal, buscando consolidar diferentes formas asociativas e identificar alternativas de acción que permitieran superar la crisis económica. Se consideraba que, mediante economías de escala, no sólo en los aspectos económicos y productivos propiamente dichos sino también en lo intelectual y en lo social, se lograría mejorar la competitividad de las PyMEs agropecuarias y su poder de negociación en el mercado (Bocchetto, 1995).

El Programa constaba de dos componentes: asistencia técnica y vinculación crediticia. El componente de “asistencia técnica” fue el eje central del programa y tenía las siguientes “líneas de acción” (INTA, 1994: 5):

- a) Fortalecer la inteligencia de mercados.*
- b) Planificar la organización de los agronegocios.*
- c) Aumentar la eficiencia de los procesos de comercialización.*
- d) Realizar un uso más eficiente de los recursos productivos.*

- e) Lograr una mayor diferenciación del producto final.*
- f) Mejorar la calidad de los productos obtenidos.*
- g) Incrementar el valor agregado de la producción.*
- h) Reorganizar la estructura y escala de producción.*
- i) Mejorar la gestión y capacidad empresarial”.*

La asistencia técnica era provista por el INTA a través de una metodología de trabajo grupal y un proceso de capacitación permanente, en especial sobre las áreas que, según los diagnósticos, requerían apoyo preferencial (y que fueron plasmadas en las denominadas líneas de acción). El contenido surgía de los propios Programas de Investigación y Desarrollo de esa institución, mientras que los agentes de transferencia eran contratados por la SAGyP como parte del fortalecimiento institucional (Lombardo y Tort, 1999). En la etapa inaugural, fueron contratados 117 agentes de proyecto (AGP's) seleccionados por el INTA y 1.310 promotores-asesores (ASE's), en una gran proporción (más del 80%) propuestos por los productores (Bocchetto, 1995).

Inicialmente se desarrollaron cuatro tareas centrales: armado del puente técnico, capacitación inicial, puesta en marcha del asesoramiento y estructuración de las áreas de apoyo. Al hablar de puente técnico, el equipo organizador del Programa consideraba que las nuevas reglas de juego en lo económico obligaban a replantear el papel de la tecnología en las estrategias productivas. En este sentido la tecnología siempre tuvo un valor estratégico para poder atender las exigencias de calidad de los mercados y ganar competitividad. Sin embargo, en el escenario socioeconómico planteado a comienzos de los noventa, dadas las nuevas condiciones económicas debería cambiarse el énfasis del sendero tecnológico elegido hacia aquellas explotaciones que incorporaran la por entonces incipiente preocupación por el cuidado el medio ambiente y por la sostenibilidad de los recursos naturales, así como un adecuado conocimiento de la cadena aguas abajo

incluyendo las interrelaciones entre los eslabones agroindustriales y agroalimentarios. (INTA, 1997).

Los extensionistas de INTA se encargaron de vincular a los AGP's con las áreas de investigación y experimentación adaptativa del Instituto, para lo cual recibieron una capacitación inicial específica. Simultáneamente, se llevó a cabo una capacitación inicial de AGP's y ASE's, principalmente a cargo de los extensionistas y economistas de INTA, centrada en las siguientes áreas: a) diagnóstico rápido; b) planificación de empresas; c) tecnologías disponibles; d) proyectos de experimentación adaptativa; e) formas asociativas; f) procesos de comercialización; g) informática y h) técnicas de comunicación (Bocchetto, 1995).

La puesta en marcha del asesoramiento comenzó con un proceso de capacitación de los productores, liderado por los AGP's y ASE's, como forma de consolidar la formación de los grupos. Una de las principales actividades de los grupos en esta primera etapa era la elaboración de un Plan de Trabajo Grupal (PTG). Este PTG que era elaborado conjuntamente por el grupo, apoyado por su ASE, servía para compartir un diagnóstico básico común, definir sus objetivos y líneas de acción, que podían o no incluir emprendimientos conjuntos, pero que necesariamente deberían contribuir a viabilizar las propuestas de cambio a nivel de cada empresa (Lombardo y Tort, 1999).

De la información histórica publicada, desde 1993 en adelante, por la Oficina Nacional de Presupuesto (en su sitio web) sobre los Presupuestos de la Administración Pública Nacional puede extraerse que para los primeros dos años de funcionamiento se habían asignado diez millones de dólares estadounidenses anuales, los que no fueron totalmente ejecutados, según consta en la información correspondiente a ejecución presupuestaria del citado sitio web. La asignación global se prorrateaba por provincia, tomando como

referencia los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1988, pero ajustada al nivel de demandas provinciales. El Programa contaba con una Coordinación Nacional INTA-SAGyP y unidades operativas provinciales, las denominadas Comisiones de Acción Provincial, conformadas por representantes de los grupos de Cambio Rural y de las instituciones sectoriales locales (Carballo González, 1995).

El segundo componente era el de Vinculación Crediticia. El Programa no contaba con una línea de crédito directa para los productores así que su margen de acción se limitaba a vincular al productor con las entidades crediticias. Esto consistía en asistencia para preparar la documentación de respaldo, el plan técnico-económico y financiero (PTE) y los flujos de fondos, con el objetivo de facilitar la articulación entre los productores y el sistema financiero (Bocchetto, 1995).

Se reconocía la escasez de financiamiento formal para los productores, muchos de los cuales estaban endeudados, otros con poco capital de trabajo disponible para enfrentar los gastos de las siembras, lo que los llevaba a recurrir al crédito comercial en condiciones cercanas a la usura. Esta falta de capital de evolución reducía al extremo su poder de negociación al momento de comercializar la cosecha. En cuanto a la capacidad para realizar inversiones de largo plazo, era algo que estaba fuera del alcance de la gran mayoría de las PyMEs rurales. Sin embargo, según los informes del Programa elaborados por los Centros Regionales del INTA, al cabo de un año poco más de un 1 % de los productores integrados al Programa habían solicitado créditos (213 solicitudes de crédito sobre 19.084 productores incorporados al Programa) y, a mayo de 1994, menos de la mitad de los créditos solicitados habían sido aprobados.

El informe para la primera reunión nacional de Cambio Rural intentaba explicar las causas de este fracaso debido al alto endeudamiento (bancario, impositivo y previsional) de los

productores; la resistencia de las entidades crediticias a disminuir las exigencias de garantías supliéndolas con un sólido PTE y también por la complejidad de la elaboración de dichos PTE (dado el escaso tiempo que había transcurrido desde la implementación del Programa).

Diversos autores (Rofman, Foti y García, 2005; Tedesco y Picardi de Sastre, 2003 y Fernández, 2008;) coinciden en que el problema del excesivo costo del endeudamiento fue determinante en la expulsión de productores del sector agropecuario durante la década de los noventa. Sin tasas de interés subsidiadas, el contexto de disminución abrupta de los índices de inflación encareció excesivamente el crédito. Las altas tasas reales se mantuvieron luego por la gran demanda de crédito del sector estatal, que afrontaba la crisis de la deuda externa. Esta situación empeoraba para los pequeños y medianos productores, dado que las entidades financieras ofrecían diferentes tasas según la capacidad económica del prestatario lo cual reforzó el fenómeno de descapitalización (Fernández, 2008).

Según Lombardo y Tort (1999), la metodología participativa y de trabajo grupal del Programa Cambio Rural, llevó a los productores a desarrollar la capacidad para identificar sus propios problemas y necesidades y también para buscar sus propias respuestas. Sin embargo, el programa no pasaba de ser una estrategia de intervención selectiva, que no conseguía configurar una opción de desarrollo para el conjunto de las pequeñas y medianas explotaciones, alcanzando sólo a aquellos que contaban con mejores condiciones económico-financieras o quienes fueran idóneos para estructurar una estrategia productiva acorde al contexto. Así, siguiendo las conclusiones de De Nicola (1998), citada por Lombardo y Tort (1999), este tipo de estrategias de intervención se convirtieron en endebles ensayos de atenuar en la población rural las consecuencias sociales y económicas del ajuste.

Por su parte Boivin *et al* (1997) consideran que, en esta etapa, el Programa Cambio Rural buscó promover la reconversión productiva principalmente a través de dos caminos convergentes: la vinculación de profesionales del agro con los pequeños y medianos productores por la vía del asociativismo (lo que implicó la creación de fuentes de trabajo en el sector privado para estos profesionales) y el rediseño del INTA como fuente de asesoramiento económico y comercial.

3.3.2 La creación del PROFEDER

Desde su instauración, el PROFEDER subsumió al Programa Cambio Rural (entre 2002 y mediados de 2014), pasando a ser este último una más de las herramientas de aquel. El PROFEDER fue creado por Resolución del Consejo Directivo del INTA del 4 de setiembre de 2002 (Res. N° 235/02), con el objetivo de “contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y organizacional, el desarrollo de las capacidades de todos los actores del sistema y el fortalecimiento de la competitividad sistémica regional y nacional en un ámbito de equidad social y sustentabilidad” (Boletín Oficial de la República Argentina, 2008: 3).

Esta experiencia incorporaba las miradas más recientes del Desarrollo Rural, postulando la articulación de diversos actores para fortalecer el Capital Social, la incorporación de tecnologías organizacionales y comerciales y el impulso a los procesos de Desarrollo Territorial Rural tendientes a mejorar los sistemas socio productivos locales, la seguridad alimentaria, el agregado de valor en origen y la diversificación productiva.

Entre sus objetivos originales se encontraban: la inclusión social (tema candente luego de la crisis de 2001), la integración de las economías regionales tanto al mercado interno como externo y la generación de empleo. Se destacaba la necesidad de obtener estos logros mediante el crecimiento de la competitividad sistémica, en un ámbito de equidad

social y de sostenibilidad ambiental.

Además de Cambio Rural el PROFEDER incorporó otros instrumentos de intervención ya existentes tales como Prohuerta y Minifundio y generó también nuevas estrategias: Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local, Programa para Productores Familiares (ProFam) y Proyectos Integrados. Cada uno de los cuales basaban su estrategia en la acción participativa a través de planes y proyectos grupales.

Para Urcola (2016: 449) “desde 2003 en adelante, se observa cierto efecto de *familización* de las políticas de desarrollo rural en Argentina”, el productor familiar de pequeña escala pasa a ocupar un espacio más central en el diseño de políticas, cambiando su rol de “simple beneficiario en condiciones de pobreza al que se asiste compensatoriamente para convertirlo en un sujeto activo, promotor de procesos de crecimiento económico, de desarrollo de los territorios y de auto-producción alimentaria”.

Hasta la década de 1990 el concepto de *agricultura familiar* era poco común en el glosario del desarrollo rural, usándose frecuentemente el concepto de minifundista siempre relacionado con situaciones de pobreza rural y pequeño productor para situaciones productivas con mayor conexión al mercado. Para la época de creación del PROFEDER se engloba dentro de esta categoría un universo heterogéneo de explotaciones agrarias, adoptándose “una noción más abarcadora que pretende integrar las categorías ya existentes en el medio rural tales como campesino, colono, chacarero o productor familiar capitalizado y aún a trabajadores rurales y población rural con actividades no agrarias” (Urcola, 2016; 449).

En este nuevo marco del PROFEDER los objetivos del Programa Cambio Rural continuaron siendo formalmente casi los mismos que los originales, pero con algunos matices:

- Asistir al productor en la organización y gestión de su empresa, la producción, la transformación y la comercialización, con la finalidad de mejorar sus ingresos y facilitar su integración a la cadena agroalimentaria.
- Capacitar a los actores sociales responsables de impulsar los cambios necesarios en las PyMEs agropecuarias.
- Promover la integración de las acciones de los sectores público y privado, facilitando el acceso a mercados y a las vinculaciones comerciales necesarias para lograr el fortalecimiento del sector.
- Fortalecer la articulación público-privada para vincular las demandas de los productores con los sectores de oferta tecnológica.
- Promover y participar en acciones de desarrollo local y regional, contribuyendo a crear las condiciones que faciliten el financiamiento del desarrollo rural y agroindustrial.

3.3.3 El Programa Cambio Rural II: Innovación e inversión

La nueva etapa del Programa Cambio Rural, mostraba una disrupción con respecto a la etapa anterior. Su lanzamiento, en 2014, se enmarcaba en las conclusiones del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 (PEAA, 2020).

Luego de más de treinta años sin planes nacionales de política agropecuaria, el entonces titular del recién creado Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Julián Domínguez, convocó -a fines de 2009- a una nutrida red de instituciones y referentes sectoriales a discutir un Plan Estratégico para la siguiente década. Tal como mencionan Carballo González *et al* (2012), constituía un inédito y complejo ejercicio de planificación que entraba en su etapa crítica: definir, consensuar y poner en marcha políticas, programas y proyectos que permitiesen alcanzar sus fines y objetivos.

El PEAA 2020 convocó a numerosos actores públicos y privados de todo el país, comprometiéndolos con un proceso en que no todos supieron, quisieron o pudieron participar activamente. Esto permite explicar el restringido diagnóstico inicial y la fijación de metas correspondientes con las estrategias de los sectores más concentrados de los complejos agroindustriales, lo cual impidió que pudiese considerársele como un Plan de Desarrollo Rural o Sectorial (Carballo González *et al.*, 2012).

La población objetivo de la nueva etapa del Programa eran PyMEs agroalimentarias y agroindustriales, el sector cooperativo y los agricultores familiares capitalizados y/o con posibilidades de capitalizarse. Emparentado con el enfoque del Desarrollo Territorial Rural, buscaba “contribuir al desarrollo local mediante el aumento y mejora de la producción agropecuaria, pesquera y forestal, el fortalecimiento organizacional de los productores y la facilitación de procesos de agregado de valor” (MAGyP, 2014: 4).

Sus objetivos se centraban en lograr que sus beneficiarios generaran y gestionaran proyectos de agregado de valor en origen (la industrialización de la ruralidad) mediante procesos de innovación tecnológica y organizacional.

3.3.4 El Programa Cambio Rural III

La nueva etapa de Cambio Rural constituyó un retorno al enfoque de modernización. Bajo la consigna de "readecuar y ordenar" el Programa, se llevó a cabo un proceso de revisión y "re-empadronamiento" que dio lugar a la disolución de cerca de mil quinientos grupos de productores en 22 provincias, habilitando solamente la continuidad de unos 400 grupos conformados por productores capitalizados y PyMEs agropecuarias.

De acuerdo con el nuevo Manual Operativo, la finalidad de este Programa consistía básicamente en la asistencia técnica para promover y facilitar la intensificación y reconversión productiva, como un medio para mejorar la situación productiva y

socioeconómica de los pequeños y medianos productores rurales y propender al desarrollo agroindustrial en todo el territorio nacional, impulsando el aprendizaje grupal. La novedad era que sólo podían ser beneficiarios quienes hubieran nacido en territorio argentino o fueran hijos de ciudadanos nativos. Esta cláusula fue eliminada a raíz del conflicto que generó.

A diferencia de las etapas anteriores, en esta etapa se orientó decididamente su accionar hacia productores con posibilidades exportadoras, siendo algunos de los criterios de elegibilidad de los beneficiarios los siguientes:

- *“Coincidencia con el plan estratégico de desarrollo nacional y lineamientos impartidos por el Poder Ejecutivo Nacional para el crecimiento agroindustrial.*
- *Proyectos que garanticen eficiente productividad, generación de agregado de valor y liderazgo en innovación y tecnología.*
- *Ideas que propendan al desarrollo agroindustrial en alimentos a partir de productividad, competitividad, calidad y creatividad.*
- *Adecuación y capacidad de adaptación al paradigma productivo de la época actual con visión global.*
- *Aprovechamiento de las ventajas comparativas nacionales respecto al momento que transite el mercado internacional.*
- *Conciencia expresada en la propuesta sobre los aspectos ambientales y su cuidado”*
(Resolución E-249 del Ministerio de Agroindustria de 06/09/2017, Anexo I, p.24).

3.3.5 Algunos datos del Programa Cambio Rural

A partir de la información suministrada por el INTA y por la SAGyP a la Oficina Nacional de Presupuesto, para el sistema de evaluación de ejecución presupuestaria y de metas físicas, se cuenta con información detallada del Programa Cambio Rural desde 1995 hasta 2019 inclusive. Los datos recopilados se presentan en el cuadro 1. En el mismo se indica,

para cada ejercicio presupuestario, el presupuesto ejecutado (en pesos) informado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, el promedio para el mes de marzo del tipo de cambio (expresado en pesos por cada dólar estadounidense, según la circular A3500 del Banco Central de la República Argentina)¹¹, el resultado de esta transformación a dólares estadounidenses, la cantidad de grupos en funcionamiento y la cantidad de productores asistidos por el programa al final de cada año calendario¹².

Cuadro 1: Presupuesto asignado, cantidad de grupos y productores asistidos, por año

Año	Presupuesto Ejecutado			Grupos	Productores asistidos
	En pesos	Tipo de Cambio	En dólares estadounidenses		
1993	10.000.000	1,00	10.000.000		
1994	10.000.000	1,00	10.000.000		
1995	20.000.000	1,00	20.000.000	1.620	19.440
1996	20.000.000	1,00	20.000.000	1.925	21.175
1997	14.584.100	1,00	14.584.100	2.021	22.231
1998	16.104.975	1,00	16.104.975	1.980	20.890
1999	10.000.000	1,00	10.000.000	1.795	21.463
2000	3.000.000	1,00	3.000.000	1.477	14.749
2001	2.200.000	1,00	2.200.000	1.100	11.396
2002	2.192.111	2,40	913.380	s/d	8.010
2003	3.192.550	3,07	1.039.919	632	5.667
2004	8.228.000	2,90	2.837.241	803	7.125
2005	11.938.388	2,93	4.074.535	594	6.691
2006	7.971.000	3,08	2.587.987	861	8.780
2007	10.971.000	3,10	3.539.032	938	8.745
2008	10.971.000	3,16	3.471.835	1123	10.541
2009	20.971.000	3,65	5.745.479	1240	12.008
2010	7.299.979	3,86	1.891.186	1358	13.256
2011	8.565.364	4,04	2.120.140	1422	13.892
2012	14.491.098	4,36	3.323.646	1486	14.982
2013	17.625.589	5,08	3.469.604	1188	11.880
2014	17.579.836	7,93	2.216.877	1115	10.945
2015	235.950.576	8,78	26.873.642	2405	18.439
2016	115.735.823	14,96	7.736.352	1410	14.430
2017	84.527.449	15,52	5.446.356	372	7.624
2018	40.000.000	20,24	1.976.285	450	3.335

¹¹ Se considera que transformar el presupuesto disponible (en este caso el finalmente ejecutado) a valores comparables para el mes de marzo, puede brindar una idea de cómo pueden programarse las tareas, dado que a partir de marzo se distribuyen efectivamente los fondos disponibles para ser ejecutados durante cada ejercicio en curso.

¹² Estos datos se tomaron de la información suministrada por INTA.

2019	39.391.248	41,36	952.400	550	4.149
------	------------	-------	---------	-----	-------

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto (excepto año 2000 que surge de información periodística).

4. ENFOQUE TEÓRICO

Este trabajo de tesis se basa en el supuesto de que los actores, así como sus intereses y su poder de decisión, influyen sobre el curso institucional, tanto en la formación de una organización formal como en su evolución a lo largo de los años. Para aproximarse a esta realidad se utiliza el enfoque de la Nueva Economía Institucional sobre el cambio institucional, atendiendo principalmente a cómo los actores institucionales accionan modelando las organizaciones. Específicamente, se aborda la creación de una organización formal, el Programa Cambio Rural, en medio de un proceso de marcado cambio institucional (la desregulación de la economía en la década de los noventa) y su posterior evolución (a lo largo de casi tres décadas). Asimismo, se tiene en cuenta el efecto de la lógica burocrática estatal (representada por las sucesivas administraciones de la cartera agropecuaria, del INTA y del Programa en sí mismo) sobre la modelación de Cambio Rural, desde el punto de vista de su población objetivo y de la vinculación entre los objetivos formales y las acciones efectivamente llevadas a cabo.

De acuerdo con la perspectiva de la Nueva Economía Institucional, en este trabajo se pone atención en las estrategias que los actores llevan a cabo en el seno de las instituciones, sean estas formales o informales. A diferencia del pensamiento neoclásico, que encuadra su análisis basándose en el individualismo metodológico, según el cual los individuos toman decisiones completamente racionales contando con toda la información necesaria -lo que les permite realizar intercambios sin costos de transacción-, bajo la óptica del neo institucionalismo los individuos cuentan sólo con información parcial y deben recurrir a las instituciones para facilitar el intercambio pero, al mismo tiempo, estas instituciones limitan las posibilidades de elección del individuo.

Para North (1993), las instituciones cumplen un papel fundamental en las sociedades porque son los determinantes subyacentes del desempeño de las economías. Siguiendo su pensamiento, las instituciones son una creación humana que evoluciona y es alterada por los propios humanos, cuya función principal es disminuir la incertidumbre brindando un marco de estabilidad a la interacción entre ellos. Las instituciones constituyen de este modo las reglas de juego de una sociedad, estableciendo limitaciones que proporcionan una estructura a la vida diaria y un marco para la interacción humana. Paradójicamente, esta estabilidad de las instituciones está sometida a un cambio permanente, en parte por la creación de nuevas instituciones o por la evolución de las existentes, lo que el autor denomina *cambio institucional*.

El marco institucional vigente da lugar a, y a la vez condiciona, la creación de organismos que incluyen cuerpos políticos (ministerios, partidos políticos, institutos de extensión), cuerpos económicos (empresas, gremiales empresariales, sindicatos) y cuerpos sociales (iglesias, clubes, organizaciones no gubernamentales). Dichos organismos son creados para aprovechar las oportunidades que otorga un determinado marco institucional. Pero, a partir de su propia existencia, las organizaciones y organismos evolucionan y alteran las instituciones, lo cual simultáneamente provoca la evolución de tales organismos. Estos cambios, generalmente marginales, pueden ser tan lentos que se requiere un análisis de largo plazo para sacarlos a la luz. Existen así instituciones creadas explícitamente e instituciones que se van forjando con el transcurso de las interacciones humanas a lo largo del tiempo. Se podría entonces diferenciarlas definiendo como instituciones formales a las que representan las limitaciones formales que se da una sociedad para disminuir la incertidumbre; denominando instituciones informales a las que refieren a limitaciones informales, conocidas como *usos y costumbres*. Las instituciones informales son las que habitualmente permanecen, aun en momentos de cambios abruptos de las instituciones

formales.

Según North (1993), las instituciones intervienen a la par de la tecnología a la hora de transformar recursos a partir de factores de producción (tierra, trabajo y capital). Así, las instituciones juegan un papel clave en los costos de producción, conformados por los costos de transformación (influidos principalmente por la tecnología) y los costos de negociación (influidos principalmente por el marco institucional).

Cuando se produce una transformación institucional importante, esto involucra a numerosas limitaciones no solo del ámbito legal sino también en los usos y costumbres (códigos de conducta). Es claro que, aunque el marco institucional pueda ser satisfactorio para un grupo importante de individuos, en la práctica y en función de la complejidad de interacciones en el mundo real, es imposible que satisfaga a todos en todos los tipos de intercambio. El poder de negociación de los grupos, individuos y organizaciones jugará un papel fundamental en los momentos de cambios bruscos de las instituciones formales ya que, siguiendo el razonamiento de North, esos cambios en el marco institucional formal no serán posibles si la alteración de las reglas formales no representa una mayor ganancia para quienes tienen suficiente capacidad de negociación.

Un cambio en las instituciones formales provocará una situación de desequilibrio que dará lugar a un proceso evolutivo hacia nuevas convenciones y normas, que gradualmente alcanzarán un nuevo equilibrio.

En este sentido, DiMaggio y Powell (1999: 33) sintetizan:

“La nueva economía institucional añade una saludable dosis de realismo a los supuestos usuales de la teoría microeconómica. Los individuos procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios estables y consistentes, pero lo hacen, argumentan los economistas institucionales, en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y

dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir los acuerdos. Las instituciones surgen y persisten cuando confieren beneficios mayores que los costos de transacción (esto es, los costos de negociación, ejecución y cumplimiento) en que se incurre al crearlas y mantenerlas.”

Distintos teóricos del neoinstitucionalismo han abordado el tema del cambio institucional. DiMaggio y Powell (1999) consideran al cambio institucional relacionado con el isomorfismo institucional, dado que las organizaciones tienden a imitar a otras consideradas más exitosas, lo que incrementa la homogeneidad organizacional y, si bien las primeras organizaciones incorporarán una innovación para mejorar su desempeño, llega un punto en el que ésta se generaliza y se alcanza un umbral más allá del cual su adopción proporciona legitimidad más que mejora. Por su parte Scott y Meyer (1999), entienden que las organizaciones se ven afectadas por el ambiente institucional, que influye sobre su estructura y desempeño, al que estos autores caracterizan como “reglas y requisitos a los que se deben ajustar las organizaciones individuales si desean recibir apoyo y legitimidad”, y por el ambiente técnico, “en que se produce e intercambia un producto o servicio en un mercado donde a las organizaciones se les recompensa por un control efectivo de sus sistemas de producción” (Scott y Meyer, 1999: 170). Powell (1999) llama la atención sobre el peligro de pensar en forma dicotómica sobre la influencia de cada uno de estos tipos de ambientes, dado que ambos pueden confluir y condicionar a las organizaciones cualquiera sea su tipo.

Por su parte, Jepperson y Meyer (1999) sostienen que la organización formal depende de la organización política moderna y de la forma en que se ha institucionalizado en cada país el estado nación. Estos autores afirman que “todas las organizaciones políticas modernas fueron sin duda *terrenos en disputa*” en los que, “los individuos, en esos sistemas, tienen derechos, responsabilidades y capacidades no sólo como miembros

sociales, sino también como unidades independientes”, por lo que “la virtud de la colectividad no es autónoma, sino que se vincula con el desarrollo e igualdad de las subunidades individuales” (Jepperson y Meyer, 1999: 292).

Según Mayer y Rowan (1999) es común pensar que las organizaciones formales son sistemas de actividades controladas y coordinadas, surgidas de un proceso de complejización de relaciones técnicas y de intercambio. Sin embargo, la creación de organizaciones formales se produce en contextos muy institucionalizados. Para estos autores, las conductas sociales prevalecientes generan mitos que orientan hacia determinada institucionalización formal y no a otra. Así, se crean programas y profesiones que se supone que deben ser producidos racionalmente. De este proceso surgen nuevas organizaciones, o se moldean las existentes, incorporando prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes e institucionalizados en la sociedad. “En las sociedades modernas, los elementos de las estructuras formales racionalizadas están fuertemente acopladas con, y reflejan, los entendimientos difundidos de la realidad social” (Mayer y Rowan, 1999: 82).

Asimismo, para Acemoglu y Robinson (2017), las instituciones políticas y económicas pueden diferenciarse en instituciones inclusivas e instituciones extractivas, entendiendo a las instituciones como las reglas que gobiernan y moldean la vida política y económica. Así, la historia institucional podrá influir en las características del nuevo equilibrio alcanzado inclinando la balanza hacia uno u otro tipo de instituciones.

De acuerdo con Rojas (2017: párr. 4), que se basa en la tesis de Acemoglu y Robinson:

“los países fracasan cuando son controlados por instituciones económicas y políticas extractivas, mientras que los países que logran crecer y generar bienestar para la mayoría de la población son gobernados por instituciones inclusivas. Mientras que las primeras están diseñadas para extraer ingresos y riqueza de la mayoría de la población para beneficiar a

una minoría privilegiada, las segundas producen progreso económico y simultáneamente redistribuyen el ingreso y el poder de forma que erosiona el dominio de los poderosos”.

Según aquellos autores, en la República Argentina predomina un ambiente de instituciones extractivas. En esta tesis se tratará de demostrar que el Programa Cambio Rural fue, y tal vez lo siga siendo, una institución inclusiva a pesar del ambiente predominante (Acemoglu y Robinson, 2017: 502-503).

Las instituciones políticas inclusivas dan lugar a formas de gobierno democráticas, con plena vigencia del Estado de Derecho, respeto pleno de los derechos de propiedad, activa participación de la ciudadanía y un Estado centralizado, con suficiente poder para hacer respetar las normas (“la ley y el orden”) y a la vez repartir el poder político de manera pluralista y equitativa. - Asimismo dan lugar a instituciones económicas inclusivas, que crean los incentivos y oportunidades necesarias para promover la energía, creatividad y el espíritu empresarial en la sociedad en base a una economía de mercado inclusiva (Acemoglu y Robinson, 2017).

Para esta teoría es crucial la relación entre prosperidad e instituciones políticas y económicas inclusivas, que actúan recíprocamente provocando un círculo virtuoso. Es decir que las instituciones económicas inclusivas, “que hacen respetar los derechos de propiedad, crean igualdad de oportunidades y fomentan la inversión en habilidades y nuevas tecnologías” a través de la “destrucción creativa” que provoca la innovación tecnológica. Esta “destrucción creativa” en el marco de instituciones inclusivas actuaría como retroalimentadora de la democratización del poder y llevaría a la ampliación de derechos de la sociedad civil (Acemoglu y Robinson, 2017).

Por el contrario, las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de unos pocos (quienes tratarán de perpetuar la situación política que los beneficia), con

estados débiles que no son capaces de brindar los bienes y servicios mínimos necesarios a su población. Estas instituciones políticas extractivas dan lugar a instituciones económicas extractivas con las que producen sinergia. Así, las élites encaramadas en el poder buscarán permanecer en el poder a través de instituciones económicas extractivas que ellos mismos desarrollan y mantienen en beneficio propio y así utilizar los recursos que logren extraer, para consolidar su control del poder político, profundizando el atraso y la pobreza de las mayorías (Acemoglu y Robinson, 2017: 519-520).

Si bien el conflicto por la renta y el poder es una constante en todas las sociedades, la resolución a este conflicto en un momento dado y en una sociedad determinada no será de ninguna manera determinística. Y aunque el resultado de esta confrontación dé lugar a la deriva institucional¹³, no se trata necesariamente de un proceso acumulativo. Esto es así porque existen, o pueden existir, las “coyunturas críticas” que inducirán a cambios institucionales profundos. Estos autores refieren como “coyunturas críticas”, a los grandes acontecimientos que perturban el equilibrio político y económico existente provocando cambios institucionales “a fondo”, requisito necesario para que se produzca un gran cambio económico (Acemoglu y Robinson, 2017: 448). Este tipo de momento histórico fue el que predominaba en el momento de creación de Cambio Rural.

5. METODOLOGÍA

Este estudio se encuadra en dos tradiciones del enfoque de investigación cualitativa: el estudio de caso y la teoría fundamentada. Es importante señalar que “en términos de metodologías, perspectivas y estrategias se considera que la investigación cualitativa es

¹³ Acemoglu y Robinson (2017) introducen el concepto de la “deriva institucional” que, a similitud de la deriva génica, puede provocar que pequeñas diferencias en la situación inicial se transformen con el devenir de la historia en instituciones totalmente distintas, como por ejemplo ocurrió con Nogales (Arizona) y Nogales (Sonora); Corea del Sur y Corea del Norte, o con la evolución de la servidumbre en Europa Occidental y Europa Oriental luego de la Peste Negra en el siglo XIV de nuestra era.

un vocablo comprensivo” que se refiere a “distintas tradiciones intelectuales y disciplinarias”, “diversos presupuestos filosóficos, con sus métodos y prácticas” y “diversas concepciones acerca de la realidad y acerca de cómo conocerla y de cuánto de ella puede ser conocido”, lo que determina que distintas cosmovisiones convivan dentro de la investigación social cualitativa. Es entonces necesario destacar que la investigación cualitativa no representa un enfoque único sino más bien un conjunto variado y diverso de perspectivas de investigación, “cada una de las cuales está caracterizada por su propia orientación metodológica y por sus específicos presupuestos teóricos y conceptuales acerca de la realidad” (Vasilachis de Gialdino *et al.*, 2006).

Denzin y Lincoln (1994: 2), citados por Vasilachis de Gialdino *et al.* (2006: 24) y por Creswell (1998: 15), describen a la investigación cualitativa como un enfoque multimetódico, envolvente e interpretativo con una aproximación naturalista al objeto de estudio, lo que significa que el investigador cualitativo estudia las cosas en su ambiente natural, intentando darles sentido o de interpretar los fenómenos según el significado que las personas le otorgan. La investigación cualitativa involucra la recopilación y el uso estudiado de materiales empíricos diversos (estudio de caso, experiencia personal, introspectiva, historia de vida, entrevistas, textos observacionales, históricos, interactivos y visuales), los cuales describen momentos y sentidos rutinarios y problemáticos en la vida de los individuos.

Por su parte, Creswell (1998) sostiene que la aproximación a un estudio cualitativo se realiza con un conjunto básico de creencias y presunciones que guían las investigaciones. Estas presunciones están vinculadas con a) la naturaleza de la realidad (la cuestión ontológica); b) la relación entre el investigador y lo que está siendo investigado (la cuestión epistemológica); c) el rol de los valores en la investigación (la cuestión axiológica) y d) el proceso de investigación (la cuestión metodológica).

Para este estudio se ha seleccionado como método el “estudio de caso”, tomando en principio la concepción más amplia mediante la cual se define como el análisis de un determinado fenómeno (en este caso el Programa Cambio Rural) ubicado en tiempo (desde su creación en 1993 hasta finales de 2019) y espacio (el espacio rural de la República Argentina).

Neiman y Quaranta (2006: 222) consideran a “la estrategia de investigación basada en el estudio de caso como aquella que puede -y suele- recurrir a diseños metodológicos que combinan procedimientos cuantitativos y cualitativos, enfatizando la preeminencia de los últimos, y que tiene por objetivo la construcción de teoría de diferente alcance y nivel, para interpretar y explicar la vida y organización social”.

Yin (1989), citado por Chetty (1996), considera al método de estudio de caso como una investigación empírica que indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real cuando las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes y en el cual se utilizan múltiples fuentes de datos.

Según Dooley, también citado por Neiman y Quaranta (2006), el estudio de caso puede estar constituido, entre otros, por “una relación, una institución, una organización, un proceso social”, construido a partir de un recorte empírico y conceptual de la realidad social, siempre subjetivo y parcial, que conforma de este modo un problema de investigación. De acuerdo con el mencionado autor, “los estudios de casos tienden a focalizar, dadas sus características, en un número limitado de hechos y situaciones para poder abordarlos con la profundidad requerida para su comprensión holística y contextual” (Neiman y Quaranta, 2006: 218).

La teoría fundamentada (*Grounded Theory*) es un método que surge originalmente de los trabajos de Barney Glaser y Anselm Strauss, presentado en 1967 mediante la publicación

de la obra *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. Según estos autores, se trata de un método que surge de los datos. En su desarrollo original buscaban una teoría que expusiera las relaciones subyacentes en un contexto establecido. Mediante la codificación de los datos, la comparación constante y el muestreo teórico hasta llegar a la saturación de los datos se logra establecer una teoría que permite explicar las conexiones que existen entre las categorías del contexto analizado (Cuñat Giménez, 2007; Páez Veracierta, 2011; Vegas Meléndez, 2016).

Para la teoría fundamentada son los entrevistados, desde su propia percepción de la realidad, quienes experimentan lo ocurrido, teniendo cada uno su propia visión y perspectiva de lo sucedido, estas miradas particulares sobre la experiencia estudiada proporcionan categorías de la investigación que, mediante la comparación constante, permiten establecer patrones y relaciones a partir de los cuales emerge la teoría que explica la realidad considerada.

Para tratar de responder los interrogantes planteados en esta tesis, en primer lugar, se realizó una revisión exhaustiva sobre los numerosos estudios publicados sobre el Programa Cambio Rural que, a lo largo de su historia, ha constituido un objeto de estudio para diferentes investigadores que lo abordaron desde distintas disciplinas.

El relevamiento de información primaria, estuvo basado en la realización de entrevistas a autoridades políticas y funcionarios del Programa en las diferentes etapas identificadas. Se entrevistó a tres ex Secretarios de Agricultura de la Nación, tres ex Sub-Secretarios en el ámbito de esa Secretaría, tres ex Presidentes de INTA, dos ex Directores Nacionales de la misma institución, tres coordinadores nacionales de Cambio Rural por parte de la Secretaría de Agricultura, tres ex coordinadores nacionales del mismo Programa por parte del INTA, tres ex Coordinadores Nacionales de Extensión y Transferencia de Tecnología

del INTA, un ex Director de Financiamiento Agropecuario de la ex-SAGPyA y un ex Director del PROFEDER.

En las entrevistas se indagó principalmente sobre las relaciones que pudieran haber existido entre los cambios institucionales en el Programa Cambio Rural y los cambios verificados en la cartera agropecuaria (variable de contexto) y su vinculación con los cambios en el *mainstream* del desarrollo agropecuario vigente en cada período. Las preguntas fueron adelantadas a los entrevistados por correo electrónico o por mensajería de chat y las entrevistas, la mayoría de las cuales se realizaron a través de la plataforma Zoom, fueron grabadas con el consentimiento del entrevistado para poder volcar de forma más fidedigna sus expresiones. Cuatro de las entrevistas fueron presenciales y también grabadas. La información obtenida en las entrevistas se volcó en el capítulo de Resultados.

Asimismo, se analizaron los documentos institucionales elaborados en el marco del Programa e informes oficiales, entre ellos documentos preparados por la Unidad de Coordinación del Programa Cambio Rural o por investigadores y/o extensionistas pertenecientes a la institución, pero publicados por INTA (1993, 1994, 1995, 1997, 1999, 2002, 2007, 2011, 2014, 2017).

A efectos comparativos, y en función de las hipótesis de trabajo ya enunciadas, se dividió el largo período de ejecución del programa en cuatro etapas: Etapa CR I, dividida en dos subetapas: CR Ia (1993-1999) y CR Ib (2000-2003); Etapa PROFEDER, también dividida en dos subetapas: PROFEDER a (2003-2008) y PROFEDER b (2008-2014); Etapa CR II (2014-2015) y Etapa CR III (2016-2019). Se definió para cada una de ellas un conjunto de variables, a efectos de su caracterización, que se presentan en cuadros anexos.

Las etapas fueron definidas previo al análisis de los datos. La primera etapa corresponde

a todo el periodo, desde el inicio del programa, en el que la autarquía conferida por la ley de creación del INTA estuvo suprimida; esta primera etapa se subdivide a su vez en una subetapa que abarca a las dos presidencias del Dr. Carlos Menem y una segunda subetapa que transcurre hasta la restitución de la autarquía y que coincide con las presidencias del Dr. Fernando De la Rúa y del Dr. Eduardo Duhalde. Durante las etapas siguientes el INTA fue una institución autárquica. Así, la segunda etapa comienza con la restauración de tal autarquía y finaliza con la creación de Cambio Rural II (un punto de inflexión significativo en la historia del programa), abarca la presidencia del Dr. Néstor Kirchner, la primera presidencia de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner y parte de su segunda presidencia. Este periodo está subdividido en la etapa previa y posterior al conflicto suscitado a partir de la publicación de la Resolución 125/08. La tercera etapa corresponde al periodo de vigencia del Programa Cambio Rural II y coincide con la segunda parte de la presidencia de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, en tanto que la cuarta etapa coincide con la posterior reformulación del Programa, conocido como Cambio Rural III y coincidente con la presidencia del Ing. Mauricio Macri.

A partir de la información relevada en las entrevistas, junto con la información sistematizada proveniente de fuentes secundarias, se aplicó el método de *process tracing*, buscando construir un relato estructurado sobre las principales continuidades y interrupciones identificadas a lo largo de la ejecución del Programa, tratando de verificar las relaciones causales entre las principales variables según la percepción de los ex-funcionarios entrevistados.

El *process tracing* es el rastreo sistemático del proceso causal dentro de un mismo caso. Esta herramienta ofrece ventajas tanto para explorar procesos causales como para analizar la toma de decisiones complejas (Molina, 2016). Bennet y Checkel (2012) definieron el rastreo de procesos como el uso de documentos de archivo, entrevistas, relatos y otras

fuentes para verificar un proceso causal que determinada teoría plantea. Según estos autores, este método intenta identificar el proceso causal interviniente, la cadena de causalidades y el mecanismo de transmisión entre una o más variables independientes y una variable resultado o dependiente.

6. RESULTADOS

6.1. Sobre la población objetivo

A comienzos de los años noventa fue generándose un consenso, tanto en el ámbito académico como en el político, en torno a los cambios vertiginosos que se estaban produciendo en el sector agropecuario argentino y la necesidad de su adaptación a la nueva realidad. En un reportaje realizado en 1990, el entonces Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Felipe Solá afirmaba:

“...nosotros y los productores agropecuarios sabemos que, en el futuro, la diversificación parece un camino irreversible. La diversificación no es sencilla, exige capitalización e inversión, exige conocimiento de mercado porque se trata de productos de mayor valor y de mercados más complejos y más pequeños generalmente. No la esperemos de un año para otro, pero hay un cambio de mentalidad que ya se está dando en el productor y tratemos de mejorar la rentabilidad de la producción extensiva tradicional de forma tal de que apoyándose en esa mejora de la rentabilidad el productor pueda empezar a imaginar un perfil productivo distinto para su predio” (Di Chiara, 2019a).

Años después, en una jornada realizada en 2015 -en la Universidad de Palermo- Solá repara en la mirada modernista y productivista que tenía en aquella época:

“Y ahí había una situación que hoy con sesenta y cinco años lo puedo decir. ¿Cómo miraba yo al sector? Como un sector que tenía que producir, no como un sector de personas que tenían que quedarse en el sector. Y esto no me animaba a decirlo en voz alta ni frente al espejo solo, porque la frase es insoportable. Sin embargo, lo que importa no es la frase, si no como

uno actuó y yo actué, y viendo como actué, me interesaba mucho más que se produjera, más que otras cosas y cuando venían a llorar pensaba: 'lo que pasa es que no lo sabés hacer' y era una actitud tecnocrática, muy de aquellos años neoliberales a pesar que yo no era neoliberal. Sí estaba convencido que detrás de muchas quejas había una profunda incapacidad y esa era una actitud muy soberbia..." (Univ. de Palermo, 2015).

En la campaña 1989/90, la producción granaria se había reducido más de un 20% desde la cosecha récord de 44 millones de toneladas, alcanzada seis campañas antes. Para Etchepare (1990) la caída de la producción era consecuencia de la reducción del área sembrada (que había alcanzado alrededor de 23 millones de hectáreas en 1982/83 y no llegaba a los 20 millones en la campaña 1989/90), porque sembrar menos fue la primera reacción de los productores y también por la restricción en la aplicación de los avances tecnológicos, consecuencia de la falta de rentabilidad. Por su parte el entonces director general del IICA, el argentino Martín Piñeiro (1992), advertía que en 1986 había en América Latina y el Caribe más de 100 millones de habitantes de los cuales al menos el 60% eran pobres rurales y que hacia finales de esa década se estimaba un crecimiento del 30% de la pobreza.

Héctor Huergo, periodista agropecuario y presidente de INTA durante algunos meses de 1994, describía la realidad internacional que se presentaba a fines de los ochenta en una entrevista realizada para la revista Crisis:

"Vivimos en los ochenta la era de los excedentes agrarios, de los subsidios de los países desarrollados para los cuales la agricultura había dejado de ser interesante porque después de la revolución tecnológica los alimentos fluían y había bancos de manteca, bancos de leche en polvo, cámaras frigoríficas adicionales para meter toda la carne sobrante, barcos con trigo americano dispuestos a ser colocados en cualquier lugar del mundo. Uno se preguntaba, ¿qué perspectiva hay para un país como nosotros y para mí como ingeniero agrónomo? ..."

(Santucho *et al.*, 2013).

A su vez el presidente de INTA en ese momento, Ing. Agr. Félix Cirio, desde una mirada más técnica vinculada con el organismo que presidía, sostenía en un reportaje televisivo:

“... la necesidad de un mayor énfasis en el futuro a un desarrollo agrícola que concilie la necesidad de crecimiento con la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente”, [...] “lo que pretendemos es generar esta discusión: cómo seguir creciendo en lo agropecuario manteniendo los recursos naturales y una alta calidad y bajo nivel de contaminación en la producción agropecuaria argentina” (Di Chiara, 2013).

Pero, en el mismo reportaje, Cirio reafirmaba también la necesidad de un cambio:

“...nosotros estamos anticipando la necesidad de que haya un cambio en la orientación tecnológica de la agricultura argentina hacia una producción que permita que el país diferencie sus productos por calidad, que Argentina sea reconocida internacionalmente y reciba mejores precios por preservar un bajo nivel de contaminación y preservar un carácter muy natural en toda su producción agropecuaria” (Di Chiara, 2013).

El desarrollo sustentable y la diferenciación eran impulsados desde SAGyP por el asesor de Solá, Ing. Agr. H. Ordóñez, que postulaba a la vez “la búsqueda de una producción sustentable como un mecanismo que aporta al bienestar general” mediante el “uso de las Buenas Prácticas Agropecuarias y el desarrollo de las denominaciones de origen como una forma de mejorar la gestión empresarial y de abrir nuevas oportunidades para los agronegocios elaborando una marca país” (Liaudat, 2017: 88).

Jesús Leguiza (2013 b), ejerciendo el rol de Subsecretario de Economía Agraria, al presentar el libro *Cambios con Impacto: La Reconversión en el Campo*, expresaba¹⁴:
“...tratamos de reflejar los cambios que están sucediendo en el sector agropecuario” [...]

¹⁴ En un reportaje para el programa *Al Servicio del Consumidor* realizado por Patricia Vaca Narvaja y emitido por el canal de televisión por cable Crónica TV el 26 de junio de 1995.

“porque estamos viviendo en una Argentina donde no es solamente importante producir granos y carnes para exportar, sino que estamos entrando en la etapa de la Argentina de la alimentación, así como en el pasado fue conocida por sus granos y sus carnes, en el futuro Argentina va a tener un rol preponderante en materia de alimentación en el mundo...” [...] “...en esta Argentina moderna distinta, se impone lo que en teoría económica se denomina la soberanía del consumidor, es el mercado el que determina que se quiere consumir y en función de ello cuánto producir o qué producir. La Argentina ha tenido un largo proceso de producción de *commodities* que son productos de poco valor agregado, no diferenciados” [...] "en este nuevo marco, en esta nueva estrategia, que muchas empresas tienen que entrar hasta en forma obligatoria para poder sobrevivir y competir, surgen nuevos productos...". Leguiza, a tono con un estado en retirada, concluía: “... en un rol nuevo del funcionario público que, en esta Argentina, no necesariamente te tiene que decir y dirigir qué hacer, acá nosotros estamos transmitiendo a otros productores, a otros empresarios, lo que están haciendo estas 110 empresas como ejemplo”.

Schenkerman de Obschatko (2003: 37) señala que en 1992 el INTA, conducido por Cirio, incorpora una estrategia para “lograr un mayor desarrollo tecnológico y productivo de los productos de alto valor”, poniendo “en marcha el Programa de Diversificación Productiva (PRODIP) con componentes de información de mercado, de tecnología y rentabilidad de productos alternativos”. Para la autora, este programa “contribuyó a la gestación y luego a la ejecución del Programa Cambio Rural, en cuyo marco se iniciaron muchos proyectos de productos no tradicionales” y afirma que “estas acciones han tenido influencia en el desarrollo productivo y en la promoción del asociativismo, pero han cubierto solo algunos productos de la amplia gama posible”. Un entrevistado señala: “El PRODIP luego se incorporó a Cambio Rural, porque la diversificación era una de las cosas que tenía el

programa como bandera”.

Si bien la pobreza rural en la Argentina siempre había estado relacionada con la alta incidencia del minifundio en su estructura agraria, principalmente en las economías regionales, durante los ochenta este escenario se agravó expandiéndose también a la región pampeana. La situación imperante en la segunda mitad de los ochenta llevó al INTA a organizar, en 1987, una unidad específica para atender esta realidad, la Unidad de Minifundio para trabajar con productores caracterizados por su escasez de recursos, extensiones pequeñas en función del núcleo familiar, tenencia precaria de tierra, dificultad de acceso al crédito, poco poder de negociación en los mercados, debilidad organizativa, baja remuneración de la mano de obra familiar y poco acceso a la tecnología y a la asistencia técnica (INTA, 2011).

Hacia fin de la década de los 80, la crisis se había expandido a una población más extensa. Con respecto a la situación de pobreza que vivía el país, un entrevistado comenta la estrategia de INTA en ese momento: “... primero fue el Prohuerta, en la crisis del 89-90, con la emergencia alimentaria. En ese contexto se nos ocurrió darle al INTA el rol de apoyo a la autoproducción de alimentos...”, aclarando que el programa estaba destinado a la población más vulnerable: “Prohuerta era el segmento de más bajos ingresos, tanto urbanos como de zona rural. La idea era que la gente humilde, que la estaba pasando mal, tuviera un recurso para producir alimentos”.

Con la Unidad Minifundio en marcha y la experiencia del Prohuerta que expandía la acción del INTA a la población en situación más crítica, se generó el espacio para que esta institución se convirtiera en la herramienta para encarar una nueva intervención, esta vez sobre una población rural que se iba empobreciendo rápidamente, los pequeños y medianos productores agropecuarios. Años más tarde, el 29 de abril de 2000, el Ing. Agr.

Héctor Huergo, quien había asumido la presidencia de INTA a los pocos meses del lanzamiento del Programa Cambio Rural, escribía en el Suplemento Clarín Rural:

“... la presión que le metió al agro la convertibilidad fue tremenda. Después de años de retenciones y tipo de cambio artificialmente alto, el campo había quedado sumido en el atraso tecnológico y estaba perdiendo la carrera de la competitividad. Pero eso no se reflejaba porque en el curso de las devaluaciones el agro también se acomodaba, aún sin producir ni crecer de acuerdo a sus posibilidades y a las necesidades del país. [...] Cuando llegó la convertibilidad se desnudó el atraso. Pero trajo consigo también la posibilidad de capturar rápidamente la tecnología que habían desarrollado los países de agricultura más avanzada, como EE.UU. y Europa” (Villulla, 2010: 79).

Varios entrevistados coinciden con esta apreciación:

“Después viene la Reforma del Estado con Cavallo¹⁵ y viene todo más un concepto de ir por una economía de mercado. Nos dijimos ¿cómo apoyamos a la PyME agropecuaria, que con este sacudón de cambio de reglas de juego la va a pasar complicado, para que sean más eficientes, en lo productivo, en lo comercial, etc.?”.

“Nosotros habíamos producido montones de cambios, pero, para el productor de baja escala económica, iba a ser muy difícil enfrentar, con los ingresos obtenidos de su campo, el costo de vida. Era evidente que, al congelar el tipo de cambio en el uno a uno, cuanto más exitoso fuera el Plan, iba a haber una apreciación de los servicios, e iba a costar cada vez más vivir en la Argentina, como de hecho pasó. Y que el productor con ingresos en dólares agropecuarios iba a estar cada vez peor”.

Un entrevistado recuerda que: “a mediados de 1992, los medianos y los pequeños que hasta ahí tenían cierta rentabilidad, entran en crisis”. Asimismo, un promotor asesor,

¹⁵ En medio de la hiperinflación, el 1 de marzo de 1991 Domingo Felipe Cavallo asume el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación. En abril de ese año logra la promulgación de la Ley de Convertibilidad (Ley N° 23.928) y pocos meses después, en noviembre del mismo año, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2.284/91.

relata que: "llegó a estar muy fea la mano, me acuerdo que, a un campo que tenía 300 hectáreas, para que le cierre el presupuesto financiero le contábamos hasta la venta de los corderos que criaba en el parque". Otro entrevistado recuerda esos días con una anécdota:

"Yo debo haber sido el que indirectamente produjo el (programa) Cambio Rural. No sé si ha habido otro. Creo que Cambio Rural, si tengo que ser sincero, empieza (a gestarse) cuando le digo un día a un periodista del diario La Nación, que la Unidad Agrícola Económica pampeana había cambiado mucho por los precios relativos. Me acuerdo patente, yo había venido aquí a Córdoba, a mi casa, me traje los cálculos de todos los márgenes brutos que me había hecho Barbieri de la Dirección de Economía. Yo miré los márgenes brutos y me dije, estamos jodidos porque acá con menos de 250 hectáreas no iba a poder haber una explotación individual. Cuando me pregunta sobre cómo están los números del campo mi respuesta fue que no están tan bien como nosotros esperábamos. Notamos que la tendencia, cuanto más exitoso sea el plan vamos a una revaluación de los servicios y del costo de vivir. Van a hacer falta 250 ha para sacar lo que necesita una persona para vivir o va a pasar lo que pasa en EEUU que son productores part-time, van a vivir de otra cosa junto con el campo. Eso afectaba más o menos a la mitad. Fue ahí que La Nación sacó que iban a desaparecer la mitad de los productores agropecuarios de Argentina. Por supuesto la reacción fue inmediata. Volando¹⁶ me decía: ¡Somos nosotros! ¡Somos nosotros! El diagnóstico de INTA creo que fue posterior, pero el que disparó la flecha fui yo. Yo podré haber cometido el error de irme de boca, pero eso es una cuestión personal, el problema lo teníamos".

La verdad es que Humberto Volando se había adelantado a este diagnóstico. Ya en 1990, en un discurso conocido como "El grito del interior, la marcha federal", decía: "Si a Menem y a Cavallo les va bien, a los chacareros y al interior les va a ir muy mal. Este modelo neoliberal se lleva puestos a 150 mil pequeños y medianos productores" (HCDN,

¹⁶ Humberto Volando fue Presidente de la FAA entre 1971 y 1996. Más tarde fue Diputado Nacional por la provincia de Córdoba, bloque Frente País Solidario (FREPASO).

2012).

Según Lattuada (1997) a partir de la ejecución del Plan de Convertibilidad, se estableció una nueva estructura de precios relativos en la economía argentina. Al lograr la estabilidad de la moneda empezaron a crecer los costos fijos en mayor proporción que los costos variables. Este autor señalaba que esta nueva relación de costos perjudicaba más que proporcionalmente a las explotaciones de pequeña escala, comprometiendo su viabilidad.

La paridad cambiaria tuvo un efecto inmediato sobre el nivel inflacionario, pero en el mediano plazo el anclaje del peso en su paridad con el dólar estadounidense afectó diferencialmente a los bienes transables, entre ellos los *commodities* agrícolas, con respecto a los precios internos de servicios y algunos bienes con baja exposición al mercado internacional. Así el sector agropecuario vio disminuido su poder adquisitivo. Pero, dentro de éste, el fragmento más perjudicado fue el de pequeños y medianos productores familiares muy integrados a los mercados internacionales (Olivera, 2017).

Felipe Solá, que había renunciado en 1991 a su cargo de Secretario para postularse como Diputado Nacional, volvió a la SAGyP en 1993 para remplazar a quien había sido su sucesor, Marcelo Regúnaga. Así lo recordaba en una jornada de estudiantes de periodismo en la Universidad de Palermo:

“Menem me pidió que volviera a la SAGyP, en febrero de 1993, porque había problemas [...] Yo había puesto a mi sucesor, había sugerido a (Marcelo) Regúnaga, que era muy técnico y lo habían maltratado en varias oportunidades, se prendió una luz, me llamaron a mí y me pidieron que volviera. [...] Pero me tocó después el uno a uno en la segunda vuelta, que fue la más larga, que fueron cinco años y medio. Ya con el uno a uno se ponía espeso para exportar, se ponía muy espeso con los precios agropecuarios en el mundo. Aquel dólar era fuerte porque tenía mucha menos inflación. La soja valía doscientos dólares, el trigo valía

cien dólares [...] y el uno a uno hacía muy difícil que fuera rentable la cosa agropecuaria y había mucho endeudamiento, tuvimos que solucionar lo que pudimos, otros se endeudaron y perdieron el campo y desaparecieron o se fueron. Eso ocurrió." (Univ. de Palermo, 2015).

Uno de los entrevistados define cómo se pensó que Cambio Rural podría auxiliar a estos productores y, para ejemplificar, compara al productor con una boya:

“El productor de Cambio Rural era aquel que tenía una unidad de producción que bajo ciertas condiciones era rentable y que la perdía. Con los componentes que se plantearon lo levantabas de nuevo con la misma extensión de tierra [...] perdieron rentabilidad porque bajaron los precios, para esos (nuevos) precios ellos necesitaban más organización, mejor información, mejores tomas de decisiones. [...] en ese sentido Cambio Rural fue un mecanismo económico por el cual al tipo le levantabas el corcho (y una vez que) los precios mejoran esos tipos ya quedan colocados arriba de la línea de flotación. [...] Se era consciente que era un estrato de productor que tiempo atrás producía y tenía su rentabilidad y que el problema de la rentabilidad era por la crisis económica. (Pero) que, si le dabas tecnología, organización, mercadeo y comercialización, financiamiento, podrían recuperar sus niveles de rentabilidad. ¡Y los recuperaron!”.

Pero, ¿quiénes eran esos productores a los que había que mantener a flote?

La población objetivo es una cuestión que ha puesto en tensión la ejecución del Programa Cambio Rural a lo largo de su historia, pero puede decirse que la tipología de la población inicial se terminó de configurar a fines de los años setenta, por el efecto de las tendencias marcadas más arriba. Según estiman Forni y Tort (1991), en las áreas cerealeras varias decenas de millares de arrendatarios se habrían convertido en propietarios de explotaciones viables en esa época. A estas tendencias se sumaba el accionar de la ley de herencias que permitía subdivisiones que no habían sido pensadas para las exigencias de escala productiva que regían la agricultura extensiva de la Pampa húmeda por esos años.

Entre quienes no pudieron acceder a la propiedad de la tierra se encontraban arrendatarios que canalizaron sus posibilidades de capitalización hacia la adquisición de maquinaria, aprovechando la política de fomento de la mecanización (inexistente para el caso de la tierra), a través de créditos subsidiados con tasas negativas, que se acentuaban a raíz de los procesos inflacionarios, lo que alentó a muchos de ellos a sobre-mecanizarse. Este fenómeno es bien descrito por Tort (1983), para quien la expansión de los contratistas se asocia con arrendatarios desalojados que se convirtieron en contratistas puros. Asimismo, esta necesidad de salir a prestar servicios de maquinarias posibilitó la permanencia de pequeños productores que, por su baja capacidad de acumulación, no pudieron acaparar tierras ni maquinarias. Por otra parte, siguiendo a Tort (1983), la expansión de estos contratistas explicaría la homogeneidad tecnológica vigente en la Pampa Húmeda que facilitó el proceso de agriculturización, funcional a una organización productiva con gran capacidad de respuesta a los estímulos del mercado. Así, la permanencia de productores agropecuarios de pequeña escala, en relación al nivel tecnológico vigente, se logró gracias a la contratación de servicios de maquinarias por parte de unos y la oferta de dichos servicios por parte de otros.

Según Lamarche (1992), el funcionamiento de la explotación familiar es la resultante de dos fuerzas, una representada por el peso del pasado y de la tradición (el modelo original) y otra por la atracción de un futuro en el que se materialicen los proyectos y las ambiciones del agricultor (el modelo ideal). Las posibilidades de alcanzar, o al menos acercarse a este modelo ideal no dependerá exclusivamente de su proyecto personal, estará complementado por el proyecto que la sociedad ha elaborado para ellos, explicando la dinámica que lleva a que algunas explotaciones se desarrollen mientras otras se estancan, disminuyan e incluso desaparezcan. En esta línea de análisis, este mismo autor (1992) propone tener en cuenta dos conceptos, que alejan al productor del modelo ideal:

el bloqueo y la ruptura. El bloqueo representa la situación en que el productor no puede alcanzar el modelo ideal por las trabas existentes en el sistema y la ruptura corresponde a un antagonismo profundo entre el modelo ideal de un determinado productor y el modelo dominante preconizado por la sociedad global. Para Carballo González (2007: 71), la interdependencia de esos factores en el funcionamiento de la explotación agropecuaria complejiza el espectro de análisis al tener en cuenta cuestiones como “la reproducción de la familia, de la explotación y a la herencia - en un análisis micro-, y, a nivel macro, a su capacidad de generar empleo, producto e ingresos en el sector agrícola y a nivel regional”.

En este sentido se pueden interpretar las transformaciones observadas durante la segunda mitad del siglo XX, profundizadas hacia finales de ese siglo, que dieron por resultado un amplio abanico de realidades a lo largo de un eje de “integración a la economía de mercado Carballo González (2007) categoriza como explotaciones “no viables” a aquellas más cercanas a la agricultura familiar de subsistencia y “viables” a las que se encuentran más integradas con el mercado, que se traducirían bajo una óptica social en “no incluidos” e “incluidos”.

Las reformas estructurales implementadas en los 90, implicaron la desaparición de muchas instituciones que habían permitido la coexistencia de actores rurales económica y socialmente heterogéneos. El retiro del Estado implicó también la desaparición de los créditos blandos, quedando como único recurso financiero el acceso al crédito privado¹⁷.

La irrupción de la biotecnología moderna en el paisaje rural argentino, así como la introducción de las nuevas tecnologías de comunicación e información¹⁸ implicaron que “La competencia intrasectorial adquirió entonces una nueva lógica, donde el peso de las

¹⁷ La privatización de la banca pública se inició casi simultáneamente con la reforma financiera, en 1991, pero se aceleró con la “crisis del Tequila” (Burdisso *et al*, 1998).

¹⁸ En 1996 se liberan al mercado las primeras semillas transgénicas y en 1994 se estableció el primer enlace digital, lanzándose, en 1997, el primer servicio de banda ancha.

reglas del mercado internacional resultó determinante” (Gras y Hernández, 2008: 228).

Para Muzlera (2020) las transformaciones tecnológicas y económicas consolidadas a finales de los noventa, impactaron “profundamente en el mundo chacarero, marcando el comienzo de su fin”. Según este autor, este proceso se habría potenciado por el aumento del precio de las *commodities* agrícolas hasta la crisis de 2008 y por una excesiva división predial -a medida que nuevas generaciones ejercían sus derechos sucesorios- lo cual atentó “contra la viabilidad de las explotaciones” y modificó “el tejido social de los pueblos rurales. A medida que una explotación se divide entre mayor número de hogares, las posibilidades de continuidad disminuyen” (Muzlera, 2020: párr. 16).

La perspectiva de varios entrevistados coincide en que esa tendencia sería ineluctable y era lo que percibían al momento de implementar Cambio Rural en 1993:

“la tendencia a la disminución de la población económicamente activa en la agricultura, es un fenómeno global. Ni que hablar con la automatización y la mecanización, las escalas de trabajo, la eficiencia, la productividad. La tecnología en muchos de sus aspectos ha influido para ir en esta dirección. La disminución del porcentaje de la gente que trabaja en el campo es parte de la política de desarrollo”.

“Fui a una reunión de AACREA y ellos también veían esto. Porque íbamos a ir hacia una concentración. Ellos habían ido a Nueva Zelandia, a Canadá, a EEUU y habían encontrado que una cantidad de productores individuales había desaparecido y (que) había habido un proceso de concentración de la toma de decisiones de las tierras”.

“Miramos la distribución de las explotaciones del S de Santa Fe y eran de 80 ha y ahí 'pande el cúnico'¹⁹. Yo pensaba ya en ese momento, que una salida era la de agricultores 'part time' y otra, una economía de rentistas, de gente que dijera directamente no, a mí los números no

¹⁹ Por “cunde el pánico” utilizando el juego de palabras creado por Chespirito y su personaje de televisión infantil, el Chapulín Colorado.

me dan, yo con ochenta hectáreas no puedo amortizar una sembradora, no puedo amortizar una cosechadora... (esto fue) antes que venga a verme Félix (Cirio) para hacer el Programa Cambio Rural que ellos ya tenían diseñado”.

“Un productor de cien hectáreas tenía su casa en el campo, su casa en el pueblo, su camioneta, su equipo de herramientas. Hoy con cien hectáreas es imposible acceder a eso”.

Por su parte G. Stefanell (1997), representante del IICA en Argentina desde fines de los ochenta, expresaba:

“El factor ‘escala’ en la producción agropecuaria será también mucho más importante que en el pasado. Las tecnologías cada vez más sofisticadas de mayor valor unitario, la necesidad de producir con la mira puesta en el consumidor final y por lo tanto de insertarse más sólidamente en el mercado global, exigen producción con mayor escala” (Stefanell, 1997).

Forni y Tort (1991), en una actualización de un trabajo realizado a mediados de los ochenta, ya encontraban evidencias de una tendencia a la agriculturización de la Pampa Húmeda basada simultáneamente en la tendencia a la concentración de los sistemas productivos y en la debilidad de la situación de pequeños y medianos productores que se mantenían en producción. A inicios de los noventa, aparecía comprometida la continuidad de las explotaciones familiares, pequeñas y medianas que habían jugado un papel fundamental en el desarrollo productivo de la Región Pampeana.

En octubre de 1996, se realizó en la ciudad de Mar del Plata el primer encuentro de representantes de grupos de Cambio Rural (Noris, 2014). En esas jornadas Felipe Solá expresaba que la decisión de creación del Programa había sido tomada porque “el sector agropecuario, en circunstancias difíciles, estaba pagando duramente su entrada, dos años antes, a la estabilidad”, refiriéndose a la implementación del Plan de Convertibilidad en 1991 y reflexionaba sobre la disyuntiva que enfrentaban en ese momento:

“...nosotros pensamos básicamente que, o en el campo podría haber una clase media de pequeños y medianos productores, sabiendo que se trata de un concepto cambiante, porque la unidad económica va cambiando según la rentabilidad de los momentos, podía existir esa red social en el futuro o esto que llamamos campo iba a ser otra cosa completamente diferente, con un valor social muy distinto” (Noris, 2014).

Balsa (2013: 390) señala que, “para el país en su conjunto (más allá de la rentabilidad individual de cada productor) es mucho más conveniente un agro poblado de centenares de miles de agricultores familiares diversificados y no un agro concentrado en unos millares de grandes productores capitalistas especializados”.

En el mismo sentido opina uno de los entrevistados: “Desde el punto de vista de la macroeconomía no cambia porque la exportación se hace igual, pero desde el punto de vista de los pueblos es una macana, porque la plata que circula es menor”, y agrega: “Si todos los productores trabajaran su tierra, el 70 % de la riqueza económica efectiva se quedaría en el pueblo, pero si todos alquilaran ese porcentaje sería ínfimo”.

En el año 1996 luego de una recuperación de precios internacionales de los *commodities* agrícolas parecía que la tormenta había pasado. Sobre esa época un entrevistado reflexiona: “Es cierto que la economía creció bastante bien desde 1991 hasta 1996 pero, ya en el 97, con las crisis asiáticas empezaron los problemas”. Otro entrevistado expresa su visión sobre los productores que participaban en el Programa hacia fin de siglo XX:

“Eran productores medios... Socialmente eran productores que estaban en una clase más baja que la que están hoy. Con la misma (extensión de) tierra estaban enfrentados a precios internacionales muy bajos entonces esos productores estaban con muchos problemas de endeudamiento, de márgenes, de maquinaria envejecida, camioneta vieja, alambres rotos...”.

Pero la situación cambió drásticamente en 2002, especialmente para quienes habían sembrado cultivos de cosecha gruesa con el uno a uno y cosecharon luego de la

devaluación. A partir del relevamiento de información, surge que productores que estaban en crisis a finales de la convertibilidad se convirtieron en empresarios.

Con el correr de la primera década del siglo XXI, comienza a visibilizarse un sujeto agrario que no había sido contemplado como tal por la política agrícola. Un entrevistado sostiene que:

“...cuando yo empecé a trabajar en el Programa las empresas de Cambio Rural no eran las de Agricultura Familiar. Pero Cambio Rural tuvo una enorme incidencia en la primera creación del foro de Agricultura Familiar, yo fui coordinador de ese Foro siendo coordinador nacional de Cambio Rural”.

En efecto, el documento elaborado durante el segundo plenario del FONAF en 2006 sostenía que:

“Durante 2007 deberá concretarse la integración de los servicios que actualmente conforman el abanico de ofertas que la SAGPyA tiene para el sector de la Agricultura Familiar bajo la forma de programas destinados a una franja específica de productores o a determinados rubros productivos” (FONAF, 2006: 11).

Y se mencionaba al Programa Cambio Rural entre los principales programas a ser incorporados: “La integración inmediata de estas áreas es fundamental para resolver la estructura operativa del nuevo espacio institucional, sobre todo en términos de recursos humanos, infraestructura y equipamiento, tanto a nivel central como territorial” (FONAF, 2006: 11). Esta medida se concretó mediante la resolución 395/08 que, junto con otros cuatro programas, pasaba el PSA y Cambio Rural a la órbita de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, que había sido creada pocos meses antes.

Un entrevistado recuerda que fue autorizado a utilizar los fondos de Cambio Rural para organizar el FONAF: “... recorrimos durante un año todo el país, visitamos todas las

organizaciones, organizamos reuniones locales, regionales, nacionales...”. Y reflexiona: “esos productores eran un poco más chicos que los de Cambio Rural”. Su percepción es que “ante situaciones adversas del país, Cambio Rural migraba hacia la Agricultura Familiar, en el límite con el minifundio y cuando el país se recuperaba, revertía”.

Sin embargo, el convenio firmado entre la SAGPyA y el Gobierno de la provincia de Río Negro, refrendado por éste mediante el Decreto 494 de 2006, describía que al menos en esa provincia el Programa Cambio Rural atendía al minifundio.

De acuerdo con Urcola (2016), una noción abarcativa de *agricultura familiar* empezó a circular con fines prácticos y políticos a partir de determinados acontecimientos como la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR, durante los años 2004 y 2005, y el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en marzo de 2006 enfatizaba la necesidad de definir políticas diferenciales hacia este sector. En muchos aspectos esta nueva categorización tenía muchos puntos en común con la empresa agropecuaria atendida por el INTA desde su creación hasta los ochenta, que se apoyaba: “fundamentalmente en el trabajo directo del productor y su familia, integrada a los mercados” (Carballo González, 2007: 73).

Uno de los entrevistados se refiere de forma parecida al perfil inicial del Programa Cambio Rural: “Estructuralmente era agricultura familiar porque el dueño o arrendatario, trabajaba con la mujer y los hijos. Principalmente entre los pequeños productores, mucho después se usó el término de Agricultura Familiar”. Y sostiene que esa situación cambia a la par del proceso de urbanización: “Todavía la gente vivía en el campo, había mucha comunicación y era cómodo vivir allí, pero cuando desaparece el ferrocarril, se complica. Entonces, se mudan al pueblo, y los hijos se ponen a estudiar, y ya no se dedican al campo...”.

Para Balsa (2012: 8) existe una amplia gama de “unidades empresariales con algún tipo de componente familiar” que representan una “zona *gris* entre la agricultura familiar y las formas típicamente capitalistas de producción agraria”, desde “pequeñas explotaciones de tipo unipersonal hasta empresas que combinan el trabajo familiar con el asalariado” con cierto grado de yuxtaposición entre los elementos de “racionalidad formal con otros propios de la racionalidad familiar”. El hecho de que la mano de obra sea familiar implica no solo vincularse con la explotación desde su dimensión como patrimonio, sino también como medio de inserción laboral y fuente de ingresos para la subsistencia. La coincidencia de la unidad productiva con la unidad de consumo hace que la empresa familiar maximice simultáneamente los objetivos de reproducción y acumulación de la unidad productiva junto con sus objetivos de consumo y ahorro de la unidad familiar. De esta manera aumenta la resiliencia.

Por su parte la conservación del patrimonio familiar hace que exista una racionalidad guiada por el objetivo de garantizar la continuidad intergeneracional del establecimiento familiar, a la que Balsa (2012) denomina *racionalidad material* para contraponerla a la *racionalidad formal* que guiaría la conducta estrictamente capitalista de perseguir la maximización de la ganancia/renta. Este mismo autor (2012: 15) sostiene que “el deseo de mantener un modo de vida rural” constituye un objetivo de la explotación familiar que, a la vez, facilita la viabilidad económica de la empresa.

Para Echenique (2007), cuatro elementos permiten diferenciar a la Agricultura Familiar de la empresa agropecuaria: a) el uso preponderante de trabajo familiar; b) el acceso limitado al resto de los factores de producción (capital y tierra); c) la multiplicidad de “estrategias de supervivencia y de generación de ingresos” y d) la marcada heterogeneidad, “especialmente en lo que se refiere a su articulación en los mercados de productos y factores”. En base a esto, el autor distingue tres tipos de Agricultura Familiar:

a) **Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS)**. Orientada al autoconsumo, cuya disponibilidad de tierras e ingresos (provenientes de su producción) son insuficientes para garantizar la reproducción familiar, lo que los induce a ofrecerse como trabajadores dentro o fuera del sector agropecuario.

b) **Agricultura Familiar en Transición (AFT)**. Cubre con su propia producción los requerimientos de la reproducción familiar y tiene excedentes que vuelca al mercado, aunque éstos no son suficientes para la evolución de la unidad productiva y en determinadas ocasiones, dependiendo del contexto, con dificultades para su mantenimiento. Para el autor, esta categoría se encuentra en una situación inestable y depende mayormente de apoyos públicos (para permanecer en la producción) principalmente para facilitar su acceso al crédito, a la tecnología y lograr una más eficiente articulación a los mercados.

c) **Agricultura Familiar Consolidada (AFC)**. Referida habitualmente como Agricultura Familiar Capitalizada la cual tiene acceso a mercados (tecnología, capital, productos) y genera excedentes para capitalizar la unidad productiva.

Desde sus comienzos el Programa Cambio Rural, aunque no fueran el centro de su accionar, tuvo incluidos a los agricultores familiares capitalizados dentro de su población objetivo, pero más de una vez tuvo que enfrentarse a la disyuntiva de aceptar o no a los agricultores familiares “de transición” en sus filas, según comentan varios entrevistados:

"en Misiones teníamos 120 grupos y la verdad que grupos de Cambio Rural, que implicaba productores medianos, no existían. El 90% de los grupos de Misiones eran pequeños productores, a quienes también había que contener" [...] "pero ¿qué hacías con esos productores? Si le quitabas al técnico, no existía más nada. Ahí nació la idea de crear un Programa de Agricultura Familiar con grupos más grandes de productores más pequeños. Lo propusimos para que se hiciera también con fondos de la Secretaría. Después se financió,

pero con mucha menos plata”.

Otro entrevistado, explicando por qué tuvieron que adaptar las exigencias de estrato productivo según cada región del país: “Un productor que tiene 400 hectáreas en Dolores es un Cambio Rural, pero en Jujuy nadie tiene 400 ha”. Otro entrevistado aporta: “En Cambio Rural los grupos eran muy heterogéneos, en función de la provincia, no es lo mismo hablar de Cambio Rural en Buenos Aires que ir a Misiones, donde los productores serán casi población PSA”. El primer entrevistado mencionado en otro tramo de la entrevista expresa:

“...más en las provincias del Norte. Eso influyó para que Cambio Rural pase a ocuparse de productores más chicos. Esos ya estaban adentro y son más estables. Por eso (diseñamos) el ProFam, lo veíamos para Salta, Jujuy, Tucumán, Misiones, pero en las provincias pampeanas también, era en los periurbanos de los pueblos y las ciudades. Tenés mucho productor que vive ahí y no tiene asesoramiento técnico. En horticultura ni hablar. Todo el cordón hortícola produce un montón con poco asesoramiento técnico del Estado, poca investigación alrededor de eso. Muy desordenado, pero el sistema sigue andando”.

Algunos entrevistados, desde perspectivas diversas disienten un poco con esta visión: “Porque esto nace como un programa para las PyMEs, por aquellas declaraciones sobre que iban a desaparecer productores”. Por eso se considera que tendría que haber permanecido con esa población objetivo:

“Y el INTA después crea el PROFEDER que involucra también a la pequeña producción y ahí para mí hubo como una fricción. Porque en realidad son beneficiarios distintos, esto no quiere decir que uno sea más importante que otro, son estrategias distintas no es fácil otorgarle un crédito a un productor familiar, tenés que pensar en otras herramientas, también tenés que pensar en la segmentación, entonces surgieron programas como el ProFam, pero sin la fuerza del financiamiento que tenía Cambio Rural. De todas maneras, la Agricultura

Familiar se empieza recién a visualizar como un rol del Estado Nacional a principios de los 2000”.

“Esta división entre tamaños a mí me parece adecuada, no te vas a juntar con escalas muy grandes (si sos chico) ni con escalas muy chicas (si sos grande), siempre te conviene juntarte con pares, con el respeto que se merecen ambas fracciones. Yo no coincidí con esas historias de ir cambiando porque los más chicos, porque los más grandes, porque cuando vos te querés juntar a laburar, vas a estar más cómodo con pares, si vos vendes mil tornillos y yo vendo mil doscientos tornillos vamos a tener realidades parecidas, pero si vendes cuatro tornillos o cinco millones de tornillos, no vamos a poder hablar de nada. Estás en otro mercado, en otra sintonía”.

Es importante señalar que, aunque en Cambio Rural II se hayan incorporado explícitamente a los agricultores familiares en transición, no existía la obligación de participar en el mismo grupo con productores capitalizados de mayor escala. Por el contrario, lo que se promovía era la conformación de grupos entre productores con similar dotación de factores de producción. Por otra parte, la inclusión de pequeños y de medianos productores desde el comienzo del programa ya de por sí implicaba una amplia gama de productores, que además para la primera época de ejecución del Programa no estaba del todo clara²⁰. Un entrevistado recuerda que:

“Cuando yo trabajaba en Bordenave (1998-99) tenían que ganar como máximo 10.000 dólares por año, lo que definía la Unidad Económica Agropecuaria, (ese parámetro) te unía Cuyo con Pihué. Era bajo. Esa era la razón por la que el Estado ayudaba... [...] diez mil dólares más/ menos 20% era Cambio Rural y creo que con una ganancia de cinco mil dólares

²⁰ A modo de ejemplo, la Resolución 1 de 1995 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en mayo de 1995) consideraba que en el sector rural una empresa era pequeña si facturaba hasta \$ 2.500.000 que, en ese momento, representaban igual cantidad de dólares estadounidenses. Años más tarde, la Resolución 24 de 2001 de la Secretaría PyME establecía que una empresa agropecuaria era considerada de escala pequeña si su facturación anual se situaba entre \$ 150.000 mil y \$ 1.000.000 que, por efecto de la Ley de Convertibilidad, representaba un millón de dólares, mientras que se consideraban de escala mediana a las empresas agropecuarias que facturaban hasta 6.000.000 de pesos o dólares.

más/menos 20% era minifundio”.

Sobre el cambio de paradigma registrado por esos años, un entrevistado señala que se deja de hablar del productor de subsistencia:

“...aparece la Agricultura Familiar como sujeto productivo, aparece la definición de los periurbanos, el enfoque del territorio si bien siempre tácitamente estuvo explícitamente aparece también recién en los dos mil. Y aparece entonces el programa de territorios en el INTA. Y ese programa a veces, dependiendo de qué territorio estés hablando, está muy asociado a la Agricultura Familiar, porque la Agricultura Familiar muchas veces en el territorio está mezclada. Si vas a Misiones el 100% es Agricultura Familiar, si vas a Chaco el 80%, lo mismo en Jujuy, Tucumán, gran parte de Salta...”.

Sobre la emergencia de estos conceptos, otro entrevistado explica: “...y aparece el concepto del Periurbano hasta tal punto que en 2008 creamos la Estación Experimental AMBA, enfocada en la producción periurbana”. Reforzando su idea agrega: “Quince años después están en boca de todo el mundo. Hoy ningún político deja de usar la palabra territorio, nosotros tuvimos el programa de territorios en 2004”.

Al indagar sobre si tendrían razón quienes sostienen que hay que mantener políticas diferenciadas para los distintos estratos de productores una respuesta es: “No sé si tienen razón, es algo que no lo he pensado demasiado. Lo que estoy seguro es que tiene que haber un programa del tipo Cambio Rural para la Agricultura Familiar”, ya que algunos solo creen viable “la economía de escala, no la economía de los chiquitos, porque no los conocen”. Y continúa diciendo que “para algunos el chico es sinónimo de ineficiencia”, por lo cual se debe demostrar que “se puede ser chico y eficiente para hacer de todo”. En referencia al retiro del apoyo a este tipo de productores por los cambios en la configuración del Programa se reconoce que:

“A los dos años no quedó nada de eso. Ni siquiera quedaron los agricultores familiares,

porque en realidad hace falta un proceso de apoyo y de contención muy importante. Y el agricultor familiar, si no se junta, si no se suma a procesos que les permitan bajar los costos, acceder a la tecnología, no alcanza a ser competitivo. Eso es parte de lo que deberíamos hacer”.

Una de las claves en el cambio de perfil de beneficiarios del programa podría encontrarse en el tránsito a la condición de rentistas de muchos de ellos. Cuando se le pregunta a un técnico sobre la evolución de los productores que asesoraba los define en los siguientes términos:

“Los productores eran capitalizados, los que les decíamos chacareros, eran integrantes de una cooperativa que después desapareció. Eran productores de entre 100 y 300 ha que con el devenir del tiempo algunos fallecieron y otros alquilaron su campo, entonces es un estrato que ya, por lo menos en esta zona, no está. Son rentistas, pasaron a ser rentistas”.

Para Carballo González (2007), el avance tecnológico afecta el aspecto familiar del perfil productivo laboral, así como su vida cotidiana. Para este autor, el nuevo enfoque de “agronegocios” -exclusivamente orientado al mercado- requiere de importantes inversiones a las que no todos tienen acceso.

“Los crecientes requerimientos de capital para acceder a paquetes tecnológicos de mayor productividad los constituyeron en uno de los sectores que más dinamiza ese mercado”, pero dividiendo las aguas entre quienes se convirtieron en activos tomadores de tierras “a través de contratos accidentales de producción” y quienes se ven obligados a ceder parcial o totalmente la tierra propia, diversificando su fuente de ingresos e incluso “transformándose así en un especial tipo de rentista” (Carballo González, 2007: 74). Al respecto el entrevistado anterior relata:

“Cuando yo dejé el grupo ya estaba empezando a haber un desgranamiento, si yo quisiera ahora volver a trabajar con ellos, de los once que eran quedaron solo tres o cuatro. Salieron

de la actividad, cobran únicamente la renta, los pooles de la zona se encargan de explotarle los campos [...] hace poco tuve una reunión con un acopiador y le pregunté: ‘si uno quisiera volver a asesorar, ¿podría? Porque yo asesoraba a diez o doce campos más por fuera de mi grupo. Y me contestó: ‘No, olvídате, ya están alquilados esos campos, los siembran los pooles que contratan a juniors y se manejan con ellos’. Este proceso es más marcado cuanto más alto es el precio de los cereales. Uno de los ingenieros de esos pooles, esta campaña fue campo por campo a ofertarle a cada propietario u\$s 100 por encima de lo que otro quisiera pagarle”.

En un reportaje realizado al investigador Juan Iñigo Carrera en 2008, durante el conflicto por la Resolución 125, expresaba: “Si uno mira bien al pequeño productor, es un sujeto que tiene en sí las tres determinaciones”, refiriéndose a los factores de producción (trabajo, tierra y capital) y continuaba:

“Vamos a personificarlo en la FAA. La mayoría interviene directamente en el proceso de producción con lo cual, en tanto interventores directos en ese proceso, lo que les corresponde es el equivalente de un salario y los salarios son bajos. Pero no salen a reclamar por eso. ¿En qué papel reclaman? ¿Qué es lo que les pasa como capitalistas? Les pasa que la escala de la producción los superó absolutamente. La productividad del trabajo los ha dejado completamente atrás, no pueden competir con las condiciones normales de producción actuales. Siempre en la producción agraria el pequeño capitalista tiene más posibilidades de sostenerse. Pero estos ya no se pueden sostener y cuando lloran que están siendo desplazados, lo están, pero como capitalistas. Entonces lo que tratan de hacer es sostenerse en su condición de pequeños capitalistas y la fuente que los puede sostener en esa condición es que en su condición de pequeños propietarios territoriales reciben renta de la tierra. Si les bajan el precio tendrán dificultades para reproducirse como capitalistas. A mí entender la esencia es esta, por eso los más chicos son lo que aparecen más activos.

Un proceso que se estaba dando marcadamente es el pasaje de estos pequeños capitalistas a la condición de puros rentistas de la tierra. Una parte grande de ellos, aún en la región

pampeana, no pudo mantenerse en producción en los '90 y lo que hicieron fue arrendar sus tierras a otros que tienen más escala o a los pooles de siembra. Entonces, lo que está esencialmente en juego, es un problema de apropiación de la renta de la tierra entre terratenientes y capitalistas en general” (Werner y Raider, 2008: 4).

6.2 Vinculación entre el INTA y la Cartera Agropecuaria

A mediados de los cincuenta, las exportaciones agropecuarias mostraban un marcado estancamiento, por lo que el diagnóstico contenido en la propuesta económica elaborada por Raúl Prebisch, postulaba que había que aumentar los rendimientos por unidad de superficie, para lo que se fomentaría la incorporación de tecnología al agro justificando la necesidad de la creación de un instituto para tal fin (Gárgano, 2014). Se creaba así una nueva institucionalidad, enmarcada en el Plan Prebisch (Oteiza, 1992). Según Piñeiro, citado por Oteiza (1992), con la creación del INTA se inicia una revolución institucional en el área de la investigación agraria. De acuerdo con Gárgano (2011), lo distintivo de INTA -entre sus pares de América Latina- fue la integración de la investigación con la extensión. El INTA se convirtió desde el comienzo en el principal referente tecnológico del complejo científico-tecnológico argentino para el ámbito agropecuario. Este organismo se caracterizó, a lo largo de su historia, por profundizar en el conocimiento de la cuestión agraria” [...] “abarcando no solo a los *chacareros* de la Región Pampeana, sino también a los productores minifundistas, pobres rurales, suburbanos y urbanos, que participan en la producción agraria de nuestro país” (Carballo González, 2007).

Mediante el Decreto-Ley 21.680, en diciembre de 1956, el gobierno de facto unificaba los servicios de investigación y extensión agropecuaria, creados (los de investigación) y reorganizados (los de extensión) por el gobierno constitucional electo en 1946, en un instituto autárquico gobernado por un cuerpo colegiado integrado por algunas de las gremiales empresarias del sector agropecuario, las universidades y el Estado Nacional.

La organización y puesta en marcha fue encargada al Ministerio de Agricultura²¹.

Desde el punto de vista de la investigación agropecuaria, el antecesor directo del INTA fue el Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias (CNIA), que había sido creado, en el ámbito del entonces Ministerio de Agricultura, como parte del primer Plan Quinquenal²², con el objeto “promover una agricultura y vida rural sólidas y prósperas” (Ley 13.254, 1948).

Este centro encabezaría un sistema conformado por cinco centros regionales distribuidos en el territorio nacional con idénticas funciones, más dos estaciones experimentales (una agrícola y otra zootécnica) por cada provincia y territorio “con las subestaciones y laboratorios regionales que técnicamente considere necesario establecer el propio Ministerio de Agricultura” (Ley 13.254, 1948). Así, en diciembre de 1954, el CNIA, ubicado en Castelar, estaba integrado por seis institutos: Fitotecnia, Botánica Agrícola, Suelos y Agrotecnia, Microbiología Agrícola, Ingeniería Rural y Sanidad Vegetal; los cinco centros regionales se ubicaban en las regiones andina, pampeana, patagónica, correntino-misionero-chaqueña y tucumano-salteña y funcionaban veintiséis estaciones experimentales (León y Losada, 2002). Asimismo, luego de la nacionalización de los ferrocarriles, se habían transferido sus estaciones experimentales al Ministerio de Agricultura que las integró con la investigación agropecuaria a través del citado CNIA (INTA, 2014)

Este sistema pasó así a conformar el núcleo duro de la investigación agropecuaria del

²¹ El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (actualmente Secretaría) fue creado como tal en 1898 y fue reducido al rango de Secretaría en 1973, dentro del ámbito del Ministerio de Economía, y quedó con esa jerarquía hasta el año 2009 (excepto unos pocos meses de 1981 en que recuperó su rango ministerial y dos ocasiones en los noventa en las que fue degradado a Subsecretaría). Desde esa fecha hasta julio de 2022 se mantuvo como Ministerio, salvo un breve lapso entre setiembre de 2018 y octubre de 2019, durante el que se creó una figura intermedia entre la tradicional Secretaría de Estado y el Ministerio, la Secretaría de Gobierno, pero que a los efectos prácticos no significó una real discontinuidad institucional

²² El primer Plan Quinquenal, ejecutado durante la primera presidencia de J. D. Perón, fue un conjunto de leyes y decretos que delinearon las transformaciones estructurales llevadas a cabo por ese gobierno.

flamante INTA. Estos centros tenían a cargo el estudio de la problemática que afectaba a la agricultura y a la ganadería”, abarcando el mejoramiento vegetal y animal, así como los recursos naturales relacionados con esta producción (suelo, flora y fauna), la sanidad vegetal y animal; la ingeniería rural; el aprovechamiento de los productos y subproductos agropecuarios, entre otras. Todas estas funciones continuaron a cargo de INTA (Asiain y Putero, 2014).

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura contaba desde comienzos del siglo XX con un Servicio de Agronomías Regionales en el que pueden encontrarse antecedentes de los servicios de extensión, aunque las primeras de ellas se ocupaban escasamente de la extensión. Esta estructura que sirvió a los gobiernos democráticos durante un periodo de ocho años (1948 a 1955) para desarrollar una política agropecuaria que favoreciera el acceso a la tierra, la tecnificación de pequeños y medianos productores y los derechos del peón rural, también afectó los intereses de los grandes propietarios y grupos transnacionales que hasta entonces controlaban el negocio agropecuario. Simultáneamente, a pesar de no tener una “explícita política científico-tecnológica para el sector, se fue delineando una estructura de investigación agropecuaria, que ponía acento en la descentralización de la generación de tecnología e introducía el embrión de la extensión rural, que se expresaría de modo elocuente en experiencias piloto en Pergamino, Mendoza y Concepción del Uruguay” (León y Losada, 2002: 74).

En setiembre de 1957, el INTA comenzó a funcionar a partir de la conformación de su primer Consejo Directivo integrado por representantes de la SRA, CRA y CONINAGRO (por parte de los productores) y dos representantes del Ministerio de Agricultura, recayendo la presidencia sobre Marcelo Lernoud, miembro histórico de CRA²³, que fue

²³ Había ocupado durante dos períodos la vicepresidencia de CARBAP inmediatamente antes de asumir la presidencia del Consejo Directivo de INTA.

designado presidente del Consejo Directivo como representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación. Al año siguiente Lernoud fue remplazado por Horacio Giberti, quien durante una década había sido asesor de la SRA (1948-1958). Este último no pudo terminar su mandato, renunciando en 1961, en gran medida por los conflictos sostenidos con las grandes corporaciones del agro, entre ellas la misma SRA, que se resistían a la modalidad de financiamiento del organismo a través de un impuesto del 1,5 % *ad valorem* de las exportaciones agropecuarias (Gárgano, 2014).

Con respecto a la estructura organizativa el INTA estaba organizado en siete Centros Regionales, 39 estaciones experimentales agropecuarias y 81 agencias de extensión rural (Gárgano, 2017b). En setiembre de 1960, durante la presidencia de Arturo Frondizi, el Congreso Nacional refrendó la creación del INTA mediante la Ley N° 15.429. Esta ley estableció que los cargos de presidente y vicepresidente debían quedar en manos del Estado (INTA, 2017).

Durante la primera década de funcionamiento del INTA, desde la institución se difundieron avances técnicos y de maquinaria agrícola entre los productores agropecuarios. Técnicos y extensionistas del INTA acercaron al productor las novedades tecnológicas con la consigna de difundir nuevas prácticas culturales en busca de aumentar productividad y beneficio económico. La labor del INTA, en esa primera etapa, se orientó no sólo al productor agropecuario sino a la familia rural. Existieron propuestas específicas para las mujeres, como los Clubes de Hogar Rural y los Clubes 4-A para la juventud rural (Ivickas Magallán, 2017). Como apunta Gárgano “jóvenes y mujeres fueron vistos como medios para fomentar tanto el arraigo rural como la difusión tecnológica exitosa” (Gárgano, 2017b, p. 6). Los clubes de Hogar Rural persistieron hasta comienzos de la década del noventa, organizándose en abril de 1991 su último encuentro nacional.

El Instituto Nacional de Investigación Agronómica francés (INRA por sus siglas en francés) sirvió de modelo institucional para el INTA, mientras que el servicio de extensión se basó en la estructura de extensión estadounidense. Así, su estructura de amplia cobertura territorial, sumada a la integración investigación/extensión, resultaron clave, dada la composición social del agro y la dispersión de la población rural a lo largo y ancho del país. A partir de allí, durante toda la década del 60 y la mitad de los años 70, el INTA fue una pieza fundamental en el proceso de transformaciones verificadas en el sector agropecuario (Gárgano, 2015).

Hasta mediados de los setenta, el INTA había organizado su extensión bajo los preceptos de Reichart, basados en la búsqueda de un cambio cultural del habitante rural. Esto implicaba un intenso trabajo social con activa participación de las mujeres, a través del programa “Hogar Rural” y de los jóvenes, a través de los “Clubes 4-A”, que facilitaban la superación del aislamiento de la población rural (INTA, 2017).

Dentro del “paradigma educativo” se identificaba que, para el desarrollo rural, era necesaria una solución educacional para poder alcanzar las soluciones técnicas, incorporando elementos de la teoría de la concientización y de la educación popular (Gárgano, 2011). Este enfoque convivía con un “ala productivista” dentro del organismo que, con la reconfiguración de la política agropecuaria, fue ganando terreno en la segunda mitad de los setenta. Por esos años, con los militares en el poder, se clausuraron las posibilidades de aplicar enfoques alternativos y “de consolidar una agenda de trabajo ligada a las problemáticas de la estructura social agraria” (Gárgano, 2011: 138). Se abre paso entonces un periodo institucional de características “transferencistas” que va a perdurar hasta los años noventa (INTA, 2017).

Se produjo en este periodo “una reestructuración selectiva en los contenidos y

destinatarios de las tareas de investigación y extensión” dando lugar a “un proceso de fragmentación y mercantilización del conocimiento producido en el Instituto”. El discurso ligado con la “eficiencia” y el “emprendimiento empresarial” fue consolidándose, transformando totalmente la acción del INTA en el área de extensión rural (Gárgano, 2011: 140).

En esta etapa se verificaron cambios tecnológicos a nivel global, conocidos como la “Revolución verde”, un modelo de modernización productivista que logró aumentos significativos en los rendimientos, principalmente de los granos exportables, mediante la incorporación de paquetes tecnológicos cerrados que, en la República Argentina, tuvieron su mayor impacto en la región pampeana (INTA, 2017).

Hasta 1980, INTA tuvo un crecimiento continuo tanto en cantidad de personal como en presupuesto institucional. Este último año se da la paradoja de perder la autarquía y a la vez tener el mayor incremento anual de personal de su historia con la incorporación de 1.134 trabajadores, pasando de 4.576 empleados a 5.710. Esta magnitud se contextualiza mejor si se la compara con lo ocurrido durante los veinte años previos, periodo en el que el INTA incorporaba poco más de una centena de trabajadores cada año.

Con la recuperación democrática en 1983, el gobierno constitucional le devolvió al INTA sus partidas presupuestarias y la autarquía que le habían sido quitadas durante la última dictadura militar. Pellegrini (2014) destaca que, aunque en 1984 se devolvió la autarquía al Instituto y se registró a lo largo de la década un paulatino crecimiento de la razón presupuesto institucional sobre cantidad de empleados, este valor siempre se mantuvo por debajo de la media histórica. Por tal razón, este autor denomina a la década del ochenta como un periodo de “estancamiento” porque, a pesar de la sanción de la Ley 23.058 que devolvió al INTA la autarquía financiera y administrativa, el hecho de depender del 1,5%

del valor de las exportaciones en un periodo de bajos precios internacionales de los *commodities* habría mantenido el presupuesto relativamente estable.

Sin embargo, dejando al margen la cuestión presupuestaria puede decirse que la década del ochenta tuvo un impacto organizacional significativo sobre la institución, iniciándose un proceso de reorganización interna, conocido en los documentos institucionales como INTA II (Grosso, 2020), que se mantuvo por más de dos décadas en aquellos aspectos fundamentales (Carballo González, 2006).

Según reseña Grosso (2020), con INTA II se pretendía desburocratizar a la institución a través de tres ejes: la descentralización, la participación y la integración. Con el Decreto 287 de 1986, el presidente Alfonsín incorporó en el INTA dos ejes de su política: la descentralización, concediendo facultades a las distintas regiones para que crearan sus propios Consejos y la integración con otros organismos del Estado para un mejor aprovechamiento de recursos públicos. Con estas medidas, atendiendo las diferencias territoriales de nuestro país y buscando dar una mayor apertura y participación hacia la diversidad dentro del organismo, se trataba de contrarrestar la visión productivista que se había instalado en el área de Extensión durante gobierno de facto (INTA, 2017).

Uno de los entrevistados recuerda: “López Saubidet, que fue primero interventor y después presidente de INTA, encaró entre 1984 y 1987, el proceso de regionalización [...] que dio como resultado un INTA más moderno”. A partir del proceso de regionalización, el INTA quedó configurado con 15 Centros Regionales y 3 Centros de Investigación. El objetivo de la participación se cumplió con el restablecimiento del Consejo Directivo, que había sido eliminado entre 1976 y 1983 durante la intervención instaurada por el gobierno militar, y con la creación en 1987 de los Consejos de Centros Regionales y de Investigación, en los que participaban las organizaciones de productores, las provincias y

las universidades (Calandra, 2006).

En cuanto a la integración, si bien según el INTA (2017) se apunta a la articulación con otros organismos del Estado para un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, para Grosso (2020: párr. 21) esta cuestión se plantea a partir de:

"la presencia creciente de ingenieros agrónomos en el medio (a través de los Grupos CREA, servicios de extensión cooperativos, proveedores de insumos y asesores privados), quiénes comienzan a cuestionar la labor de las AER como una competencia profesional desleal. Este hecho, genera un nuevo público para la acción de extensión: profesionales de las ciencias agropecuarias, quienes a mediados de los '80 comenzarán a monopolizar la mediación entre el INTA y los productores".

Para esta época ya estaban en disputa dos visiones contrapuestas, por un lado, desde el ala productivista estaban quienes pensaban un INTA dedicado a dar soporte a profesionales independientes y/o aquellos que actuaban en sistemas institucionales de extensión, siendo el sector privado el que se ocuparía de brindar asistencia técnica directa al productor agropecuario. Desde el otro sector, cuyo exponente principal seguía siendo Reichart, se postulaba la necesidad de reemplazar la dispersión de extensionistas aislados por equipos interdisciplinarios con enfoque social y se sostenía que la modernización del sector agropecuario no debía dejarse en manos de la iniciativa del productor o del sector privado (INTA, 2017).

Según algunas autoras, otro hito destacable de esta etapa fue el reconocimiento por primera vez de la gran presencia del campesinado minifundista en la política institucional (Calandra, 2006; Grosso, 2020). Desde 1986, con el entonces Ministerio de Bienestar Social, se desarrolla un programa para pequeños productores minifundistas, que da lugar en 1987 a la creación de la Unidad de Minifundio, luego de una década en la que se había limitado la acción del INTA a la producción agropecuaria capitalizada. A ella se refiere

un entrevistado recordando que fue J. Catalano el impulsor inicial y, posteriormente, Coordinador de la Unidad: “quien de alguna manera logra rescatar mucho de la tradición institucional de mayor compromiso con los sectores de pequeños productores minifundistas, típicamente metidos en los lugares donde están los minifundistas, en Tucumán, Campo de Herrera...”.

Sobre la situación presupuestaria y la posibilidad de generar recursos a través de los convenios de vinculación tecnológica, Cerioni (2020: 130) remarca:

Fue en una época donde se sufría una fuerte subinversión por parte de los organismos del Estado, entonces el INTA implementó la estrategia para obtener recursos y de esa manera poder financiar fundamentalmente los programas de mejoramiento de variedades vegetales que en el INTA tenían una larga trayectoria y era la tecnología más demandada. También creo que fue un tema, no menor, la posibilidad de contar con recursos a través convenios y que permitían en algunos casos, suplementar algunos ingresos de investigadores que estaban siendo llevados por la actividad privada”.

Finalmente, en 1987 fue creada formalmente la Unidad de Vinculación Tecnológica de INTA. Esa actividad venía apoyándose hasta allí sobre una estructura de cooperadoras, tal como recuerda Cerioni (2020).

Según Calandra (2006), las cooperadoras fueron una respuesta a la pérdida de autarquía establecida en 1980 y se crearon para obtener recursos extra-presupuestarios. Eran los propios productores quienes integraban las cooperadoras, que administraban bienes de INTA y cuyos ingresos, principalmente por ventas de semillas, se integraban al presupuesto de la Estación Experimental con la que estaban asociadas. Para poder manejar los recursos por fuera de la estructura estatal, cada cooperadora tenía su propia personería jurídica (Calandra, 2006).

La profunda transformación institucional descrita no alcanzó para evitar los efectos de

la política de ajuste llevada a partir de 1990, cuando comienza el proceso que Pellegrini (2014) denomina “decrecimiento masivo”, que comenzó fundamentalmente en 1989 con las leyes de reforma del Estado y continuó al año siguiente con los decretos 435 de marzo, 1.757 de setiembre y 2.476 de noviembre de 1990, que obligaban a un abrupto ajuste en las estructuras del Estado.

Probablemente estas circunstancias hayan obligado al presidente de INTA, Félix Cirio, a mostrar sus cartas y poco antes del anuncio de los decretos de reforma del Estado de 1990 hacía las siguientes declaraciones a la prensa:

“Nosotros en el marco de la reforma del Estado y el decreto que está próximo a firmarse, hemos tenido algunas orientaciones previas por parte de la Subsecretaría de Agricultura y del Ministerio de Economía, evaluando que aspectos de este decreto podrían servirnos para mejorar aún más el nivel de actividad de una institución que ha probado ser exitosa en sus 34 años de vida, pero que obviamente es perfectible, lo que estamos evaluando es la posibilidad de facilitar un funcionamiento más flexible del INTA, de constituir lo que llamamos la desregulación de las actividades del INTA, sacarlo de todos los controles rígidos que a veces impone los avances de la administración pública. Toda esta telaraña burocrática que se ha tejido en la Argentina en años de avance del centralismo, a través de un cambio en la figura jurídica, es una de las opciones que estamos evaluando, puede ser una fundación, puede ser un ente público no estatal, en fin, hay varias opciones que podrían ser útiles para desregular el accionar del INTA y además facilitar el acceso a nuevas fuentes de financiamiento (Dichiara, 2019b).

Calandra (2006: 64) sostiene que, “Cirio impulsó la idea de que la lógica burocrática estatal estaba asociada a prácticas y relaciones jerárquicas, cerradas y altamente centralizadas”, y agrega que el presidente de INTA de ese momento, argumentaba que “el funcionamiento burocrático producía demoras, exceso de trámites, disolución efectiva de las responsabilidades” y que por el contrario “los modelos privados mejoraban el

rendimiento satisfaciendo los valores de economía, eficiencia y eficacia”.

Las leyes de reforma del estado sancionadas en 1989 permitían la transformación del INTA. El artículo 6° de la Ley 23.696 facultaba: “al Poder Ejecutivo Nacional para transformar la tipicidad jurídica” del INTA (dentro de una lista extensa de entidades), durante el plazo de un año, luego prorrogado hasta agosto de 1991, mientras que la Ley 23.697 -en su artículo 56- establecía que los presidentes de los institutos autárquicos nacionales propusieran a sus Consejos Directivos “las medidas que estimen necesarias y convenientes para mejorar la eficiencia y eficacia de las prestaciones y cometidos asignados al organismo” así como “designar, trasladar, promover y remover a su personal”. Fundamentado en esta última Ley, en marzo de 1990, el poder ejecutivo nacional emitió el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 435 que, en su artículo 60, eliminaba la autarquía del INTA, entre otros entes, que pasaban a depender de la autorización del Ministerio de Economía para ejecutar su presupuesto.

En diciembre de 1990, fue presentada al Consejo Directivo una propuesta para considerar el cambio de figura jurídica que remplazara la lógica de la burocracia estatal sobre la base de dos modelos alternativos, una fundación o un ente público no estatal. Ambos proyectos mantenían el financiamiento de INTA mediante la contribución del 1,5% cobrada a las exportaciones de productos agropecuarios, pero también ambos proyectos introducían cambios importantes con respecto a la descentralización de los ochenta, restringiendo la potestad de los Centros Regionales y de sus Directores. Un entrevistado reflexiona sobre dichos proyectos:

“No era una privatización (en términos) de entregársela a un privado, era pasar a operar dentro del derecho privado, en cuanto la flexibilidad que te da (eso) para funcionar. Yo tuve un grupo de gente, Oscar Oszlak y otros especialistas, analizando alternativas. Una fue un Ente Público no Estatal y otra fue una Fundación, pero cuando se filtró que estábamos con

eso, medio me pegaron y no me dio el piné²⁴. Pero lo que hicimos fue armar al costado del INTA, dos figuras del derecho privado. Pero fíjate que la firma es de la presidencia de INTA. La idea era que permitieran acceder a cierto tipo de flexibilizaciones, poder comprar y vender y contratar, sin el corsé del aparato público”.

Calandra (2006) sostiene que fue Carlos Vuegen (vocal del Consejo Directivo por la FAA), quien más tarde sería presidente de INTA desde marzo de 2002 hasta marzo de 2004, quien ofreció mayor oposición al proyecto de cambio de la figura jurídica porque sostenía que dicho cambio debía ser tratado por el Congreso Nacional. Asimismo, afirmaba que si bien la normativa los obligaba a realizar el ajuste eso no estaba atado, obligatoriamente, a la transformación jurídica del organismo. Sostenía que la forma de solucionar los problemas financieros de INTA consistía en restituir su autarquía.

Cirio (1993) se refiere al proceso de discusión de estos proyectos como la búsqueda de alternativas abiertas por la nueva legislación que, en realidad, le daba tiempo acotado hasta agosto de 1991. En ese escenario el Consejo Directivo de INTA conformó una Comisión de Desregulación y Racionalización del Funcionamiento Institucional (CODERAFI), mediante la Resolución CD N° 348/90, la cual estaba integrada por la totalidad de dicho Consejo Directivo (Resolución CD N° 352/90).

Cirio (1993) describe que luego de “evaluar numerosas alternativas que ofrece la legislación argentina” la CODERAFI elevó tres propuestas, “la constitución de la Fundación INTA; la creación del INTA – EPNE (Ente Público no Estatal) y la opción de la desregulación de INTA dentro de su estatus jurídico previo”. En esa época se habrían barajado otras alternativas más radicales, como el abandono liso y llano de la extensión.

Otra opción que fue descartada tempranamente por la CODERAFI, fue la propuesta del

²⁴ No dar el piné: argentinismo por no dar la talla, proviene del índice Pignet que medía el perímetro de la caja torácica respecto de la altura del cuerpo, utilizado antiguamente en las revisiones físicas previas al ingreso al servicio militar.

ministro de economía Erman González de convertir al INTA en una sociedad anónima (Calandra, 2006).

Cirio (1993: 35) defendía sus propuestas alternativas, fundación o EPNE, como opciones que “no implican necesariamente una ‘privatización’ en el sentido de transferencia de poder de decisión a una empresa o grupo privado, sino que admiten un ‘modelo de conducción’ mixto como el mantenido hasta ahora”. Pero la tesitura sostenida por Vuegen habría prevalecido en la CODERAFI, porque según relata Cirio (1993: 35) “no obstante las ventajas, el cambio de estatus jurídico demandaba una nueva ley para lo cual no había consenso parlamentario, razón por la cual la Comisión recomendó el dictado de un Decreto”. Esa recomendación se convirtió en el decreto N° 2.379/91 que devolvió al INTA sus atribuciones legales fijadas desde su creación y las del Decreto N° 287/86 de Raúl Alfonsín.

De acuerdo con el testimonio de algunos entrevistados, la cuestión de la figura jurídica volvió a discutirse en INTA bajo la presidencia de H. J. Larreche, con Solá todavía a cargo de la SAGyP, con la creación de una nueva comisión para analizar el asunto:

“un grupo de notables para ver que figura podía tener el INTA si no fuera estatal, ahí estaban Takacs, Yanovsky, Piñeiro... [...] La figura que se proponía era una sociedad anónima, una fundación o el ente público no estatal y negociaban con la Dirección Nacional y con nosotros que éramos directores regionales. [...] Lo que yo siempre digo es que, la regionalización y la descentralización que hizo López Saubidet en la década del ochenta, lo salvó al INTA en los noventa. Porque si bien el INTA, era muy conocido y muy inmerso en el territorio nacional, al sumarse las provincias, los productores, las universidades y demás, a los consejos regionales, se generó una defensa muy fuerte para que no se privatice. Muchos senadores y diputados generaron una fuerte corriente de opinión para evitar la privatización. [...] perdido por perdido, si la cosa hubiera venido por ahí, la mejor opción hubiera sido el EPNE, como

el PAMI. Pero la cosa no prosperó y quedó ahí”.

Otro entrevistado coincide en su versión sobre el nuevo intento de cambio de figura jurídica, sosteniendo que esa idea no era compartida por la presidencia de INTA: “cuando asume Larreche charlamos sobre Cambio Rural y le dije: si la idea es privatizar el sistema de extensión yo renuncio. Y me contestó: quedate tranquilo que yo estoy en la misma”. Según señala este entrevistado: “Felipe había armado un comité de notables y Larreche los peleaba a muerte. En ese momento era resistir a eso”.

La situación no era distinta en la cartera agrícola. Para Martínez Nogueira (1996: 42), con la crisis de los años ochenta la cartera agropecuaria atravesaba "un periodo de estancamiento y retroceso". Se atendían casi exclusivamente cuestiones coyunturales. La capacidad de gestión había sido seriamente limitada por la reducción del presupuesto que produjo un estancamiento y deterioro en cuestiones vinculadas con sus recursos humanos y físicos logrando instalar la idea de “un gigantismo desmesurado” incapaz de “atender alguna noción del bien común”. En ese contexto “los brotes hiperinflacionarios de 1989 y 1991 provocaron el colapso de la estructura estatal y se radicalizaron las políticas de ajuste”. Esto se tradujo en un nuevo perfil para la SAGyP: se privatizaron servicios, se desmanteló el sistema regulatorio y se disolvió el aparato de comercialización.

Entre otras medidas, se disolvieron la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Comisión de Concertación de la Política Lechera, el Fondo de Promoción de la Actividad Lechera, el Mercado de Concentración Pesquera de Mar del Plata, el Mercado Nacional de Hacienda, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate y el Mercado Consignatario Nacional de la Yerba Mate, la Dirección Nacional del Azúcar, el Instituto Forestal Nacional, el Instituto Nacional de la Actividad Hípica y se liberaron las restricciones existentes con la producción y el comercio del azúcar, de la yerba mate, de la uva y el vino, del algodón (Decreto 2.284, 1991).

Como resultado de este proceso el personal de la SAGyP pasó de 16.671 cargos en 1989 a 8.625 en 1995. Las reducciones más significativas se dieron en la administración central (un 40% menos) y en el INTA (disminución del 30% de su personal). A partir de la disolución de los organismos se redujeron otros 6.040 cargos (Martínez Nogueira, 1996).

En cuanto a INTA, si bien se encontró resistencia en cuanto al cambio de figura jurídica, el Consejo Directivo acató plenamente la exigencia del ajuste. Posiblemente haya sido el decreto 2.476/90 el evento más traumático y que impactó con mayor profundidad en la estructura institucional de INTA. Este decreto establecía las pautas para que los organismos presentaran un nuevo proyecto de estructura y establecía que los entes descentralizados tenían que reducir en 40% su planta de personal (INTA, 2017).

Un entrevistado recuerda esa encrucijada: “Nosotros en el 91 tuvimos que hacer una reducción (de personal) muy importante en INTA. Había gente de edad muy avanzada, otra gente con jubilación anticipada, pero hubo una gran reducción”.

Según otro testimonio:

“Me tocó vivir la racionalización del INTA, vi lo que significó eliminar el 30% de la gente de INTA, con una decisión que la gente acató [...] fue un desastre para los trabajadores del INTA, para los técnicos que venían trabajando desde hace muchos años y quedaron virtualmente en la calle. Los que eligieron el retiro voluntario, extensionistas viejos que después tuvieron que andar mendigando su jubilación porque perdieron su capacidad para jubilarse. Yo lo vi en gente de carne y hueso ese desmantelamiento...”.

Un entrevistado describe que la situación de esos momentos llevaba a los técnicos, que permanecían en funciones, a desarrollar actitudes que podrían denominarse memorables:

“Fue una época donde INTA no tenía plata. La AER llegó a funcionar en mi casa, un año y medio en una habitación de mi casa, (porque) no teníamos plata para alquilar. Jamás salí con

un viático y por ahí estábamos 15 días en el campo. En la camioneta que teníamos para salir al campo llevábamos tres o cuatro ruedas de auxilio, a las que se les veían los alambres. Les pedía a los productores que me carguen combustible. Fue una época bastante romántica de la extensión que las nuevas generaciones ya no la entienden”.

La cuestión presupuestaria, lejos de estabilizarse, continuó deteriorándose. Un entrevistado, refiriéndose al Decreto 2.049 de 1992 que eliminaba la contribución cobrada a las exportaciones agropecuarias para el financiamiento de INTA replazándola por el 1% de la Tasa de Estadística cobrada a los productos importados, recuerda:

“...nosotros al INTA no lo tratamos bien, porque le sacamos el recurso del impuesto a las exportaciones [...] la orden, era que todo vaya a rentas generales. No habría más impuestos a las exportaciones, excepto el 3,5% a la soja que quedó, pero eliminamos todo lo demás, entre ellos el que financiaba al INTA. Entonces Félix (Cirio) me trató prácticamente de traidor y en parte tenía razón”.

En la década de los noventa, nuevamente el Instituto perdió su autarquía, se limitaron las partidas presupuestarias y se redujo el personal a través del congelamiento de vacantes. En ese contexto, los técnicos -en especial los investigadores que ya tenían la experiencia de la Unidad de Vinculación Tecnológica- no tuvieron motivos para oponerse a la creación de modelos privados articulados a la lógica burocrática del INTA. Alguien recuerda:

” Vino Félix Cirio y me dijo: ‘quiero armar una fundación’. Me puso a trabajar con un consultor en el INTA y un abogado y entre los tres armamos dos cosas: la fundación ArgenINTA para sistematizar los recursos de las cooperadoras y recibirlos, pero sobre todo para volcar en ArgenINTA los recursos de la Secretaría para programa Cambio Rural. También armamos INTEA S.A. que era público-privada que tendría convenios de cooperación tecnológica con algunos semilleros. Esa era la idea, para que el INTA pudiera cobrar regalías por el uso de semillas”.

Luego de la pérdida de la autarquía (Decreto 435/91), para administrar los fondos de una manera más ágil se utilizaban los servicios del IICA, que cobraba un 8%, o del PNUD, que cobraba un 10%. Con la creación de ArgenINTA esas funciones pasaron a ser ejecutadas por la Fundación que solo cobraba 3% y que volcaba sus excedentes nuevamente en la institución. ArgenINTA asumió además el papel que cumplían anteriormente las cooperadoras en la comercialización de productos y servicios y además pudo incorporar actividades que no estaban permitidas al INTA como la certificación y fiscalización, actividades vedadas al INTA por la propia ley de creación pero que en los años noventa formaban parte de las nuevas tendencias de gestión del Estado. Por lo tanto, es la Fundación la que lleva adelante las certificaciones de calidad (Calandra, 2006).

La participación del capital privado en reemplazo de la inversión estatal no se restringió al INTA y alcanzó otros 7 Institutos Tecnológicos y de investigación (INTI, Conicet, CONAE, entre otros) para los que se diseñó un esquema de Fortalecimiento Institucional. En esos momentos la intervención del capital privado se vio como una alternativa para no reducir más el plantel profesional, pero también era una forma de subordinar al organismo a la demanda privada con capacidad financiera, implicando –para algunos– cierta forma de privatizar la investigación. Otros percibían que el nuevo modelo se inclinaba a sostener la investigación en la órbita estatal e iniciar un camino hacia la privatización de la extensión (INTA, 2017).

En 1993, la SAGyP implementó dos programas que marcarían la política agropecuaria de los años noventa: el Programa Cambio Rural y el Programa Social Agropecuario. La lógica de los programas venía impuesta desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y era concordante con las exigencias de los Organismos Multilaterales de Financiamiento. En ese momento se estaban ejecutando, preparando o gestando diversos programas: Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios

(PROMSA); Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP); Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural que finalmente se plasmó como Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios, pero que siempre mantuvo sus siglas originales (PROINDER); Programa de Desarrollo Rural del NOA (ProderNOA); Programa de Desarrollo Rural del NEA (ProderNEA); el Proyecto de Diversificación Productiva (PRODIP); Programa de Modernización de las Exportaciones (Promex); Programa de Calidad de la Lana (PROLANA); otros programas de calidad de alimentos como el Programa de Calidad (PROCAL); Programa Miel 2000; Programa Tomate 2000; Programa MEJORAR.

Con esta nueva estructura institucional se pudieron incorporar técnicos de manera precaria mediante contratos de corto plazo que iban siendo renovados periódicamente, a veces por periodos anuales, semestrales, trimestrales y aún, en algunos casos, mensuales que según se entendía en ese momento, no generaban vínculos laborales estables. A fines de los noventa, el personal de planta de SAGyP languidecía. Una gran parte de este plantel se encontraba prácticamente sin tareas, con salarios muy deprimidos, al tiempo que la estructura de programas se nutría de profesionales jóvenes mucho mejor pagados pero sin ningún tipo de estabilidad laboral. Este fue el esquema pensado para el Programa Cambio Rural, en el que un gran número de profesionales a lo largo y ancho del país estarían vinculados con la SAGyP por medio de contratos de corto plazo. De esta manera se podrían realizar los ajustes necesarios manteniendo una estructura flexible que podría desarmarse fácilmente.

No se tuvo en cuenta en ese momento el efecto sinérgico que iba a tener su inserción en el INTA y la fuerza estabilizadora que aquello iba a generar. Con respecto a los contratos de los técnicos en el Programa Cambio Rural un entrevistado recuerda:

“Nosotros pagábamos una buena guita..., convertible..., después bueno, se cayó la

convertibilidad [...] De hecho a los asesores se los financiaba, hasta me acuerdo la tarifa, con 500 pesos-dólares y, en un momento dado, quisimos bajar e incluso lo bajamos y tuve un piquete en Villegas, que eran unos 150 asesores de la zona, que se habían reunido solo para pelear por los 200 pesos que les estábamos sacando. Yo hice todo el esfuerzo para explicarles que nadie les estaba sacando nada, solo que les íbamos a pagar un poco menos. Eso habrá sido en el 97 más o menos, unos tres o cuatro años después de que Cambio Rural ya funcionaba muy bien y entonces nosotros queríamos que el grupo empezara a hacerse cargo de su propio asesor como hacen los grupos CREA”.

De acuerdo con la opinión de algunos entrevistados, para la SAGyP la creación del Programa fue un rumbo hacia donde orientar la política agrícola. Uno de ellos sostiene que: “Felipe Solá no tenía política de dónde agarrarse, la macro lo mandaba, creo que se agarró de esto como una gran política de ese momento para la SAGyP”. Y otro considera que la estructuración de la política agrícola a través de programas fue una forma de reestablecer cierta institucionalidad para el desarrollo rural.

Según algunos entrevistados, la implementación de Cambio Rural se vio mezclada en la discusión sobre la privatización:

“... yo estaba de jefe de agencia, nos llegaban los sonidos de posibles privatizaciones, y uno temblaba. Incluso a Cambio Rural se lo veía como una forma de evitar la privatización o, por otro lado, como una forma de privatización. De cualquier manera, sirvió como argumento para seguir defendiendo al INTA. Aunque hubiera querido ser una especie de privatización sirvió para defender lo otro”.

Para Alemany (2003: 157) a mediados de los noventa, fue central la importancia que tuvieron los programas dentro de la vida institucional de INTA "que hizo que se priorizara, en la práctica concreta de la extensión, el trabajo con las Pymes agropecuarias, el minifundio y los sectores más pobres de áreas rurales y suburbanas”. Al respecto

algunos entrevistados coinciden con esta afirmación. Al delegar la ejecución de estas actividades en el INTA, uno de los entrevistados opina que se empieza a recomponer la institucionalidad del desarrollo rural desarticulada como consecuencia de la reforma del Estado. Algunos entrevistados señalan la significancia de los programas en ese momento:

“Los programas de intervención surgen como respuesta a la necesidad de hacer algo y de la falta de institucionalidad para el desarrollo rural, después del desmantelamiento del sistema de extensión del INTA y de mucho zigzag interno del INTA para ver si mantenía o no su sistema de extensión. [...] Entonces después del 90-91, en medio del desmantelamiento del estado, en paralelo a eso, se empiezan a buscar soluciones institucionales y así se crea Minifundio primero y después Prohuerta y finalmente Cambio Rural y PSA”.

El relato de un entrevistado permite inferir la importancia del Programa a nivel territorial:

“...las unidades de INTA en el terreno, estaban dedicadas en un porcentaje elevadísimo a coordinar Cambio Rural, a conseguir cosas, a hacer gestiones, a buscar cosas técnicas”. Y otro agrega que: “Era uno de los pocos presupuestos que tenía el INTA. El presupuesto de Cambio Rural le sirvió de mucho al INTA, muchas veces, y no necesariamente para usarlo en Cambio Rural”.

Varios entrevistados son coincidentes en destacar la importancia que tuvo Cambio Rural para el funcionamiento de INTA “que no estaba bien y le hizo poner foco en algo concreto. Yo creo que le dio la oportunidad de ponerse más en terreno, en contacto con el territorio, con la situación de los productores”. Otro agrega que: “Para el INTA en algunos momentos Cambio Rural fue la única bandera que tenía para poder decir que estaba haciendo extensión”. Asimismo, otro testimonio pone de relieve que:

“Cambio Rural influyó en la concepción de la extensión en INTA. Toda la cuestión grupal, este enfoque más flexible, más abierto, de vinculación interinstitucional. Sí, yo creo que oxigenó mucho. Yo creo que la gente de INTA es gente muy dedicada y muy fanática de su

institución, lo cual es buenísimo, pero a veces es un poquitito una 'señal de anteojeras', y cosas de este tipo te obligan a replantearte”.

Durante la segunda mitad de los noventa, la situación de INTA continuó deteriorándose, acompañando el derrotero del país en su conjunto. Alemany (2003: 138) sostiene que “las organizaciones de desarrollo no existen en un vacío social”, desde este punto de vista, “la sostenibilidad institucional de una organización es comprendida en el contexto de la sociedad que la ha creado, la financia y necesita de lo que ésta es capaz de aportarle”. De acuerdo con la visión de algunos entrevistados, en 2000 volvía a ponerse en discusión la cuestión de la extensión en INTA. Un entrevistado, refiriéndose a la desarticulación entre diferentes programas de INTA, en 2000, afirma:

“... teníamos un diagnóstico bastante claro del INTA [...] cada uno de esos programas actuaba con su propia lógica, con sus propios objetivos y no coordinaba absolutamente nada. [...] En la misma agencia de extensión o en la misma experimental, estaban sentados uno al lado del otro, técnicos que respondían a los respectivos programas y no coordinaban nada [...] aunque el territorio fuera el mismo y en algunas zonas se superpusieran incluso los grupos. Era el feudalismo total. Era una cosa absolutamente impensable. Pero no era distinto a lo que pasaba en Agricultura con el PROINDER y los otros programas con financiamiento internacional. Cada uno tenía su lógica y hacía lo que se le cantaba, sin coordinar absolutamente nada”.

Según otro entrevistado:

“Porque en esa época se estaba pensando en articular o re-articular toda la política de extensión. Hasta ese entonces había prevalecido la lógica de los programas focalizados, Cambio Rural, Minifundio, Prohuerta, [...] había una crisis por una desarticulación importante donde cada programa tenía su coordinador, tenía su equipo de trabajo y entre programas no había comunicación interna”.

A partir de la información relevada, se pone de manifiesto la importancia de la generación de una coordinación nacional de extensión, con el propósito de unificar los instrumentos programáticos. Cuando se le pregunta uno de los entrevistados si aquello fue un germen del PROFEDER contesta: “Absolutamente, era imprescindible”, y agrega: “todo lo que fue posteriormente PROFEDER fue una cosa que vino construida muy de abajo hacia arriba, como presión básicamente de los técnicos que estaban trabajando en el territorio y que percibían que era una locura lo que estaba ocurriendo”.

La situación presupuestaria de la SAGPyA se había ido deteriorando en el transcurso de los años 90 y en 1999 era crítica, al igual que todo el estamento público nacional, lo cual fue repercutiendo negativamente sobre el perfil de ejecución de Cambio Rural, ahora defendido por INTA, aunque ya no representara una fuente de financiamiento atractiva.

Entre 2000 y 2001, la SAGPyA fue prácticamente prescindente de Cambio Rural, dejando que el INTA tomara las decisiones, mientras que el presupuesto había sido reducido enormemente con respecto a años anteriores. Declaraciones periodísticas del Coordinador de Programas Sociales de la SAGPyA (entre ellos Cambio Rural) en diciembre de 2000, daban cuenta que ese año había ejecutado un recorte presupuestario del 75% en el Programa Cambio Rural (Agrofy News, 2000).

Antonio Berhongaray, a pocos días de asumir como secretario expresaba: “El campo está quebrado, [...] el sector adeuda 7.000 millones de dólares a los bancos y otros 2.000 a los proveedores”. Para Berhongaray “la imposibilidad de saldar la deuda” estaba agravada por “el efecto de bola de nieve que provocan las altas tasas de interés positivas” vigentes en los noventa y que, a su entender, “motivaron una enorme transferencia de recursos del sector productivo al sector financiero”, a lo que “se sumó la baja de los precios de los productos básicos”. En el mismo reportaje, destacaba la importancia del programa

Cambio Rural (IEC, 2000: párr. 8).

Puede decirse que no hubo una buena relación entre la SAGPyA y el INTA en este periodo, fundamentalmente por las discrepancias dentro de la alianza gobernante entre el radicalismo (al que reportaba Berhongaray) y la fracción peronista encabezada por el vicepresidente (de la que el presidente de INTA, Moore de la Serna, formaba parte).

En 2001, la SAGPyA fue degradada a Subsecretaría en una experiencia que duró menos de un mes. Luego de la fallida experiencia de López Murphy al frente del ministerio de Economía, retorna Cavallo que restituye el rango de Secretaría a la cartera agropecuaria y, en abril de 2001, coloca nuevamente a Regúnaga a cargo de la misma, quien permaneció en dicho cargo hasta diciembre de ese año. Cerca del fin de su mandato nombró, conjuntamente con Cetrángolo -Presidente del INTA-, al Ing. Agr. A. Lotti -un ex integrante de AACREA- en la coordinación de Cambio Rural, en representación de ambas instituciones simultáneamente. La impronta de ese periodo de crisis económica creciente fueron los convenios de competitividad que se firmaron con diversos sectores productivos en los que se implementaban beneficios fiscales, cambiarios y sobre las contribuciones de la seguridad social. En esos momentos la cuestión presupuestaria de INTA era crítica, nuevamente surgió la posibilidad de recurrir al sector privado para financiar sus actividades:

El presidente de INTA, Hugo Cetrángolo, se vio obligado a realizar aclaraciones en el diario La Nación para despejar los temores de un nuevo embate privatizador:

"No vamos a promover cambios estructurales ni privatizaciones [...] ArgenINTA, proveedora de servicios e INTEA S.A., generadora de nuevos negocios, serán las fuentes de recursos extrapresupuestarios" (Galli, 2001: párr. 1-5).

Dos meses después en otras declaraciones públicas, en el mismo diario La Nación,

Cetrángolo reclamaba por la autarquía y advertía:

“El INTA no podrá seguir operando si el Ministerio de Economía ratifica el recorte del 53% de sus partidas destinadas a gastos operativos [...] En consecuencia, la autarquía es la única posibilidad de manejar con flexibilidad el presupuesto, porque si bien no garantiza el aumento de los recursos, sí le otorga autonomía a la gestión” (Bordón, 2001: párr. 1-6).

Según La Nación, quince días antes del fin de la presidencia de De la Rúa, Regúnaga y Cetrángolo volvían a aparecer asociados a un proyecto privatizador de INTA:

“Con un proyecto que incluye la posibilidad de vender 700 hectáreas en Castelar, unas 85.000 en el interior y cuatro edificios céntricos, el Gobierno anunció la reforma del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que ayer cumplió justamente 45 años. Esta antigua idea de desprenderse de los activos del INTA tomó un mayor impulso esta semana con la media sanción de la ley de autarquía en la Cámara de Diputados. [...] con el dinero que ingrese por la venta de los activos se conformará un fondo fiduciario administrado por el propio organismo. Es mucho más de lo que necesita el INTA [...] la operación es sólo una parte de la nueva reestructuración total del organismo” (Varise, 2001: párr. 2-7).

En la misma nota Regúnaga reafirmaba:

“Yo dije que el INTA debía aggiornarse y reformularse para que vuelva a tener un liderazgo que disminuyó en los últimos años [...] La actividad del organismo se articulará de acuerdo con la demanda del sector privado y el público. Se reasignarán los recursos más adaptados a la demanda del sector” (Varise, 2001: párr. 6).

Debe tenerse en cuenta que una semana antes a la publicación de esta nota, la HCDN por unanimidad había dado media sanción al proyecto de ley que restituía la autarquía de INTA por lo que era lógico que Regúnaga y Cetrángolo pudieran hacer planes a futuro con ese escenario. Sin embargo, diez días después, a cinco días de que terminara abruptamente la presidencia de De la Rúa y a quince de su propia renuncia, el mismo

diario publicaba en su sección “carta de lectores” la misiva enviada por Cetrángolo junto con su vicepresidente Manuel Otero en la que aclaraban:

“... es nuestro deber aclarar que los cambios propuestos desarrollados en las ‘Bases para forjar un nuevo INTA’ no están fundamentados en la enajenación de activos, sino en el fortalecimiento de las actividades sustantivas, como la investigación y la extensión, y la reducción de las tareas administrativas. Por otra parte, la posibilidad de una reconversión de activos prescindibles (que actualmente no son utilizados para el cumplimiento de actividades de investigación y extensión) fue sólo comentada tangencialmente ante un requerimiento del periodismo presente durante la citada conferencia de prensa. Finalmente, queremos dejar en claro que el tema de la reconversión de activos prescindibles tiene cierta data en la agenda del CD, pero no ha sido considerado en los últimos meses” (Cetrángolo y Otero, 2001: párr. 3-5).

En marzo del año siguiente asumía la presidencia Carlos Vuegen, quien asumía reclamando la autarquía al igual que su antecesor. A pesar que los programas eran la parte central del trabajo de extensión de INTA, los presupuestos asignados eran insuficientes. El presupuesto de Cambio Rural para 2002 se había reducido, medido en pesos corrientes, a menos de la décima parte de lo que había sido al momento de su creación y a menos del 5% del presupuesto original medido en dólares estadounidenses corrientes.

Desde enero de 2002 hasta mayo de 2003, se suceden cuatro secretarios de Agricultura. El hecho más destacado de esta etapa fue la reimplantación de los derechos de exportación, que provocó la renuncia de Miguel Paulón, el primer secretario de la era Duhalde.

Durante la presidencia de Vuegen, el 4 de setiembre de 2002 el Consejo Directivo de INTA emitía la Resolución 235 creando el PROFEDER. Un entrevistado explica: “Minifundio, ProFam, Cambio Rural y Prohuerta funcionaban como paralelos, no era una

cosa integrada, que usaras como una herramienta más. Los coordinadores estaban aislados y se manejaban medio solos. Usaban la infraestructura institucional de asiento, pero se manejaban solos, no había una integración efectiva”.

A la semana siguiente se promulgó la ley 25.641 que restituyó la autarquía al Instituto, que había sido sancionada por amplia mayoría en el Senado casi un mes antes. En el debate parlamentario el senador Maestro expresaba: “... los planteles técnicos del INTA están totalmente devastados”, remarcando el efecto negativo del “congelamiento de vacantes” y en otra intervención mencionaba indirectamente la pérdida de presupuesto del programa Cambio Rural: “El INTA fue perdiendo muchos de los recursos que tenía asignados en forma extrapresupuestaria por la rebaja notable de las asignaciones que se otorgaron oportunamente...”. En la misma sesión el senador Moro expresaba: “Lo cierto es que durante muchos años el INTA entró en un período muy inestable, poco previsible en materia de recursos genuinos, afectando seriamente el desarrollo institucional. Hoy esta historia comienza a ser revertida...”(Cámara de Senadores de la Nación, 2002).

Con la autarquía concedida los comienzos del nuevo programa fueron más auspiciosos, según la opinión de un entrevistado: “Lo fuerte del PROFEDER eran las herramientas propias, de INTA y que tenía plata”. Otro entrevistado, externo de INTA, muestra su desacuerdo con la implementación de este programa: “El PROFEDER fue un invento que hizo el INTA, por economía, para juntar todos los programas que tenía. El PROFEDER en realidad fue una entelequia. [...] lo que hizo el PROFEDER fue crear una superestructura sobre las estructuras actuales y eso no sirve para nada. [...] Era como un sombrero que servía en las reuniones, pero en el campo no servía. Estaba mal pensado”.

En marzo de 2003 Roberto Bocchetto, el primer coordinador de Cambio Rural y una figura principal en el diseño del programa, asume la Dirección Nacional nombrando a

Carlos Torres como su jefe de gabinete. Con la unificación de los programas de intervención en una sola carcasa y un mayor financiamiento asegurado por la renovada autarquía están dadas las condiciones para iniciar una etapa de recuperación del Instituto, etapa a la que Pellegrini (2014) denomina la *etapa del auge de recursos*. Sobre la reconstrucción de institucionalidad, percibida desde 2003 en adelante, un entrevistado recuerda:

“... ahí apareció Bocchetto, con las matrices nos pasamos discutiendo varios años [...] discutiendo internamente cómo organizarnos. Y eso primero organizó la institucionalidad, con el tema de las matrices y después avanzó más hacia los temas de extensión con la organización de los proyectos territoriales que le dieron una mayor inserción a todo lo que se estaba haciendo desde los programas”.

Uno de los entrevistados relata que, en ese momento, lo que buscaban era “recuperar la extensión” y buscaban “una extensión más amplia, que mirara más el territorio en su conjunto con más sentido de planificación” y que definieron entonces “tres ámbitos de intervención: las cadenas de producción, las ecorregiones y los territorios”.

Para Grosso (2020), a comienzos de los noventa, como respuesta a las políticas de ajuste económico y con fuerte apoyo de sus Consejos Regionales, se despliega una estrategia defensiva basada en mantener la extensión rural como parte de la política institucional de INTA. Posteriormente, según la autora, en un nuevo contexto en el cual “el INTA recupera su autarquía y las facultades asignadas al momento de su creación” (p.644) se desarrolla un proceso de evaluación y planificación que se traducirá en el Plan Estratégico Institucional 2005-2015 (PEI). En esta nueva etapa se priorizan cuatro componentes estratégicos, determinando que la transferencia y la extensión deberán realizarse actuando coordinadamente con la investigación y el desarrollo tecnológico, la vinculación tecnológica y las relaciones institucionales.

Con la asunción de Néstor Kirchner al gobierno, se producen algunos cambios. Asumió en la SAGyP el Ing. Agr. Miguel Campos, quien lleva como asesor de gabinete a Tezanos Pintos (que había sido el primer coordinador del programa por parte de la Secretaría), a Javier de Urquiza como subsecretario, mientras que en la coordinación de Cambio Rural mantiene a Lotti, quien permanecerá en ese cargo hasta 2008. En julio de 2003, Carlos Cheppi reemplaza al radical Jorge Elustondo en la vicepresidencia de INTA.

Cheppi, por falta de financiamiento, nunca había logrado implementar su propuesta de Programa para Productores Familiares y logra incluirlo como uno de los programas bajo el paraguas del PROFEDER. Se debe tener en cuenta que la Agricultura Familiar no formaba parte del glosario de INTA antes de 2000.

Unos meses después, en marzo de 2004, Cheppi reemplaza a Vuegen en la presidencia de INTA, al tiempo que asume Amadeo Nicora la vicepresidencia. En su discurso de asunción definía los que serían ejes de su gestión: la revalorización del personal, anunciando la incorporación de unos 400 profesionales; la consolidación de la autarquía así como la profundización de la regionalización y una mayor articulación de tareas con las provincias y la SAGPyA (Agrofy News, 2004). Con respecto a ello, un entrevistado se refiere a la incorporación de personal: "... la mayoría había entrado como promotores de Cambio Rural e incluso por Prohuerta, que fueron lugares óptimos para seleccionar gente muy voluntariosa". También señala que esta modalidad continuó en los años siguientes: "En general en el INTA, los investigadores suelen entrar como becarios. Últimamente hicimos becas INTA-CONICET y esa es la vía de entrada, mientras que el extensionista entra por Cambio Rural o Prohuerta".

Con el cambio en la presidencia, los dos primeros coordinadores de Cambio Rural pasan a ocupar la presidencia de INTA y la Dirección Nacional. Ambos llevan adelante la

construcción del Plan Estratégico 2005-2015 de INTA.

Desde la cartera agropecuaria, Urquiza apoya la conformación del FONAF impulsando la participación de Cambio Rural en ese foro. En esta época empieza a tomar fuerza el segmento de la Agricultura Familiar como nuevo sujeto agrario que venía a ocupar el espacio que en etapas anteriores tenían los productores de subsistencia, los minifundistas y los pequeños productores, pero con una impronta más ligada al arraigo y a lo organizacional. En agosto de 2005, en INTA, se crea el Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, en el marco del cual se pone en marcha el CIPAF con cinco Institutos distribuidos en las distintas regiones del país, el primero fue el IPAF NEA en la provincia de Formosa, jurisdicción en la cual Nicora había sido ministro de Producción. El mismo año se crean el IPAF NOA y el IPAF pampeano.

Con respecto a la experiencia de armado de los IPAF, un entrevistado explica la transformación que se estaba dando en INTA: “En un lugar nos pasamos de rosca, fue cuando hicimos el IPAF NOA en Hornillos. En esa estación, en el primer *staff* no había ningún ingeniero agrónomo. Había antropólogos, sociólogos... y no había un solo ingeniero agrónomo”. Una anécdota describe la esencia de aquel proceso:

“Nos reunimos Nicora y yo, con el primer grupo de agentes del IPAF, que se iban al NEA y discutimos ahí. Muchachos, ustedes son investigación y acción. Hasta ahora estuvieron separadas investigación y extensión, pero para ustedes investigación, extensión y acción, son un solo proceso. Pero tienen que ir y armar el entramado, porque si no se van a quedar separados de la estructura de INTA”.

Esta etapa está signada por el conflicto surgido a partir del dictado de la Resolución 125/08. El gobierno se enfrentaba a un proceso inflacionario creciente insuflado por el aumento del precio internacional de los granos. Una de las políticas derivadas de este

proceso fue el sistema de compensaciones a través de la ex-ONCCA. Otra política fue el esquema de restricciones a las exportaciones de carnes que comenzó con algunos intentos de acuerdos infructuosos entre el sector público y el privado y llevó al cierre de las exportaciones, en 2006, con un esquema de cupos y encajes implementados a través de los Registros de Operaciones de Exportación (ROEs). Como parte de los diversos planes ganaderos que se diseñaron desde esa fecha, en 2006 se propuso un Cambio Rural Ganadero que no llegó a implementarse. Ese mismo año el PSA pasó a ser conducido por miembros del Movimiento Nacional Campesino Indígena gracias a su participación en la conformación del FONAF, pero también a sus vínculos con la Ministra de Economía Felisa Miceli. De hecho cuando se produce la salida de Miceli al año siguiente, la conducción del PSA pasa a manos de técnicos del Departamento de Desarrollo Rural de la FAA (DDA-FAA), quienes habían sido los principales impulsores de la creación del FONAF.

Campos dejó la Secretaría en febrero de 2007, debilitado por el conflicto con las gremiales del campo en torno al problema de la carne y fue remplazado por Urquiza. Este último permaneció en el cargo hasta julio de 2008, luego del fracaso en el Congreso de proyecto de ley de derechos de exportación móviles como resultado de un intenso conflicto entre las gremiales agropecuarias y el gobierno, producto de la implementación de la Resolución 125/08 del Ministerio de Economía. Desplazado Urquiza, Carlos Cheppi que ocupaba hasta ese momento la presidencia de INTA fue nombrado al frente de la SAGPyA. En INTA, en una suerte de enroque, lo reemplaza C. Paz quien hasta ese momento había estado a cargo del despacho de la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación y era a quien reportaba el programa Cambio Rural dentro de la SAGPyA.

Con Cheppi al frente de Agricultura, se genera una nueva estructura, creándose -por primera vez- una Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, propuesta que

había sido concebida en épocas de Urquiza. Durante su gestión Cheppi fortaleció la institucionalidad de la SAGPyA, normalizando los contratos de cientos de trabajadoras y trabajadores que permanecían precarizados desde los años noventa²⁵. Al frente de la SDRyAF nombró a Guillermo Martini que había sido presidente del INAES y provenía de la FAA, quien desembarcó en la flamante subsecretaría con el equipo del DDA-FAA.

En octubre de 2009, la cartera agropecuaria es jerarquizada al rango de ministerio y asume como ministro Julián Domínguez. En la nueva estructura Martini fue designado como Subsecretario de Agricultura Familiar (SAF) y cedió Cambio Rural a su antiguo coordinador Lotti, quien entonces ocupaba la Subsecretaría de Ganadería, reconociendo que este sector era dentro del universo PyME el que más atrasado había quedado desde los cambios producidos en las décadas previas. En la Coordinación de Cambio Rural estaba Adrián Ruiz, antiguo colaborador de Lotti en AACREA.

Domínguez llevó a cabo un proceso de discusión de la política agropecuaria denominado Plan Estratégico Agropecuario y Agroalimentario 2020. Como parte de los cambios que traía aparejada la nueva situación político institucional fortaleció vínculos con el cooperativismo y con la FAA y creó la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), concentrado allí todos los programas de desarrollo rural que contaban con financiamiento internacional, quitándole al Programa la exclusividad de un nombre que ya era una marca.

Uno de los entrevistados destaca que: “Después, conflicto con el campo mediante, se crea el Ministerio, la Subsecretaría de Agricultura Familiar que después pasa a Secretaría..., y ahí ya se escribe otra historia”. En 2009 se crea el IPAF Cuyo (en San Martín, provincia de San Juan) y en 2011 el IPAF Región Patagónica (en Plottier, provincia de Neuquén). Ese mismo año se crea la Estación Experimental Área Metropolitana de Buenos Aires

²⁵ Pasándolos a contrataciones previstas por la Ley 25.164 que aprueba la Ley Marco de Regulación del Empleo Público.

(AMBA) con 5 Agencias de Extensión Rural.

En 2011, con el nuevo mandato presidencial, Domínguez fue remplazado por Norberto Yahuar que mantuvo en sus cargos a prácticamente todo el equipo nombrado en 2009, continuando Lotti en Ganadería y Ruiz en la conducción de Cambio Rural desde MAGyP y como contraparte en INTA al PROFEDER. En INTA asume la presidencia Carlos Casamiquela, quien dos años más tarde (2013) pasaría a conducir el MAGyP y desde allí implementaría la revisión más significativa del Programa Cambio Rural, acompañada de un gran refuerzo presupuestario. En la Dirección Nacional asume ese año Eliseo Monti, que había sido coordinador del PROFEDER, brindando un apoyo importante para la ejecución de esa nueva etapa.

Por segunda vez en pocos años un presidente de INTA en funciones se hacía cargo de la cartera agropecuaria. Casamiquela designó como Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca a Gabriel Delgado, el cual en su juventud se había incorporado a INTA a través de un contrato de Cambio Rural. Ambos conocían muy bien el Programa desde sus inicios y tenían claro la necesidad de una renovación. Así se implementó, a mediados de 2014, Cambio Rural II (innovación e inversión) con el objetivo de alcanzar en poco tiempo los 2.000 grupos e incorporando por primera vez, de manera oficial, a la Agricultura Familiar de Transición y los grupos de agregados de valor. Experiencia que duró hasta fin de 2015.

En diciembre de 2015, coincidiendo con el recambio presidencial, asumió en el entonces Ministerio de Agroindustria, el formoseño Ricardo Buryaile, ex-diputado radical, surgido como líder del conflicto por la 125 debido a su pertenencia a CRA. Durante su gestión, se eliminaron casi todos los derechos de exportación²⁶ (excepto al complejo soja y cueros). Otro formoseño, Nicora asume la presidencia de INTA y Héctor Espina, quien

²⁶ Luego reimplantados en setiembre de 2018 en todo el nomenclador arancelario, aun en productos como los lácteos que gozaban de una alícuota de 0% desde antes de 2015.

había sido Jefe de Gabinete del MAGyP con Casamiquela, pasa a la Dirección Nacional. Como vicepresidente asume Mariano Bosch, conecedor de la institución por haber sido miembro del Consejo Directivo en representación del movimiento AACREA.

En noviembre de 2017 asume Miguel Etchevehere, hasta entonces presidente de la SRA, quien lleva a la presidencia del Instituto a Juan Balbín, un dirigente agrario de actuación destacada durante el conflicto por la resolución 125/08 y ex presidente de AACREA. Una característica sobresaliente de esta etapa fue la presencia continua de funcionarios provenientes del movimiento AACREA, entre ellos Ricardo Negri primero en la SAGyP y luego en SENASA; Guillermo Bernaudo primero como Jefe de Gabinete y luego como remplazante de Negri en la SAGyP; Santiago del Solar como Jefe de Gabinete de Etchevehere, Bosch en la vicepresidencia y Balbín en la presidencia del Instituto.

En su corto periodo como presidente, Balbín intentó reflotar el proyecto de enajenación de activos que se remontaba a los años noventa y por el cual Cetrángolo y Otero habían tenido que retractarse en una carta de lectores al diario La Nación. En esta ocasión se trataba de presentarlo bajo la figura de un Polo Tecnológico, como rescataba una gacetilla institucional en 2019:

“Balbín resaltó el alcance del proyecto del Distrito de Innovación Agroindustrial (DIA) que busca consolidar un polo tecnológico en la superficie ocupada por el Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias en Hurlingham, a partir de la articulación de empresas, laboratorios e investigadores. ‘Los desarrollos científicos deben trascender el laboratorio y llegar a las empresas y también al público en general’, observó” (INTA Informa, 2019: párr. 3).

Balbín dejó el cargo con el último recambio presidencial y fue remplazado por Susana Mirassou, una ingeniera agrónoma que realizó su carrera en INTA y es la primera mujer en ocupar ese cargo luego de más de 60 años de existencia.

6.3 El Programa

6.3.1. La etapa inicial - subetapa CR I (a)

Todos los entrevistados coincidieron en que la etapa inicial del Programa fue muy positiva y es altamente valorada tanto por los ex funcionarios como por productores referidos por ellos. Un entrevistado opina:

“En los cuatro o cinco primeros años, hubo todo un movimiento, toda una ola, que a decir verdad vino de arriba hacia abajo, no fue al revés, donde había una suerte de motivaciones, las reuniones, las agendas, todo lo que se hacía para pequeños y medianos productores iba a Cambio Rural [...] Lo bueno era repicarlo para el costado, nosotros llegamos a tener 20 mil productores es una población inmensa de PyMEs”.

Otro entrevistado comenta que en esa época el programa estaba: “...más estructurado con más capacitaciones con más metodología. [...] Fue una época de instalación del programa una época de muchas capacitaciones” Resaltan dos grandes eventos, uno en 1994, al cumplirse un año de funcionamiento del Programa cuando se convocó a una reunión nacional para representantes de grupos de productores de todo el país y otro en 1996, una reunión centrada en los grupos de la provincia de Buenos Aires, un entrevistado recuerda el primero de esos eventos:

“Y los viajes..., el de la reunión en Parque Norte, a la que vine con productores del Sur. Así empezaron a formar parte de grupos más grandes y se empezaron a sentir identificados con el Programa, a pesar de ese individualismo natural de la zona [...] En Parque Norte vivimos un gran entusiasmo de los productores en la interrelación con otros productores, en el intercambio de experiencias, creo que fue lo más valioso, más allá de todos los discursos y las charlas que se dieron. El enriquecimiento que se daba en las mesas entre productores de distintos lugares, que compartían sus experiencias. Algo tan simple resulta ser maravilloso para la experiencia y el capital que va incorporando esos productores. Creo que fue lo que

más resaltaron”.

Otro entrevistado recuerda: “Porque dentro del conjunto de tensiones estaba si la SAGyP se llevaba los logros y la conducción política de Cambio Rural o se los llevaba el INTA”. Porque en esos momentos, según una opinión generalizada entre los entrevistados: “Cambio Rural fue una solución presupuestaria para el INTA”, pero al mismo tiempo tuvo un gran impacto organizacional:

“Con el financiamiento de la Secretaría, con el ingreso de mucha gente, con la figura de los promotores asesores y con agentes de proyectos que tenían a su cargo una cantidad importante de promotores asesores, se arma una pirámide en cada región y toda la ejecución presupuestaria se hace a través de INTA”.

El relato de un ex funcionario permite comprender la coordinación compartida entre INTA y SAGyP:

“...estuve un año como presidente de INTA y como Subsecretario, desde el 93, hubo un año en el que estuve con los dos cargos a la vez, justamente porque habíamos armado Cambio Rural... El INTA es una institución bárbara a mi juicio, pero un poco cerradita a veces. Y como el concepto del programa era más abierto, yo quería consolidarlo bien antes de correrme. Suena un poco a personalismo, pero era un poco así. Metimos gente... hicimos un mix de cosas buenas de adentro y apertura, tratamos de darle mucha apertura, en la concepción del armado [...] Quería alguien de afuera, el INTA estaba fenómeno pero alguna gente de afuera también. [...] La idea era que la coordinación estuviera en el INTA, pero con alguien de afuera en la subcoordinación [...] INTA me parece una institución excepcional, pero con una actitud y una historia un poco ‘morfona’, entonces la apertura a veces tenés que forzarla. Esa fue un poco la razón. Por otro lado, como desde el Ministerio se lograron los recursos, también era darle una injerencia...”.

Los roles entre SAGyP e INTA estaban claramente demarcados:

La conducción de Cambio Rural en ese momento era mixta, una parte en la SAGyP y una parte en el INTA. La SAGyP era la que aprobaba los grupos y aprobaba las contrataciones de los promotores asesores de cada grupo, porque el grupo tenía que presentar un plan, y aprobaba las contrataciones de los agentes de proyectos. Toda esa era una estructura paralela por lo menos en la Pampa Húmeda. En otros lados donde tenés, aún hoy, escasa actividad privada, era más débil. Allí los agentes de proyecto eran todos de INTA, no había agentes de proyecto contratados ad-hoc desde afuera. En Patagonia Sur por ejemplo los agentes de proyecto eran jefes de agencia”.

De varias entrevistas surge que el diagnóstico elaborado por INTA, más las declaraciones públicas de un funcionario acerca de la inminente desaparición de la mitad de los productores agropecuarios, prendieron las luces de alarma y fueron razones suficientes para obtener un fuerte apoyo desde el Ministerio de Economía para su ejecución:

“Lo que yo recuerdo es que surge un subsecretario de Cavallo, que declara que tenían que desaparecer una cantidad importante de los pequeños y medianos productores, básicamente habla de la Pampa Húmeda y eso genera una tensión hacia adentro del gobierno. Solá le encarga a Félix Cirio que defina un mecanismo para poder atender a esas PyMEs, siempre pensando en el pequeño capitalizado...”.

Pero también queda claro que se trataba de una iniciativa de INTA.

“En ese momento dijimos: el problema más serio en el área económica y social es lo que está pasando con los pequeños y medianos productores. Estudiemos el asunto. Hicimos un diagnóstico de los medianos y pequeños productores por región y un seminario de un día entero, en el cual cada región presentó su diagnóstico, cómo veían los problemas y, más o menos, dónde estaban los condicionamientos, [...] Llegamos a noviembre y esos diagnósticos tuvieron un gran impacto. Cerca de la navidad del 92, tuvimos una reunión con Cirio y dijo: estos diagnósticos tienen que terminar en un programa. Era un problema de la Institución, Felipe no participaba. [...] Y ahí definimos: La parte tecnológica, el análisis económico, la

necesidad del asociativismo, qué pasa con los problemas de la comercialización y el mercado, qué pasa con el financiamiento y el crédito y cómo los organizamos. Ahí sale el tema de la cuestión grupal [...] Ya en los diagnósticos, en noviembre, estaba todo el mundo, todos en el INTA sabían lo que se estaba haciendo ahí, ya había venido el contacto con Solá, cuando se armó el equipo y se hizo la reunión para ponerlo en marcha. Oficialmente se creó en abril del 93 pero en marzo tuvimos una reunión con lo que ahora sería la matriz del INTA, con todos los directores regionales y de programa”.

Las dudas que surgieron sobre si el programa era o no asistencialista, se despejan en parte cuando se observa que el Programa no atendía a aquellas empresas que no hubieran hecho el recambio generacional, a pesar de ser un problema bastante generalizado en distintos momentos y regiones del país.

El discurso dominante obligaba a los productores no solo a exponerse a las reglas del mercado sin la asistencia de un estado benefactor, sino también a encarar el proceso de cambio tecnológico necesario para adaptarse a ello.

Para tal fin, necesitaban créditos de largo plazo que les permitieran financiar sus inversiones. En el nuevo escenario económico, el sector agropecuario resultó inmediato tomador de los nuevos créditos disponibles, que fueron percibidos como convenientes con tasas marcadamente más bajas, aunque su costo real fuera muy superior al que los productores estaban acostumbrados. Sumado a esto, aunque los plazos fueran superiores (2-3 años) a las líneas de crédito habituales, resultaban insuficientes para financiar inversiones de lento proceso de maduración. Los bancos encontraron demandantes de crédito que reunían las condiciones de solvencia que se adecuaba a su metodología de asignación de crédito: una buena relación activos/pasivos y buenas garantías hipotecarias. Las estructuras de los bancos no estaban preparadas para evaluar proyectos de inversión y no se analizaba la capacidad de repago (Manciana *et al.*, 2001).

La Resolución que crea Cambio Rural tenía previsto que uno de los componentes fuera el crédito, pero la realidad es que nunca llegó a implementarse adecuadamente.

"Cambio Rural quería dar crédito. Es que el crédito es la solución normal. Era un plan muy bien ideado. [...] pero me acuerdo que mirábamos los depósitos del BNA, que eran los potenciales fondos prestables, y los pasábamos a dólares, y nos daba risa. Todos los fondos del BNA alcanzaban para sembrar 5 millones de hectáreas, era verdaderamente muy poco, nada. La economía se había pulverizado".

En el evento de 1996 en Mar del Plata, Solá afirmaba:

"Quiero terminar diciéndoles que hay un compromiso con ustedes y el compromiso es que este programa que es una red de organización, que permite que primero un productor no se sienta solo; segundo, que un productor pueda discutir su diagnóstico con los demás; tercero que el productor pueda discutir su plan con los demás y cuarto, que el Estado confíe en que el productor, que es lo que pasa hoy, que está en la red de Cambio Rural está contenido, orientado y sobre todo ha debatido lo que va a hacer, ha reflexionado sobre lo que va a hacer, tiene que redundar, y ese es nuestro compromiso en mejores condiciones de financiamiento para quienes están en Cambio Rural (Noris, 2014).

Un entrevistado señala: "Cuando aparece la Unidad de Financiamiento Agropecuario, lo que se dice es: el instrumento de financiamiento va a ser FINAGRO y lo que hacíamos era conectarlos con la oferta existente, porque nosotros plata para prestar, no teníamos".

Contemporáneamente con el Programa, el BNA sacó un programa de refinanciamiento destinado a los productores sobre-endeudados denominado Cédulas Hipotecarias Rurales (CHR). Esta herramienta de financiamiento, fue una innovación alargándose el plazo a 7 años pero con respaldo de garantías reales²⁷. En 1993, unos quince mil productores habían

²⁷ De acuerdo con Manciana *et al.* (2001), la emisión fue de \$ 1.150 millones representando alrededor del 15 % del financiamiento al sector en ese momento, con una afluencia masiva de productores endeudados buscando refinanciamiento.

acudido al BNA a solicitar las CHR, doce mil de los cuales ya tenían una respuesta positiva. Se había establecido un límite máximo de hasta \$ 100.000 en CHR por productor, para privilegiar a los pequeños y medianos productores, necesitados de refinanciar sus deudas para acceder a la reconversión productiva, frente a los grandes productores con mayores recursos patrimoniales. Un entrevistado señala:

“Lo de las CHR en realidad, fue una estrategia del Banco Nación, no escrita, para tratar de pasar la deuda que tenían los productores, la que tenía cada productor, a una garantía de nivel superior. Por eso se convierte toda la deuda a hipoteca, o sea, fueron muy pocas las cédulas hipotecarias que se dieron como crédito²⁸. Todo fue refinanciación. La mayoría de los productores no recibieron un peso de eso”.

Esa puede haber sido la última oportunidad de acceso al crédito para muchos productores ya que según un entrevistado: “En el año 94 empieza a regir el sistema de Basilea, que empieza a excluir un montón de gente del crédito. Los productores se habían endeudado antes de Cambio Rural, no después”. Para esa época se implementó una línea de crédito para reconversión productiva, pero de la que se dieron muy pocos créditos al sector agropecuario. Otro entrevistado también menciona que en ese momento existía la posibilidad de acceder a líneas de créditos específicas para Cambio Rural y recuerda: “Había unos formularios que eran medios raros, pero que estaban bien hechos, de valor incremental, calculabas cuál era el valor incremental del proyecto”.

Mientras que otro agrega: “Esa gente no accedió a los créditos de Cambio Rural, que estaban diseñados en Capital Federal, nadie podía acceder al crédito, era toda una cosa intelectual. Los que accedieron al crédito lo habían hecho en el 91-92 que fue antes de Basilea”.

²⁸ Se refiere a las Cédulas Hipotecarias Especiales que eran a diez años de plazo con cuatro de gracia destinadas a la reconversión frutihortícola principalmente.

En cuanto al Programa en sí, el impulso inicial sirvió, para mantener un alto perfil durante toda la gestión de Solá al frente de la SAGyP/SAGPyA, extendiéndose hasta la gestión de Gumersindo Alonso y Ricardo Novo. La transición entre la gestión de Solá y Alonso, estuvo atravesada por tensiones y conflictos que paulatinamente se fueron resolviendo.

En su etapa inicial el presupuesto asignado al programa fue muy importante, unos 20 millones de pesos/dólares. Uno de los entrevistados refiere a la facilidad que en ese momento tenían para conseguir fondos adicionales para el programa: “Todos los años a mediados de año iban quedando fondos sin ejecutar de otros ministerios [...] como teníamos Cambio Rural con mucha capacidad de ejecución se captaban esos fondos y se adjudicaban al Programa”. El financiamiento fue mermando tanto para los grupos como para el programa en su conjunto. En 1999 el presupuesto se había reducido a la mitad (\$10 millones).

En esta subetapa, el Programa estuvo coordinado por INTA (primero por Bocchetto y después por Cheppi). En 1993, Cirio ocupaba simultáneamente la presidencia de INTA y un lugar preponderante en la estructura de la SAGyP. Cirio y Bocchetto fueron los responsables político y técnico del armado del programa. Una vez que Cirio terminó su mandato en INTA, continuó como Subsecretario manteniendo su injerencia en el programa a través de una subcoordinación ejercida por Tezanos Pinto, quien permaneció hasta 1999. Si bien las dos presidencias cortas de INTA que sucedieron a Cirio (Huergo en 1994 y Ferré entre 1994 y 1996) no parecen haber tenido gran influencia sobre el programa, sí fue importante para sostener su continuidad la figura del presidente Héctor Larreche, quien dirigió el INTA durante la transición entre Solá y Alonso. Los entrevistados también destacan el apoyo al programa brindado por los directores nacionales de INTA de la época: Torres primero y Oscar Costamagna luego. Tan importante como esto fue el contraste con la situación presupuestaria de INTA. Como se

describe más arriba, durante ese periodo hubo una gran discusión sobre el rol de INTA en cuanto a la extensión agrícola y la posibilidad de su privatización. Se había producido una fuerte reducción del personal y, habiéndose eliminado la autarquía del Instituto, los recursos presupuestarios asignados apenas alcanzaban para pagar los sueldos.

No puede dejar de señalarse un hecho que fue mencionado por todos los entrevistados, en 1996 se liberó la soja transgénica en el país. Esta novedad produjo cambios muy profundos más allá de lo que podrían haber previsto quienes tomaban decisiones políticas en 1993. Un entrevistado destaca que: “Hay que tener en cuenta que el programa nace tres años antes que se apruebe la soja RR que, junto con el paquete de la siembra directa, cambió todo” y reflexiona: “el gran ordenador de la agricultura argentina fue Monsanto. Parecía que todos los problemas de la Pampa Húmeda estaban solucionados, aunque hoy nos demos cuenta que no”.

En 1997, ya estaba claro que Minifundio y Cambio Rural no eran suficientes para atender la heterogeneidad existente en el sector de pequeños y medianos productores. Por tal razón, Cheppi junto con María Isabel Tort y la colaboración de José Catalano y Carlos Martínez diseñan el Programa para Productores Familiares (ProFam), aprobado por el Consejo Directivo de INTA (Resolución CD 521 del 21/11/1997).

Este nuevo programa reconocía que en el estrato más bajo de pequeños y medianos productores las limitantes generadas por la “escala muy reducida”, los “deficientes recursos de estructura”, la “falta de organización”, la “falta de acceso al crédito”, la “dificultad en la comercialización” y los “bajos ingresos”, no permitían “superar la situación de estancamiento y tendencia a la desaparición, aun con la aplicación ajustada de las estrategias que opera el Programa Cambio Rural pero que tampoco los productores involucrados son –por idiosincrasia– minifundistas” (Cheppi *et al.*, 2002: 3). En el

documento preliminar del programa se calculaba una población de unos 40 mil productores que hasta ese momento no había sido diferenciada y que necesitaba un tratamiento particular.

Para uno de los entrevistados, el programa había llegado a su punto máximo al promediar esta etapa: "... creo que el apogeo fue con Cheppi en la Coordinación Nacional", lo que vendría inmediatamente después sería una fuerte retracción.

6.3.2. La declinación - subetapa CR I (b)

Esta subetapa transcurre entre la asunción del presidente De la Rúa, en diciembre de 1999, y la asunción del presidente Kirchner en mayo de 2003. En este periodo el INTA fue presidido por Guillermo Moore de la Serna (tres meses y medio), Hugo Cetrángolo (ocho meses) y Carlos Vuegen (dos años, uno contabilizado en esta subetapa). A pesar de tratarse de un periodo relativamente corto, pasaron por la cartera agropecuaria siete responsables²⁹. En el cargo de director nacional de INTA continuó Costamagna, quien había asumido luego de ser director del Centro Regional Buenos Aires Sur y, por unos pocos meses, director de la Macrorregión Pampeana Sur. Costamagna condujo la transición entre los dos periodos. Este funcionario conocía muy bien la performance del Programa en la primera subetapa y puede deducirse que fue quien ocupó el único cargo que tuvo estabilidad en el periodo. En la primera parte de esta etapa, la coordinación recayó totalmente en INTA. En primer lugar, durante unos pocos meses, el coordinador fue C. Martínez, que había participado en el equipo original de Cambio Rural, posteriormente Juan Pablo Iurman, hasta que en setiembre de 2001 fue remplazado por

²⁹ A. Berhongaray (quince meses), E. Manciana (durante los quince días que fue degradada a Subsecretaría), M. Regúnaga (nueve meses), J. Leguiza (una semana), M. Paulón (tres meses), R. Delpéch (tres meses) y H. Lebed (nueve meses).

Lotti, nombrado por una resolución conjunta de INTA y SAGPyA.

Esta época estuvo atravesada por una profunda crisis socio-económica a nivel país y precedida por una sucesión de crisis internacionales³⁰ que agravaron la situación. Una crisis política, que se sumaba al panorama anterior, había empezado tempranamente por la desconfianza y desinteligencias entre los aliados al gobierno culminando con la renuncia del vicepresidente. Sobre la etapa reflexiona un entrevistado: “Con la caída que tuvimos hasta el 2001, de todos modos, Cambio Rural resiste. Para mí resiste porque el programa estaba bien estructurado. El INTA bancaba y el hecho de tener una oficina donde trabajar ayudó a resistir”. Otro entrevistado agrega: “Además de pelear por el presupuesto para mantener todo vivo, se trabajó para adentro para darle un trabajo institucional a todo”. El INTA buscaba recursos para poder completar los pagos a los técnicos:

“El escalonamiento del financiamiento fue cambiando y se siguió, no es que se le cortó de golpe, le pagamos la mitad y ahí el INTA empezó a tomarlo y le pagaba parte de los viáticos, se buscaron algunos recursos, por eso el programa sobrevivió al 2001. Por eso, aunque hubo fricción lógica entre las estructuras de INTA y Cambio Rural, nunca se despegó el programa del INTA. El programa a la vista de todo el mundo estaba asociado al INTA y de hecho sin el INTA no hubiera podido existir”.

En efecto, la ley de presupuesto nacional de 2000 fue la única que no incluyó un renglón para financiar el programa Cambio Rural y en los años siguientes el presupuesto había disminuido a menos del 5% de los valores iniciales. Un ex coordinador, relata las

³⁰ Superada la crisis del Tequila de 1995, el clima económico internacional había vuelto a deteriorarse a partir de la crisis del sudeste asiático en 1997 que derrumbó los precios de los commodities, la caída precio del petróleo en 1998 llevó la crisis a Rusia que entró en una virtual moratoria de su deuda externa y produjo una fuerte devaluación del rublo. Esto afectó aún más las cotizaciones de los granos. La soja que cotizaba en puertos argentinos en agosto de 1997 por encima de los 307 dólares la tonelada bajó un año después a menos de u\$s 207; el precio del trigo bajó en el mismo lapso de u\$s 163 a u\$s 108 por tonelada.

dificultades sufridas para hacer frente a los compromisos del Programa:

“Cuando yo me hago cargo de Cambio Rural no teníamos presupuesto, no se le podía pagar a nadie. El poco tiempo que yo estuve en Cambio Rural fue un debate para mantener las posiciones institucionales, para defender a la institucionalidad, a los técnicos, a los sueldos, no echar a nadie...”.

Según un entrevistado sólo se mantuvieron en la producción quienes se financiaron “con la caja de la soja y con el silobolsa” debido a que “han mantenido esa estabilidad financiera que en el 90 no les podíamos dar”, y agrega: “no había manera de darle estabilidad financiera y menos, como yo le dije ese día a Cavallo, con préstamos al 14% en dólares. La convertibilidad tuvo ese problema, nunca pudo bajar la tasa de interés”.

6.3.3. La recuperación de INTA subetapa Profeder (a)

En esta etapa la situación de los productores es bastante diferente de las anteriores. Muchos de quienes se dedicaban a producir *commodities* agrícolas, en su mayoría productores situados en la Pampa Húmeda, y que habían resistido las peripecias de los años noventa, tuvieron una fuerte recuperación gracias a la devaluación y al incremento de los precios internacionales. No corrieron la misma suerte aquellos productores especializados en cultivos destinados al consumo interno, que no se habían visto favorecidos por el 3 a 1 de la salida de la convertibilidad. Estos productores tenían por lo general menor escala que los primeros y estaban ubicados en las Economías Regionales.

También había cambiado significativamente la situación institucional en INTA, que había recuperado su autarquía y conformado un Programa que articulaba las acciones de extensión sobre el territorio. Además, con el primer coordinador de Cambio Rural en la Dirección Nacional y el segundo en la presidencia de INTA, los lineamientos de Cambio Rural se internalizaban en el área de extensión de INTA, comenzando una etapa de

recuperación del Programa y de incorporación formal de muchos de sus técnicos a las líneas de INTA. La coordinación vuelve a ser compartida entre INTA y SAGPyA, con mayor peso en el primero, tal como expresa uno de los entrevistados: “En cierto sentido se volvió a lo fundacional. Con una estructura en INTA mucho más fuerte y una estructura mínima en SAGyP”, para agregar: “En algunos aspectos el INTA tuvo una total conducción y en otros aspectos, no. Yo tuve la suerte de manejar el presupuesto”. Aunque reconoce que el manejo presupuestario “se había aceitado mucho” porque un gran porcentaje se destinaba a salarios y asegura que: “yo no tenía mucha injerencia. La única injerencia que tuve fue sobre la pequeña estructura que quedaba. Con el coordinador de PROFEDER había que negociar”.

En este periodo se verifica un incremento de la importancia reconocida a la Agricultura Familiar no solo en nuestro país sino a nivel internacional. En 2003, se implementa finalmente el ProFam que había sido diseñado por Cheppi y su equipo en 1997. Un entrevistado expresa:

“... apareció una franja que estaba entre Cambio Rural y Minifundio. Eran menos capitalizados y necesitaban más asistencia técnica y se armaron grupos más grandes con un técnico, pero pagado todo por el Estado, que armara más bien cooperativas y ese tipo de cosas. Productores familiares capitalizados, pero con una estrategia de más acompañamiento técnico. Cheppi la tenía re-clara. Él siempre dijo que se necesitaban más técnicos en el territorio. Después cuando iba a asumir en el INTA y escribimos una especie de Cambio Rural para la pequeña agroindustria, más o menos como después fue el Cambio Rural II”.

Otra característica de esta etapa fue la incorporación de técnicos de Cambio Rural al INTA. Cheppi, al asumir, había anunciado la incorporación de 400 profesionales, a los que buscaría principalmente entre los becarios de CONICET para el área de investigación y en Cambio Rural y Prohuerta para el área de extensión. Esto se facilitó por el cambio

relativo entre los salarios de Cambio Rural muy depreciados, debido a la escasa disponibilidad presupuestaria de la SAGPyA y los mejores salarios del INTA, favorecido por la autarquía, más la imposibilidad de la SAGPyA de incorporar personal.

Un entrevistado opina que “al INTA le sirvió tener a disposición una gran cantidad de técnicos para los que Cambio Rural fue una forma de hacerse conocer tanto ante los directores de las Estaciones Experimentales como ante el sector privado”. Con el tiempo, la incorporación a INTA de técnicos de Cambio Rural transformó al programa en “una escuela de formación de cuadros técnicos, vos vas ahora por cualquier lado y todo el mundo pasó por Cambio Rural, si no era promotor asesor era agente de proyectos”.

6.3.4. Postconflicto subetapa Profeder (b)

Este periodo se puede ubicar entre el conflicto por la Resolución 125 y la asunción de Carlos Casamiquela en el MAGyP. En esta etapa hubo dos presidentes de INTA, Paz y Casamiquela (ambos previamente directores de los Centros Regionales patagónicos). Coincidentemente, hubo dos directores nacionales, Oliveri hasta 2011 y luego Monti que había sido coordinador de PROFEDER. Durante la gestión de Cheppi al frente de la SAGPyA, se nuclearon los programas de desarrollo rural bajo la órbita de la nueva SSDRyAF.

Entre marzo y julio de 2008, el país estuvo en vilo debido al conflicto generado a partir la Resolución 125 dictada por el entonces ministro de Economía, M. Lousteau. La resolución de ese conflicto determinó la política agropecuaria para los años siguientes. Un entrevistado recuerda: “En ese momento Cambio Rural estaba en una etapa de *stand by*. Seguía como en una inercia, pero no había actividad. Ni iniciativas del ministerio”.

6.3.5. Innovación e Inversión - (etapa CR II)

En 2014, Carlos Casamiquela como Ministro de Agricultura creó el programa Cambio

Rural II que era impulsado por su Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca. Un entrevistado recuerda el evento de lanzamiento realizado en Tecnópolis: “Se tomaron herramientas, aprendizajes, sistematizaciones. Para Cambio Rural II, se hizo un taller enorme de dos días, con referentes de Cambio Rural para reflexionar sobre cosas que no se querían en Cambio Rural de nuevo, para no repetir errores”.

Durante ese acto, Casamiquela recordaba que, originalmente, Cambio Rural buscaba “amortiguar las consecuencias de las políticas neoliberales de los noventa”, pero que, sin embargo, se transformó en “uno de los programas con mayor éxito en el desarrollo de las PyMEs agropecuarias y de la agricultura familiar, que rescata las ideas de organización más efectivas, como el asociativismo, el apoyo de las economías regionales y agrega proyectos de innovación y líneas de créditos para lograr cambios profundos, por lo que era necesario darle continuidad, profundizando la innovación y la inversión, que transformarían esta nueva fase en una apuesta al futuro” (INTA, 2014 b: párr. 2).

El objetivo declarado en esta nueva etapa del Programa era “lograr que las PyMEs agroalimentarias y agroindustriales, el sector cooperativo y los agricultores familiares capitalizados y/o con posibilidades de capitalizarse innoven, se asocien y se fortalezcan y, además, generen y gestionen proyectos que posibiliten el agregado de valor”. Para ello se promovía la “innovación tecnológica y organizacional a fin de lograr nuevos y mejores usos de los recursos” y la “inversión” con instrumentos de financiación propios³¹. A través de lo que en el Programa llamaban “Caja de Herramientas” se facilitaba la articulación de proyectos buscando abrir puertas de instituciones públicas y privadas, que permitieran un acceso al financiamiento más rápido y efectivo (INTA, 2014 b: párr. 6).

Otro de los pilares de la nueva etapa era el Valor Agregado en Origen, para lo cual se

³¹ En 2014, Cambio Rural II contaba con un presupuesto de \$420 millones.

fomentaba la creación de grupos de productores integrados por uno o varios grupos del Programa y/u otros actores de la comunidad, con el objeto de desarrollar emprendimientos de integración horizontal y vertical en las comunas rurales. También se promovía la formación de consorcios de productores y se buscaba fortalecer a los existentes con el fin de generar y fortalecer la institucionalidad local.

El Secretario de Agricultura Ganadería y Pesca, Gabriel Delgado resaltaba, en una columna de opinión publicada por INTA Informa³², que los temas prioritarios en la nueva etapa serían “la bioindustrialización y el agregado de valor, el manejo del agua y sistemas de riego, la incorporación de las nuevas generaciones a la actividad y la ejecución de proyectos de inversión privada en articulación con el sector público”. También destacaba metas socioeconómicas como la “generación de 600 nuevos puestos de trabajo vinculados a la industrialización de la ruralidad, la participación de 1.800 mujeres y 3.000 jóvenes y un aumento del 30 % del empleo en blanco. Además, para fines de 2015 el objetivo es un fuerte incremento en la competitividad global de los establecimientos participantes y poner a funcionar más de 200 proyectos de valor agregado y de 50 consorcios de productores”, como forma de “mejorar el desarrollo y la calidad de vida de las comunidades y los territorios”. Con este objetivo se priorizarían “proyectos que trabajen el vínculo entre las nuevas tecnologías aplicadas a la ruralidad y los jóvenes, los que sean impulsados por grupos de mujeres” y aquellos que “motoricen el uso del agua en forma integral en pos de mejorar la superficie productiva irrigada” (INTA, 2014 b: párr. 7).

En esta etapa se reconocía la necesidad de integración plena con INTA, exigiéndose que los objetivos de cada grupo estuvieran vinculados a demandas identificadas y priorizadas por algún Programa Regional de Enfoque Territorial (PRET). Un entrevistado reflexiona:

³² El sitio web INTA Informa, perteneciente al INTA, tiene como principal objetivo facilitar el acceso a la información que genera la Institución

“Vinimos con Cambio Rural II a ordenar y poner los puntos, para que se usara bien, que hubiera acompañamiento, que hubiera integración, que estuviera integrado a la estructura institucional y que la gestión primaria sea responsabilidad de los directores y de los directores regionales. Antes, si algo andaba mal, le echaban la culpa al coordinador de Cambio Rural. Ahora Cambio Rural era parte de la institución, para usarlo en la planificación estratégica de la extensión y viendo el territorio, los actores, las redes”.

Para este entrevistado la virtud de integrar completamente el programa a la extensión de INTA estaba en la posibilidad de multiplicar la llegada de la Institución en cada Agencia de Extensión. Como novedad en el ámbito de la comunicación, se implementaba el uso de la red virtual de Cambio Rural para el intercambio entre grupos y la pronta difusión de información. Acompañando su lanzamiento, el INTA emitió un video institucional en el que se destacaba la continuidad del Programa y el rol de un Estado presente y fortalecido. Presentaba la nueva etapa como un refuerzo de la inversión en políticas públicas con alcance territorial. El eje central de la propuesta consistía en apoyo financiero para el desarrollo de proyectos participativos, siendo sus objetivos principales la innovación para dinamizar el desarrollo local, la inversión y proyectos de valor agregado en origen. La estrategia pasaba por trabajar principalmente con los productores y sus organizaciones, los gobiernos locales, el sector agroindustrial, las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores para lograr un proceso de transformación territorial inclusivo y equitativo (INTA, 2014c).

Un entrevistado se refiere a esa etapa en los siguientes términos: “Se habían caído mucho los grupos de apoyo, después con Casamiquela en el Ministerio, por impulso de Delgado, se da un nuevo resurgimiento y se decide reforzarlo con presupuesto, algo así como \$100 millones y ahí se crearon más de 1900 grupos”³³. Otro entrevistado considera que:

³³ La cifra exacta era 1.870 grupos.

“La incorporación de productores más chicos se dio solamente cuando hicimos Cambio Rural II en 2014/15 con Walter Martín de coordinador. Tenía todo lo de Cambio Rural I pero era superador, promovía la integración de los grupos al INTA. La plata se les daba a los productores. [...] Los productores tuvieron que bancarizarse”.

Esta innovación, que había sido reclamada en etapas anteriores, constituía una prevención contra malas prácticas que podrían surgir entre los promotores asesores. Otra innovación de la nueva etapa era la formalización de lo que hasta ese momento se debía tramitar por la vía de excepciones, la contratación de “idóneos”, personas con conocimientos técnicos que no habían terminado estudios formales (algunos de ellos estudiantes de carreras universitarias). Esta formalización se verifica en las expresiones de un entrevistado:

“Habíamos dicho que entre los técnicos podían trabajar estudiantes, idóneos. En el territorio profundo no hay gente formal. Nadie va a ir a hacer un grupo a la Puna, pero tenés gente que se ha formado ahí, que pueden perfectamente transmitir conocimientos, formar grupos. Eran técnicos locales. Eso funcionaba. Para las agencias de extensión tener una cantidad de grupos era importante”.

Otro de los impactos destacables de CR II fue el federalismo, logrado gracias a la incorporación de la Agricultura Familiar en Transición y los grupos de valor agregado, que se traducen en los siguientes testimonios, no todos ellos favorables:

“Teníamos los grupos de valor agregado. Los grupos tenían que ponerse a pensar no solo en la producción primaria, sino también en el agregado de valor, porque de esa manera también generábamos trabajo. Esos eran los diferenciales que había tenido ese Cambio Rural II”.

“Lo de incluir Agricultura Familiar en Transición dentro de Cambio Rural II fue idea de D. Ramilo. Vino con J. M. Fernández Arocena y me dijeron que ese fue un segmento que Cambio Rural no había atendido. Tuvo muchísimo éxito. Pero además es lo que tiene más sentido para estar en terreno con asistencia técnica”.

“A mí nunca me gustó hablar de Agricultura Familiar por todas las cuestiones que había relacionadas a la disputa de la narrativa. Prefiero hablar de pequeños productores. Porque tiene mucho más sentido que el Estado dé asistencia técnica a pequeños productores que a medianos. Para mí el esquema era que los productores medianos de Cambio Rural se integren con proyectos agroindustriales, de agregado de valor. Y asistencia técnica tradicional a pequeños productores. Ahí se justificaba la intervención del Estado”

“Si te vas más abajo en la segmentación te vas a un estilo a la brasileña, tenés otro productor, que no deja de ser un sujeto agrario, pero al que hay que dar otro tipo de asistencia técnica, una asistencia técnica específica y otro tipo de financiamiento, más subsidiado. Y trabajar más en la organización de las instituciones, de la gente, para que puedan tener masa crítica, para que puedan sentarse en cualquier mesa de negociación”.

Con respecto a la complementariedad buscada en CR II con otras políticas públicas, a partir de la información relevada se pone de manifiesto que muchas veces solo con asistencia técnica no alcanza, por eso se rescatan otras medidas como la caja de herramientas y líneas de financiamiento acordadas con el BNA.

6.3.6. El achicamiento (CR III)

Esta etapa coincide con el ciclo de gobierno del presidente Macri. En este período el Programa tuvo tres coordinadores, Néstor Salvatore, Juan Casañas y Patricio Quinos. En marzo de 2018 se creó, en el Ministerio de Agroindustria, la Coordinación de Extensión y Cambio Rural dependiente del Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca. La conducción de Cambio Rural, pasó íntegramente al Ministerio con un papel muy secundario por parte de INTA. Un entrevistado explica esa decisión:

“Se trajo a Cambio Rural dentro del organigrama del MAGyP. Una cosa era que vos le dieras al INTA el dinero para que ejecute a través de Fundación y otra es que sigas ejecutando por Fundación pero que la ejecución dependa del ministerio. Hubo grandes problemas porque

Fundación no quería rendirle, no quería pasarle data al Ministerio. Quinos le dejó de enviar plata a Fundación porque hacía dos años y medio que no rendían”.

La nueva gestión designó coordinadores territoriales, que dependían del ministerio, quienes se comunicaban con los directores regionales para realizar el seguimiento de los grupos. A diferencia de la etapa anterior en la que se pretendió expandir al máximo la conformación de grupos asociativos, en esta etapa esta modalidad se restringió. Esta situación se pone de manifiesto en el relato de un entrevistado:

En Cambio Rural III pusieron una figura que iba a hablar a las provincias. Eso fue un intento de hacerlo paralelo al INTA lo que provocó un enfrentamiento bastante duro con toda la estructura del Instituto. Durante toda la historia del Programa, la cara en el terreno, la cara de la extensión, era el INTA. Ellos pusieron un coordinador en cada lugar. Algunos eran piolas, pero otros no entendían nada y entraban en conflicto. Eso perjudicó el proceso. El último coordinador logró una relación con INTA mucho mejor y algunos coordinadores provinciales que siguieron existiendo incluso se pusieron a trabajar dentro de los INTA. El nuevo coordinador nacional bajó línea para que esa relación fuera distinta. Buscó un acercamiento porque entendió que pelearse con el INTA era desgastarse mutuamente, no tenía sentido. Y no cambió el presupuesto, pero cambió el aire”.

En noviembre de 2018, con motivo de la celebración de los veinticinco años del Programa, la entonces Secretaría de Agroindustria emitió un video institucional en el que se especificaban las premisas de la nueva etapa, que consistían en la articulación con el INTA; innovación; sentido de pertenencia; metodología de grupo; formación de recursos humanos; análisis de gestión y fomento del espíritu emprendedor, así como el trabajo en equipo. Asimismo, se destacaba la continuidad del Programa a lo largo de un cuarto de siglo y postulaba la formación de grupos de pequeños y medianos productores, cooperativas y PyMEs para potenciar el desarrollo rural, el agregado de valor, de

tecnología y la transferencia.

El presupuesto disponible para el programa se restringió considerablemente, representando en 2016 un 30% de lo destinado el año anterior. Tres años después, inflación mediante, el presupuesto seguía reduciéndose y ni siquiera alcanzaba el valor de 2015 en términos nominales. Otro cambio relevante en esta nueva etapa fue el perfil de productores destinatarios del programa. Al respecto un entrevistado señala:

“En algún sentido volvimos a la época de los noventa, pero en los noventa había toda una estructura de apoyo mucho más sólida. Cambio Rural estaba hecho con seriedad, con grupos de apoyo muy importantes, a nivel económico, a nivel de comunicación, a nivel de sistemas asociativos, que el productor tenía disponibles. En cambio, en la última época de Cambio Rural, agarró gente que no entendía para que estaba, los dos coordinadores iniciales no tenían idea, ni tampoco tuvieron ese apoyo para el programa, por más que hayan vuelto a sistemas más capitalizados”.

En los considerandos de la Resolución que aprueba el nuevo manual operativo de Cambio Rural III se podía encontrar la discrepancia que tenía el nuevo equipo gobernante con los cambios realizados por la administración anterior, percibiéndose un retorno al enfoque modernizador que imperaba a fines del siglo XX:

“... se puede constatar que, luego de sus más de VEINTE (20) años de existencia, el Programa ha ido desviándose paulatinamente del fundamento de su acción.

Que, como consecuencia, a pesar del esfuerzo empleado y recursos invertidos, los resultados obtenidos no alcanzan para posicionar a la pequeña y mediana empresa rural en los niveles óptimos y necesarios de eficiencia productiva que les permitan enfrentar exitosamente las fluctuaciones económicas y climáticas.

Que por todo lo expuesto, se entiende necesario proceder a una reestructuración del Programa que le permita profundizar en la consecución de su objetivo principal que es, a

través de la asistencia técnica, promover y facilitar la intensificación y reconversión productiva, como un medio para mejorar la situación productiva y socioeconómica de los pequeños y medianos productores rurales y propender al desarrollo agroindustrial en todo el territorio nacional, impulsando el aprendizaje grupal.” (Resolución E-249 de 2017).

El nuevo manual operativo incorporó modificaciones vinculadas con los destinatarios, conformación de grupos, el perfil del promotor asesor, entre otras. Exigía que conste capacitación en transferencia de tecnología, para la contratación del promotor asesor. Según Cieza y Vega (2020: 5), se puede pensar que esta frase engloba una concepción de la intervención en el medio rural supeditado al modelo educativo tradicional en el INTA antes de la llegada de Cambio Rural. Otro de los cambios destacables del Manual Operativo, de acuerdo con estos mismos autores, fue "la posibilidad de ser apadrinados por empresas. Los grupos ‘apadrinados’ son aquellos que además reciben aporte o apoyo de organismos, municipios, empresas y entidades de la sociedad civil; debiendo completar el pago del salario del promotor-asesor”.

En lo referido a la población objetivo, el nuevo manual operativo indicaba que sólo podrían participar en Cambio Rural “productores/empresas pequeños o medianos del sector agropecuario o agroalimentario” que desarrollaran “la actividad productiva y/o de servicios con carácter exclusivamente comercial, excluyendo implícitamente a quienes producían para autoconsumo” además de incorporar una restricción por nacionalidad, ya no podrían ser parte del Programa, ni los extranjeros ni sus hijos (Cieza y Vega, 2020: 5). Este cambio de perfil explica la drástica reducción en la cantidad de grupos asistidos.

Como muestra de este cambio de paradigma se observa que, por ejemplo, en el cinturón AMBA Sur, que para diciembre del año 2015 contaba con 40 grupos abarcando a más de 400 productores familiares, a mediados de 2017 sólo quedaban 4 grupos hortícolas.

Un entrevistado se refiere a la suerte que corrieron los grupos de agricultores familiares

que venían de CR II: "... les dieron de baja a todos esos grupos. A los que vinieron después no les interesaba la Agricultura Familiar, vinieron con una concepción de que si vos no sos eficiente no tenés viabilidad. Entonces ellos decían que si no sos eficiente tenés que trabajar para ser eficiente". Otro entrevistado recuerda:

"... se dieron de baja como 1200 grupos. De los casi 2.000 quedaron 500. Y evidentemente con una clara intención de romper porque a esos grupos, el apoyo del programa les duraba 36 meses e iban por el mes 25. Pero no, los grupos se desarmaron, fue un golpe duro para el programa y en realidad lo que hicieron fue reducir a la mínima expresión lo que tuviera que ver con Agricultura Familiar. Canalizaron todo (Agricultura Familiar) por Stanley"³⁴.

En noviembre de 2016, en un video grabado para una jornada provincial de Cambio Rural Bonaerense, el presidente de INTA (A. Nicora) sostenía:

"Para el INTA, Cambio Rural es una herramienta fundamental en el conjunto de la estrategia de extensión, tenemos dentro de la institución una larga experiencia trabajando con este programa. Estimamos que el año que viene vamos a tener el Cambio Rural que necesitamos, con foco en el productor". Y precisaba:

"Aparece en Cambio Rural la figura del Ministerio de Desarrollo Social por un acuerdo que hemos gestionado para aquellos grupos que están en proceso de capitalización fuerte y que merecen una estrategia de intervención distinta. Estamos convencidos que necesitamos construir un programa con mucha fortaleza y que el año que viene va a funcionar de la mejor manera, tratando de incorporar a todos aquellos productores con vocación de mejorar y producir cada vez más y mejor" (Piscione y Sofía, 2016: párr. 4).

Otro entrevistado relata:

"De hecho, con todos esos grupos de transición, que eran exitosos y que se nos caían por la decisión política de Agroindustria, y aprovechando la buena relación que teníamos con

³⁴ Ministra de Desarrollo Social.

Stanley por Prohuerta, con quien logramos un presupuesto de 1.300 millones en cuatro años, logramos crear la figura del Grupo de Abastecimiento Local (GAL). En realidad, con esa figura sostuvimos por más tiempo a los grupos de Cambio Rural que eran de Agricultura Familiar en transición. Era una picardía que se nos cayeran esos procesos muy virtuosos. Creo que en Agroindustria creían en Cambio Rural, pero creían en un Cambio Rural más cercano a la visión de AACREA, más pampa húmeda”.

Cuando se le pregunta a un entrevistado sobre los cambios en el perfil del destinatario y advirtiéndole que, dada su filiación política, podría ser una pregunta incómoda, respondió: “No es nada incómodo, es una cosa increíble, fue patético, fue vergonzoso [...] Me acuerdo haberle dicho a uno de Nación, en horticultura los que se agachan se llaman pibes que laburan y son todos bolivianos, respétalos porque se lo merecen y porque no vas a tener horticultura. Fue una vergüenza”. Mientras que otro entrevistado señala:

“Con Casamiquela se incorporaron muchos hortícolas que no estaban tan representados antes. Ahí había procesos muy virtuosos. Tipos que bajaron la carga de agroquímicos dentro de los invernáculos gracias a las Buenas Prácticas Agrícolas difundidas por el SENASA. Demostraban en la práctica mejoras y era un grupo de transición que terminó siendo un grupo exitoso, pero era una cuestión de piel, era casi racista”.

Varios entrevistados señalan que el Programa fue defendido por los productores que tenían un fuerte compromiso y sentido de pertenencia con el programa, lo cual se refleja en las siguientes expresiones:

“Cambio Rural fue apropiado por los productores. Hubo fuerte resistencia de parte de los propios productores y de las asociaciones de productores. Hubo notas fuertes al ministerio para que se mantenga el Programa. Y me consta, en el periodo de Cambiemos, hubo muchísimas gestiones. En las reuniones con nuestros consejeros en todo el país el tema Cambio Rural aparecía constantemente en todas las reuniones”.

“... sabíamos que vendrían por Cambio Rural, entonces quisimos armar una asociación de productores de Cambio Rural. Si contabas por la cantidad de grupos eran como 19 mil productores a razón de diez productores por grupo. Cuando se enteran las entidades que están en el Consejo Directivo, le echan la culpa a Gabriel (Delgado), pero yo asumo la responsabilidad y me preguntan ¿por qué? Porque era una autodefensa ante posibles decisiones adversas. Todas estaban preocupadas porque ninguna tenía tantos productores activos, AACREA tendría 1900 integrantes, si ves la SRA son 3 mil asociados y bueno, tal vez la FAA llega a 22-23 mil, no cuento CONINAGRO porque es distinto. Tal vez CRA tenga más participación de productores. Con el FONAF se había logrado, pero con Cambio Rural lo hicimos muy tarde. Lo borraron de un plumazo, lo descabezaron. Y efectivamente fueron por esos productores, tan es así que de 1900 grupos dejaron solamente 320”.

7. CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación se analiza la evolución del Programa Cambio Rural desde su creación en 1993 hasta 2019, con énfasis en las percepciones que tienen los decisores políticos que han intervenido a lo largo de la vida del Programa.

La tesis aborda en profundidad un estudio de caso, con el foco puesto en INTA, para un período extenso. Se entiende que la mirada desde la interpretación de los decisores políticos resulta un aporte original porque se trata de una revisión empírica sobre el funcionamiento del Estado en un campo en el que abundan las indagaciones de tipo macro.

Asimismo, del análisis de la mirada del funcionario sobre las transformaciones del mundo rural así como la reorganización económica y social producida, resulta una interpretación novedosa.

Este Programa fue creado porque los decisores políticos percibieron una grave situación de riesgo para gran parte de los productores agropecuarios, a partir de un diagnóstico

preparado por INTA y refrendado por todos los Centros Regionales del país a comienzos de los noventa. La creación Cambio Rural se produjo en un contexto de una crisis provocada principalmente por los bajos precios internacionales de los commodities agrícolas y el fuerte endeudamiento de gran parte de los productores pequeños y medianos.

El INTA no solo fue el impulsor del Programa, desde el principio fue percibido como el organismo capaz de llevar adelante las acciones de Cambio Rural, en parte por su trayectoria en la temática de extensión y desarrollo rural y en parte por su capacidad técnica.

La intervención del Estado a través de una estructura de Programas permitió inyectar recursos económicos en el marco de un panorama general de achicamiento y abandono del Estado de sus funciones de fomento y desarrollo productivo. La percepción de la gravedad de la situación facilitó la obtención de abundantes recursos para financiar inicialmente el programa Cambio Rural. Esta disponibilidad de recursos permitió implementar un dispositivo tecnológico complejo, con diversas áreas (asociativismo, gestión económica, comercialización, etc.) y una significativa cantidad de técnicos emplazados en el territorio que difundieron rápidamente el programa, logrando sumar en poco tiempo a un gran número de productores.

A pesar que el programa fue definido para PyMEs agropecuarias y se diferenciaba, en los documentos de la época, de las acciones destinadas a otras estrategias de intervención en el medio rural nunca hubo una definición taxativa de la población objetivo, la que fue adaptándose según las regiones del país y la situación económica sectorial.

En base a la información relevada y sistematizada, se puede afirmar que la disponibilidad presupuestaria de Cambio Rural tuvo impacto sobre el INTA, ya que debido al deterioro

presupuestario de INTA y la reducción de personal que se había operado poco tiempo antes hizo que muchos funcionarios y técnicos de INTA vieran a Cambio Rural como una oportunidad para disponer de recursos.

Cabe destacar también que la persistente escasez de recursos presupuestarios para realizar las actividades generó, a la vez, entre algunas/os funcionarias/os y técnicas/os, una mística de sacrificio y de apego al trabajo al interior de la institución y un manejo más informal de los presupuestos disponibles para atender las necesidades priorizadas de cada momento.

En el caso del Programa Cambio Rural el hecho de que la magnitud de recursos disponibles dependiera de la cantidad de grupos de Cambio Rural involucrados, generó conductas irregulares en cuanto al reporte de grupos activos, las que periódicamente eran corregidas desde la conducción del programa.

Entre 1993 y 1996 hubo factores externos al Programa que favorecieron su instalación entre ellos se pueden destacar: el aumento de los precios internacionales entre abril de 1993 y mayo de 1996; la apertura económica y la convertibilidad que abarataron los costos de los insumos importados (fitosanitarios y fertilizantes) y de la maquinaria agrícola, facilitando la incorporación de tecnología entre los productores que no estaban en situación crítica de endeudamiento; el Programa constituyó un atractivo para numerosos profesionales jóvenes que hasta entonces no tenían inserción en el sector agropecuario, generando empleo para profesionales del sector agropecuario.

Entre 1999 y 2002, tanto el INTA como Cambio Rural atravesaron una situación presupuestaria crítica. De acuerdo a la percepción de los entrevistados, la persistencia del Programa solo fue posible por la actitud de los funcionarios y técnicos de INTA de mantenerlo en funcionamiento para conservar el vínculo con los técnicos contratados y

los productores participantes. Para ello, en algunos casos se habría recurrido a presupuesto de funcionamiento de INTA para reforzar el Programa, al revés de lo que sucedía en la primera época. En esta etapa, la estructura de funcionamiento por programas había entrado en crisis debido a la desarticulación entre los distintos programas.

A partir de 2003, con la recuperación de la autarquía, cambió radicalmente el panorama presupuestario en INTA y comienza el debate interno para la estructuración de lo que después será el Plan Estratégico 2005-2015, enlazando tres perspectivas: ambiental, de cadenas y de territorios. Se estructura el PROFEDER como aglutinante de todos los programas de intervención de INTA destinados al desarrollo y la extensión. Estos cambios tienen impacto directo sobre el Programa que se incorpora, de este modo, a la estrategia de extensión del INTA.

El conflicto con parte del sector agropecuario (2008), derivado de la implementación de los derechos de exportación móviles y su resolución a favor de las demandas de los productores agrícolas, hace que el gobierno tienda a desarrollar políticas más centradas en la pequeña producción. Esto ocasionó cierto letargo en la ejecución del programa entre 2009 y 2013 y luego la inclusión explícita de la Agricultura Familiar de Transición en el relanzamiento de Cambio Rural II en 2014.

La exclusión de los agricultores familiares de transición, a partir de 2016, fue una decisión ideológica que no se vinculaba a cuestiones de diseño programático ni con esquemas de desarrollo rural diferenciados. La *smoking gun*³⁵ de esta medida es la exclusión de los productores bolivianos por su condición de extranjeros.

El principal hilo conductor del Programa, a lo largo de casi tres décadas, fue el

³⁵ En el método de seguimiento de procesos se denomina *smoking gun* o prueba del arma humeante cuando las evidencias proporcionadas son suficientes, aunque no necesarias, para confirmar una hipótesis dada, mientras que su no aprobación, no es suficiente para descartarla.

asociativismo y el trabajo grupal. Todos los entrevistados señalaron a las experiencias de integración asociativa entre productores, cuando se indagó si el Programa había cumplido sus objetivos, indicando casos exitosos de estos emprendimientos conjuntos, tanto entre los productores de mayor envergadura como en grupos de Agricultura Familiar en Transición.

Cabe señalar que la reforma del Estado dio lugar a una institucionalidad de tipo extractiva, en los términos de Acemoglu y Robinson (2017), que produjo un deterioro marcado tanto de la institucionalidad estatal como privada. El hecho de haber fortalecido la institucionalidad del INTA durante los ochenta, mediante la descentralización, la participación democrática en los Consejos de los Centros Regionales y el “manejo de fondos extrapresupuestarios” a través de las Asociaciones Cooperadoras, parece haber generado en la organización cierta solidez que le permitió sobrellevar los embates de dicha reforma.

Asimismo, esa descentralización y regionalización de INTA estructurada luego de la vuelta a la democracia permitió que el Organismo tejiera una amplia red de soporte que se reflejó en un profundo trabajo territorial y que sirvió de sustrato para la implementación de una institucionalidad inclusiva que tuvo un rápido desarrollo inicial como fue Cambio Rural. Por el contrario, cuando el Instituto se desconectó del trabajo en los territorios, como sucedió, por ejemplo, a finales de los noventa esa nueva institucionalidad inclusiva (Cambio Rural) se vio debilitada.

La disputa dentro de INTA por el modelo de extensión, así como por el peso de la extensión con respecto al de la investigación en la estructura de la institución, fue permanente en el periodo analizado y aún no ha sido resuelta.

Hubo cambios en la definición de la población objetivo a lo largo de la historia del

Programa Cambio Rural, que obedecieron a distintas razones:

- A medida que el Programa se extendió desde la Pampa Húmeda hacia las Economías Regionales, hubo que contemplar la mayor predominancia de estructuras productivas de muy pequeña escala.
- Es posible que la transformación de la estructura agraria en el estrato de pequeños productores, ante el abandono de la actividad por parte de muchos productores que no pudieron profesionalizarse y que se vieron obligados a vender el campo o a convertirse en rentistas, haya incrementado la brecha entre estratos de productores y derivado en un núcleo con mayor arraigo a la tierra y a la cultura rural, que encontraron en la definición de Agricultura Familiar aspectos identitarios que al comienzo del proceso todavía no eran percibidos.
- Este proceso fue contemporáneo de la creciente sojización que se registró en nuestro país, especialmente desde la liberación de la soja transgénica. El crecimiento sostenido de la superficie del cultivo de soja se vio influido por una relación de precios internacionales que transformó al sector oleaginoso en la principal fuente de divisas de la economía nacional y a la vez en una fuente importante de recursos fiscales por la vía de la recaudación por derechos de exportación. Puede afirmarse que, bajo estas circunstancias, se generaba una tensión entre la protección de los pequeños productores que no se adaptaban a las nuevas exigencias tecnológicas y el fomento de una actividad que, según diversos autores, prácticamente transformaba a la agricultura argentina en extractivista. El programa Cambio Rural se adelantó a esta realidad, comenzando como una política de intervención paliativa y luego interpretando parte de esas tensiones entre la Agricultura Familiar y las grandes empresas exportadoras.
- Luego del conflicto de la resolución 125 hubo una decisión, desde el ámbito

gubernamental, de una mayor focalización de las políticas del gobierno en la Agricultura Familiar.

- Se difundió la Asistencia Técnica privada y el Programa Cambio Rural fue un gran impulsor de esto. En realidad, esto era parte de los objetivos originales, dado que el financiamiento del técnico grupal siempre se había planificado como temporal. Esta especie de privatización de la extensión rural se traducía en que solo aquellos productores capaces de adoptar las nuevas tecnologías y continuar con la titularidad de sus tierras podían acceder a ella. De este modo surge el concepto de una agricultura viable capaz de proveerse por sus propios medios de la asistencia técnica necesaria, en oposición a otra agricultura supuestamente “no viable” que requeriría todavía de la asistencia del Estado para mantenerse en la producción.

Existe una disputa por focalizar las políticas agrarias en distintos estratos de productores y, a la vez, otra disputa por la definición de la política destinada a la Agricultura Familiar así como por la financiación y ejecución de las acciones.

Cambio Rural tuvo un impacto altamente positivo sobre la institucionalidad de INTA desde distintos aspectos: cubrió necesidades de financiamiento en momentos críticos y no tan críticos; resultó una vidriera para poder observar los potenciales técnicos y un semillero de técnicos jóvenes que fueron incorporándose paulatinamente a su estructura; sirvió de escenario para el debate sobre la estrategia de extensión aportando dinamismo a la institución.

Este estudio combina el análisis de una herramienta de política agropecuaria puntual, persistente a lo largo de un periodo extenso, por lo que sus ejecutores tuvieron que confrontar con distintas disquisiciones teóricas que incluyen enfoques del desarrollo muy

diversos, desde las teorías de la modernización y de la dependencia, hasta las miradas contemporáneas sobre el Estado como espacio heterogéneo y disputado. Al recorrer transformaciones históricas relevantes desde 1993, identificando las poblaciones objetivo, alcances y limitaciones del Programa Cambio Rural, se intenta ofrecer aportes relevantes para distintos campos de estudio, entre los que se encuentran la sociología rural, la economía política y la historia agraria.

Entre las vacancias de conocimiento que surgieron a lo largo del trabajo realizado en esta tesis y que podrían resultar preguntas de investigación para el futuro puede mencionarse las siguientes:

- Sería interesante conocer el trayecto de vida de grupos de Cambio Rural que hubieran sido registrados en estudios de caso de investigaciones anteriores y otros que han sido referenciados por los entrevistados.
- También sería de utilidad contar con la sistematización de información existente sobre la trayectoria de los grupos de Cambio Rural a lo largo de la historia del Programa.

Con respecto a los interrogantes que surgen a partir de las conclusiones de esta tesis, se considera que sería de gran utilidad profundizar el análisis de las políticas públicas dirigidas a la Agricultura Familiar, las tensiones generadas en torno a la conducción y ejecución de tales políticas y sobre las contradicciones entre los principales enfoques de desarrollo predominantes en la actualidad en torno a esta cuestión. Por otro lado, sería importante indagar sobre los principales impulsos de reclamo de los grupos chacareros surgidos luego del conflicto por la Resolución 125 y su capacidad de articulación con el resto de la sociedad bajo un sistema democrático. Finalmente, resulta perentorio ahondar el estudio de la controversia urbano-rural en torno a los efectos ambientales de la agricultura moderna.

9. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2017) *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ariel. Buenos Aires. 1° Edición 5° Reimpresión. Traducido por Marta Graciela Madera. 608 pp.

Agrofy News (2000, diciembre, 11) *Berhongaray aseguró que habrá fondos por más de \$ 7 millones*. Portal www.agrofy.com.ar. AgroFy News. Actualidad. <https://news.agrofy.com.ar/noticia/26256/berhongaray-aseguro-que-habra-fondos-por-mas-de-7-millones>

Agrofy News (2004, abril, 2) *Asumió Carlos Cheppi como presidente del INTA. Como Vicepresidente lo acompaña el Dr. Amadeo Nicora*. Portal de noticias de www.agrofy.com.ar. AgroFy News. Institucionales. <https://news.agrofy.com.ar/noticia/44339/asumio-carlos-cheppi-como-presidente-del-inta>

Aguirre, F. (2012) *El Nuevo Impulso de la Extensión Rural en América Latina. Situación actual y perspectivas*. Documento. Repositorio de Documentos de la Red Latinoamericana de Servicios de Extensión Rural – Publicaciones con Aportes de la RELASER, junio 2012. (55 pp.). <http://www.relaser.org/index.php/en-que-trabajamos/publicaciones-de-relaser/el-nuevo-impulso-de-la-extension-rural-en-america-latina-situacion-actual-y-perspectivas/download>

Albanesi, R.; de Nicola, M.; Lattuada, M.; Martini, G.; Merigo, I.; Preda, G.; Prospero, P.; Questa, M.; Rosenstein, S. (1995). *Cambio Rural: ¿Una alternativa frente a la crisis de los pequeños y medianos productores agropecuarios?*; Ruralia N° 6, pp. 84-96, septiembre-octubre 1995

Aleman, C. (2003) *Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la Extensión Rural del INTA*. En La Extensión Rural en Debate Núcleo Temático Retrospectivas y cambios. INTA, Argentina, (p.135-171) <http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-extruracap2.pdf>

Altieri M. y Nicholls, C. I. (2000) *Agroecología. Teoría y práctica para una agricultura sustentable*. Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental. Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Asiain, A y Putero, M (2014). *El origen del INTA. El peronismo y el desarrollo agropecuario*. Página 12. Suplemento Cash. Domingo 23 de marzo de 2014. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-7554-2014-03-23.html>

Balsa, J (2012) *Agricultura familiar: caracterización, defensa y viabilidad*. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N° 36 - 1er semestre de 2012. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. (pp. 5-28). <http://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/RIEA36-01.pdf>

Balsa, J (2013) *Modelos agrarios en disputa y el posicionamiento del kirchnerismo* En Balsa, J (Comp.) *Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini y Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires. (pp. 373-393)

Banco Central de República Argentina (BCRA). Tipo de Cambio de Referencia Comunicación "A" 3500 (Mayorista) y Tipo de Cambio Nominal Promedio Mensual (TCNPM) <https://www.bkra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/com3500.xls>

Barrientos, M. (2002) *Evolución de los servicios de extensión en nuestro país. Vinculación con los planteos pedagógicos vigentes*. Compendio Bibliográfico de Extensión Rural. Córdoba: FCA-UNC (16 pp).
<http://agro.unc.edu.ar/~extrural/HistoriaExt.pdf>

Baumann, P; Bruno, M; Cleary, D; Dubois, O y Flores, X Con aportes de Warren, P; Maffei, T y Johnson, J Sobre la base de un proceso de consulta en la FAO (2004) *Aplicación de estrategias de desarrollo enfocadas hacia las personas en el ámbito de la FAO Algunas enseñanzas prácticas*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación Programa de Apoyo a los Modos de Vida Sostenibles (LSP). Sub-programa de los Enfoques centrados en las personas en Diferentes Contextos Culturales Documento de trabajo 15. (73 pp.). <http://www.fao.org/3/a-j3137s.pdf>

Bennet y Checkel (2012). *Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices*. Simons Papers in Security and Development N°. 21/2012, School for International Studies, Simon Fraser University, Vancouver (46 pp.).

Bielschowsky, Ricardo (1998). *Evolución de las ideas de la CEPAL*. Revista de la CEPAL Número Extraordinario de octubre de 1998. Pp. 21 a 45
<https://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/19373/bielchow.htm>

Bielschowsky, Ricardo (2009). *Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo*. Revista de la CEPAL Número 97 de abril de 2009. Pp. 173 a 194.
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11278/097173194_es.pdf

Bocchetto, R. M. (1995) *Dos años de Cambio Rural: Reconversión Productiva, Reingeniería Institucional y Competitividad de las PyMEs agropecuarias*. Edición Especial para la Revista Campo y Tecnología N° 21. Unidad de Coordinación. Programa Federal de Reconversión para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria – Cambio Rural. INTA – SAGyP (8 pp.) Buenos Aires.

Bocchetto, R.M. (1995) *Dos años de Cambio Rural: reconversión productiva, reingeniería institucional y competitividad de las PyMEs Agropecuarias*. INTA. Buenos Aires. Campo y Tecnología. Suplemento. Especial; N° 21 jul-ago 1995 (9pp.).

Boivin, M.F.; Rosato, A; Balbi, F.A.; Ayerdi C. (1997) *Cambio Rural: ¿Reconversión productiva o reconversión profesional?* Ponencia en el V Congreso de Antropología Social La Plata – Argentina, julio-agosto 1997.
<http://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/laplata/LP1/44.htm>

Boletín Oficial de la República Argentina (2008) *Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable*. Suplemento Actos de Gobierno Año 1 N° 14. Boletín Oficial de la República Argentina. Año CXVI Número 31.552 del 15/12/2008. (pp. 3-4)

Bordón, J. E. (2001, julio, 23) *Recorte de gastos en el Estado. Se prevé una poda del 53% de los fondos operativos del INTA. Su titular pidió autarquía para el financiamiento de las tareas*. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/economia/se-preve-una-poda-del-53->

[de-los-fondos-operativos-del-inta-nid321950/](#)

Burdisso, T D'Amato, L y Molinari, A (1998). *Privatización de bancos en Argentina: ¿El camino hacia una banca más eficiente?* Documento de Trabajo N° 4. Banco Central de la República Argentina.

Calandra M (2006) *Poder e intereses de los actores en el cambio institucional: El caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria*. Tesis de posgrado. UNSAM. Sin publicar.

Cámara de Senadores de la Nación (2002, agosto, 15) Versión taquigráfica (provisional) 19° Reunión - 11 Sesión ordinaria
<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/15-08-2002/19/downloadTac>

Carballo González, C. (1995) *Programa Social Agropecuario y Cambio Rural: dos intentos para atenuar la crisis entre los agricultores familiares*. Realidad Económica, N° 136, Buenos Aires, p. 47-63.

Carballo González, C. (2001). *Nueva institucionalidad para el desarrollo rural en Argentina*. II Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Fac. Cs. Econ. UBA. 24 pp.

Carballo González, C. (2007). *Cincuenta años de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural en el INTA*. Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios. N° 26 y 27 1er y 2do semestre de 2007. Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires-Argentina (pp. 63-79)
http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/riea/Friea_v26-27_n1_03.pdf

Carballo González, C.; Boucau, F. F.; y Moreira, C. J. (2012) *Plan estratégico agroalimentario y agroindustrial 2010 - 2020. Desafíos crecientes para un desarrollo rural sustentable*. XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VIII del MERCOSUR. Asociación Argentina de Extensión Rural – AADER. (27 pp.).
http://www.aader.org.ar/XVI_jornada/trabajos/archivos/2012/216_trabajo_eter_carballo_gonzalez.pdf

Carballo González, C. (2018) *Soberanía alimentaria y desarrollo: caminos y horizontes en Argentina – 1° ed. Revisada*. (Cuadernos para la soberanía alimentaria; #2) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Mónadanomada, (144 pp.)

Cerioni, A. (2020) *Testimonio Adolfo Cerioni*. En Beneficios de la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica y su historia a 30 años de la sanción. González, C; Velazco, E; Gómez, J y González, M. (editores) Buenos Aires (p. 129-138)
<https://forocytp.org.ar/Libro/LibroLey23877.pdf>

Cetrángolo, H. y Otero, M. (2001, diciembre, 16) *Aclaración*. Cartas de lectores. La Nación. Recuperado de:
<https://www.lanacion.com.ar/opinion/carta-de-lectores/cartas-de-lectores-nid359602/>

Cheppi, C.; Tort, M. I.; Catalano, J. y Martínez, C. (2002) *Programa para Productores Familiares (ProFam) Documento preliminar*. En Sesiones Ordinarias. Orden del día N° 1070. Cámara de Diputados de la Nación. Comisiones de Agricultura y Ganadería, de Ciencia y Tecnología y de Economías y Desarrollo Regional

<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-120/120-1070.pdf>

Chetty, S. (1996) *The Case Study Method for Research in Small-and Medium-Sized Firms* en *International Small Business Journal*, octubre 1996 (pp. 73-85).

https://www.researchgate.net/publication/237937847_The_Case_Study_Method_for_Research_in_Small-and_Medium-Sized_Firms

Cieza, R. I.; Vega, M. (2020) *El Programa Cambio Rural en el periurbano platense. Un estudio desde la perspectiva de los actores (2009-2017)*. Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural, vol. 10, núm. 19, 2020 Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Cirio, F. M. (1993) Desarrollo tecnológico y organización institucional. Reflexiones para el futuro a partir del Caso Argentino. Serie Documentos de Programas 35 IICA. San José de Costa Rica (88 pp.)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994) *Nota sobre la evolución de la economía argentina en 1993 Documento de Trabajo N° 55*. Oficina Buenos Aires, julio de 1994. (91 pp.).

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9556/1/LCbueL137_es.pdf

Creswell, J. W. (1998). *Qualitative Research Inquiry and Research Design. Choosing among Five Traditions*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Ltd.

Cuñat Giménez, R. J. (2007) *Aplicación de la teoría fundamentada (grounded theory) al estudio del proceso de creación de empresas*. Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa: XX Congreso anual de AEDEM, Vol. 2, 2007 (Comunicaciones), Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=275448>

Decreto N° 2.284 del 1 de noviembre de 1991. Poder Ejecutivo Nacional. Boletín Oficial N° 27.254 Primera Sección. Legislación y Avisos Oficiales, Buenos Aires (p. 9-14)

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7125374/19911101>

Decreto N° 464 del 11 de mayo de 2001. Gobierno de la provincia de Río Negro. Boletín Oficial N° 3977 del 21 de marzo de 2002. Viedma (38 pp.)

<https://rionegro.gov.ar/download/boletin/3977.PDF>

Decreto N° 687 del 25 de abril de 1991

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/7122377/19910425>

Decreto Ley 21.680. del 4 de diciembre de 1956.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/77763/norma.htm>

Di Chiara, D. [DiFilm] (2013, noviembre, 17) *DiFilm - Félix Cirio habla del futuro en el sector agropecuario (1990)*. <https://www.youtube.com/watch?v=Q2VlyPYVSeo>

Di Chiara, D. [Archivodichiara] (2019a, marzo, 13) *Felipe Solá - Situación agropecuaria 1990 UG-1614 – DiFilm*. <https://www.youtube.com/watch?v=n1V3Xgbn58s>

Di Chiara, D. [Archivodichiara] (2019b, marzo, 13) *Presidente INTA Félix Cirio - desregulación de actividad 1990 UG-1614 – DiFilm*.

<https://www.youtube.com/watch?v=9rCIG2QH5ds>

DiMaggio P.J. y Powell W.W. (1999) *Introducción en El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Powell, W.W. y DiMaggio P.J. Compiladores. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica, México. (pp. 33-75)

DiMaggio P.J. y Powell W.W. (1999 b) *Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales en El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Powell, W.W. y DiMaggio P.J. Compiladores. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica, México. (pp. 104-125)

Echeverri Perico, R. Ribero, M.P., Centro Internacional de Desarrollo Rural (2002) *Nueva ruralidad visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Centro Internacional de Desarrollo Rural. Corporación Latinoamericana Misión Rural. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Panamá (Panamá) 2002 (208 pp.) <http://repiica.iica.int/docs/B0536e/B0536e.pdf>

Echenique, J. (2007), Capítulo 1. *Importancia de la Agricultura Familiar (AF) en América Latina y el Caribe*. En Soto Baquero, F; Rodríguez Fazzone, M y Falconi, C. (editores) *Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile (p. 37-68). <http://www.fao.org/3/a1248s/a1248s.pdf>

Feito, M.C. (2013) *Agricultura Familiar para el Desarrollo Rural Argentino*. Avá. Revista de Antropología, núm. 23, 2013, pp. 139-159 Universidad Nacional de Misiones. Misiones, Argentina. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169039923006>

Fernández, D. A. (2008) *Crisis social en la región pampeana de las cosechas récord. Incidencia sobre diferentes tipos de productores de las políticas públicas implementadas en el período 1989-2001*. Maestría en Administración Pública FCE-UBA, 12ª promoción Tutora: Mg. Gabriela Martínez Dougnac. Buenos Aires, Mayo de 2008.

Fernández, L. (2018). *Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate*. Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet) N° 30, verano de 2018, Santiago del Estero, Argentina ISSN 1514-6871 https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/30_FERNANDEZ_LISANDRO_Agricultura_familiar.pdf

FONAF (2006) *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la Agricultura Familiar*. Documento preparado por la comisión de trabajo designada por las organizaciones representativas del sector y las autoridades de la SAGPyA. Buenos Aires, Argentina.

Forni F. H. y Tort M. I. (1991) *De chacareros a "farmers contratistas"*. Serie Documentos de Trabajo N° 25 Centro de Estudios e Investigaciones Laborales. CONICET. Buenos Aires (38 pp.). <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2016/04/dc25fornitort.pdf>

Galli, P. (2001, mayo, 26) *Las nuevas autoridades del INTA no pedirán un aumento del presupuesto. Hugo Cetrángolo está al frente del organismo referente del sector agropecuario*. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/las-nuevas-autoridades-del-inta-no-pedirán-un-aumento-del-presupuesto-nid196497/>

Gárgano, C. (2011). *La reorganización de las agendas de investigación y extensión del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) durante la última dictadura militar argentina (1976-1983)*. Realidad Económica N° 258. Revista de economía editada por el Instituto Argentino de Desarrollo Económico (IADE). Buenos Aires, 16 de febrero al 31 de marzo de 2011. (pp. 120-149)

Gárgano, C (2014). *Experimentación científica, genética aviar y dictadura militar en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1956-1976)*. Mundo Agrario, vol. 15, n° 28, abril 2014. ISSN 1515-5994. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Historia Argentina y Americana. La Plata, Buenos Aires. <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv15n01/5609>.

Gárgano, C (2015). *La cartera agropecuaria en tiempos de Horacio Giberti: el rol del INTA en la política estatal Intereses, recursos y sujetos en disputa (1973-1974)*. Realidad Económica N° 289. Revista de economía editada por el Instituto Argentino de Desarrollo Económico (IADE). Buenos Aires, 1 de enero al 15 de febrero de 2015. (pp. 108-128).

Gárgano, C (2017a). *Rupturas y continuidades de la extensión rural en Argentina (1973-1983)*, Quinto Sol, Vol. 21, N° 2, mayo-agosto 2017 - ISSN 1851-2879, pp. 1-23 DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/qs.v21i2.999>

Gárgano, C (2017b). *Campo de Herrera: historia en el surco del cañaverl. Investigación, extensión y auto-organización rural*. Trabajo y Sociedad N° 29. Revista de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Santiago del Estero y del Instituto de Estudios para el Desarrollo Social (INDES-Conicet). Santiago del Estero, invierno de 2017. https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/#N%C3%BAmero_29,_Invierno_2017

Gargicevich, A. L.; Arroquy, G. (2012) *Evolución y Potencialidad del Programa Cambio Rural*. Presentación en las XVI Jornadas Nacionales de Extensión rural. XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VIII del MERCOSUR. Estrategias para el trabajo de extensión rural. Asociación Argentina de Extensión Rural. Concordia, Entre Ríos. http://www.aader.org.ar/XVI_jornada/trabajos/archivos/2012_estrategias_trab_ext_rural.htm en <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/Gargicevich.pdf>

Gisclard, M; Allaire, G.; Cittadini, R. (2015). *Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en Argentina*. Mundo Agrario, 16 (31). <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv16n31a03>

González, M. del C.; Pagliettini, L. L.; Tort, M. I.; Lombardo, P.; Formento, S. N. (1998) *La comercialización asociativa y el incremento de ingresos de pequeños y medianos productores (el caso de los productores familiares de la región pampeana argentina)*. En Revista Perspectivas Rurales, Núm. 3, (pp. 125 – 136). ISSN impreso 1409-3251. ISSN electrónico 2215-5325 <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/3486/3343>

Gras, C. y Hernández, V. (2008). *Modelo productivo y actores sociales en el agro argentino*. Revista Mexicana de Sociología vol.70 no.2 Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM México abr/jun 2008 en <http://revistamexicanadesociologia.unam.mx/index.php/rms/article/view/6126/5647>

Grosso, S. (2020) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). (Argentina, 1983-2019) en A. Salomón y J. Muzlera (Editores), *Diccionario del Agro Iberoamericano* (segunda edición ampliada, pp. 631-647) Editorial Teseo. <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/instituto-nacional-de-tecnologia-agropecuaria-inta/>

Gutiérrez, R. (2003). *Walt W. Rostow: Réquiem por un historiador económico*. Ciencia Ergo-sum, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 295-303, nov 2003. <https://cienciaergosum.uaemex.mx/article/view/7319>

Etchepare, C. R. (1990) *El sector agroindustrial y su incidencia en el comercio exterior argentino*. Revista de la Bolsa de Cereales. Set-oct 1990, vol. 1, N° 1, Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Buenos Aires (p.18-21). http://bibliotecadigital.bolsadecereales.com.ar/greenstone/collect/bolcer/index/assoc/HA_SH015d/eaf70f86.dir/Sector_agroindustrial_y_su_incidencia_en_el_comercio_exterior.pdf

Hinkelammert, F. (1970). *Dialéctica del desarrollo desigual*. Primera edición, Centro de Estudios de la Realidad Nacional. Amorrortu editores, Buenos Aires.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2012). *Homenaje del señor diputado a la memoria del ex diputado nacional don Humberto Antonio Volando*. Secretaría Parlamentaria - Versiones Taquigráficas - Inserciones - Periodo 130 - Reunión 8°- 4. Inserción solicitada por el señor diputado Forte. <https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dtaqui/inserciones/130/reunion8/4forte.html>

IEC (2000) *La conciencia del nuevo secretario*. Informe Económico de Coyuntura Año 18 N° 194 enero de 2000. Sector Agropecuario. Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CABA. <https://archivo.consejo.org.ar/publicaciones/iec/iec194/default.html>

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (1990) *Seminario Taller sobre políticas públicas diferenciadas para el Desarrollo Rural en el Área Sur*. Barril García, A. Compilador.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1993). *Bases para un programa federal de reconversión productiva de la mediana y pequeña empresa rural*. Versión preliminar.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1994). *Informe para la primera reunión nacional de representantes de los grupos del Programa Cambio Rural*. Documento de Trabajo N° 16. Unidad de Coordinación. Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria - Cambio Rural. INTA – SAGPyA – Gobiernos Provinciales – Organizaciones de Productores. (24 pp.)

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1995). *Dos años de Cambio Rural: logros, limitantes y pautas para su fortalecimiento*. Documento de Trabajo N° 18. Unidad de Coordinación. Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña

y Mediana Empresa Agropecuaria - Cambio Rural. INTA – SAGPyA – Gobiernos Provinciales – Organizaciones de Productores. (75 pp.).

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1997). *Problemática del asociativismo de pequeños y medianos productores agropecuarios. Taller de análisis de problemas de las formas asociativas en el agro: aspectos legales, contables y organizacionales de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias*. Buenos Aires, 18 y 19 de diciembre de 1996. Tort, M. I. (compiladora), Publicación Miscelánea N° 6. Julio de 1997. Asociativismo. Unidad de Coordinación. Programa Cambio Rural. INTA – SAGPyA – Gobiernos Provinciales. Organizaciones de Productores. Buenos Aires (62 pp.).

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1997b). *Políticas y estrategias institucionales: Una visión de futuro desde la experiencia institucional*. (Borrador para discusión, versión agosto de 1997, 19 pp.)

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1999). *Impacto de Cambio Rural en las Pymes agropecuarias*. Documento de trabajo N° 29. Unidad de Coordinación. Programa Cambio Rural - INTA - SAGPyA. Diciembre de 1999 (12 pp.) Buenos Aires, Argentina.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2002). *Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable*. Res. N° 235 del Consejo Directivo. INTA 4/9/2002. 11 pp.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2007). *Enfoque de desarrollo territorial: Documento de trabajo N° 1*. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (primera edición, 16 p.). Buenos Aires.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2011). *Encuentro Nacional de PROFEDER. El valor agregado del trabajo conjunto*. Coordinado por Adrián Gargicevich. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones INTA (287 pp).

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2011b). *Minifundio*. Artículo de divulgación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en <https://inta.gob.ar/documentos/minifundio>

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2014). *La EEA Anguil cumple seis décadas* en www.inta.gob.ar

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2014b). *Cambio Rural II. Innovación e Inversión* en INTA Informa año XIII N° 145 (julio de 2014) en www.inta.gob.ar

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2014c). *INTA Cambio rural II: Innovación e inversión (Video Institucional)*.

En <https://www.youtube.com/watch?v=W5ihKxVOC8>.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2017). *60 aniversario Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria 1956-2016*; compilado por Diego Ramírez; 1ª edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ediciones INTA, 2017. (258 pp.)

INTA Informa (2019, marzo, 13) *Expoagro 2019: la ciencia del INTA hace punta en la cita del campo argentino*. INTA Informa, Noticias, Agroindustria. INTA. Buenos Aires. <https://intainforma.inta.gob.ar/expoagro-2019-la-ciencia-del-inta-hace-punta-en-la-cita-del-campo-argentino/>

Ivickas Magallan, M.; El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1956-1966); Instituto Argentino para el Desarrollo Económico; Realidad Económica; 310; 9-2017; 87-114

Jacquard, A. (1995) *J'accuse l'économie triomphante*. París, Francia: Calmann-Lévy

Jepperson, R.L. y Meyer, J.W. (1999) *El orden público y la construcción de organizaciones formales en El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* Powell, W.W. y DiMaggio P.J. Compiladores. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica, México. (pp. 261-293).

Laclau, E. (2005) *Ernesto Laclau: "El populismo garantiza la democracia"* Entrevista con Carolina Arenes en Diario La Nación. Buenos Aires, Argentina el 10 de julio de 2005. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/ernesto-laclau-el-populismo-garantiza-la-democracia-nid719992>

Lamarche, H. (1992) *L'agriculture familiale: Tome 1: comparaison internationale - Une réalité polymorphe*. Editions L'Harmattan, 1 ene. 1992 - 304 páginas

Lattuada, M. J. (1997) El sector agropecuario argentino hacia fines del milenio. Transición e incertidumbre. AGROALIMENTARIA. Vol. 003, N° 4 enero - junio 1997. SABER ULA. Universidad de Los Andes. Venezuela. (pp. 21). <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3233676.pdf>

Lattuada, M. J. (2000) *Cambio Rural. Política y Desarrollo en la Argentina de los '90*, CeD – Arcasur Editorial, Rosario – Argentina, 148 pp.

Lattuada, M. J. (2002) *El peronismo y los sectores sociales agrarios. La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la permanencia de las relaciones de producción*. Mundo Agrario, vol. 3, n° 5, segundo semestre de 2002. ISSN 1515-5994. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Estudios Histórico Rurales. <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/download/v03n05a02/1484>

Lattuada, M. J. (2014) *Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones*. Rev. Temas y Debates. Año 18, N° 27, ene-jun de 2014, pp. 13-47. <http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/download/274/167>

Lattuada, M. J.; Nogueira, M. E. y Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. 1ra ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Teseo; Universidad Abierta Interamericana, 456 pp.

Lattuada, M. J. (s.f.) *El crecimiento económico y el desarrollo sustentable en los pequeños y medianos productores agropecuarios argentinos de fines del siglo XX*. Versión corregida y aumentada de la ponencia presentada en las X Jornadas de la Asociación Argentina de Extensión Rural, Mendoza 18 - 20 de junio del 2000. <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00049.pdf>

Leguiza, J. [Jesús Leguiza] (2013, septiembre, 7) 1993 - Di Nucci "Producir para Crecer" <https://www.youtube.com/watch?v=uDpQgsX6kbE>

Leguiza, J. [Jesús Leguiza] (2013b, septiembre, 7) 1995 - *Al servicio del Consumidor - Patricia Vaca Narvaja.*

<https://www.youtube.com/watch?v=eoTCZyWFYts&t=14s>

León C. y Losada, F. (2002) *Ciencia y Tecnología Agropecuaria antes de la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)*. En Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios, n° 16, (pp. 35-90) PIEA, Buenos Aires.

Ley 23.696 (1989, agosto, 17)

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/98/norma.htm>

Ley 23.697 (1989, setiembre, 1)

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/15/norma.htm>

Liaudat, M. D. (2017) *Los pastores del “nuevo paradigma”: intelectuales orgánicos y construcción de hegemonía de los agronegocios*. Trabajo y sociedad N° 29, invierno 2017, Santiago del Estero, Argentina. (pp.81-104)

<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/76236>

Lombardo, P. y Tort, M. I. (1999) *Algunas reflexiones en torno a las necesidades de los productores en una estrategia de intervención rural: el Programa Cambio Rural*. Presentado en las Primeras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Buenos Aires, 4 y 5 de noviembre.

Lombardo, P. y Tort, M. I. (1999b) *Estrategias de intervención para pequeños y medianos productores agropecuarios en la década de los '90*. Realidad Económica N° 168. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires, p. 132-147.

Longoni, M. (12 de agosto de 2017) *El Cambio Rural de Cambiemos: más chico y tecnológico, pero menos social*. Bichos de campo. <https://bichosdecampo.com/el-cambio-rural-de-cambiemos-mas-chico-y-tecnologico-pero-menos-social/>

Manciana, E.V.; Maceira, J.C.; De Haro, A.; Piñeiro, M.; Trigo, E.; Martínez Nogueira, R. (2001) *El campo a fines del siglo XX. Intentos, fracasos y las políticas que vienen*. Fortalecimiento de la Organización y Gestión Económica y Social (FORGES) Buenos Aires (171 pp.).

Martínez Nogueira, R. (1996) *Capítulo 1. El desarrollo agropecuario y la cuestión institucional*. En Nores, G.; Piñeiro, M.; Trigo, E.; Martínez Nogueira, R. (1996) *El sector público agropecuario en la Argentina. Reflexiones para su fortalecimiento*. IICA. Buenos Aires, Argentina. (p. 5 - 28). <https://repositorio.iica.int/handle/11324/9455>

Martínez Rangel, R. y Reyes Garmendia, E. S. (2012) *Las transformaciones económicas y políticas. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Política y Cultura N° 37 enero 2012. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. (pp. 35-64) México.

<http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf>

Mato, D.; Lapegna, P.; Sosa Iglesias, E.; Simone, V.I.; Perera Pintado, A.C.; Piña Narváez, Y.; Moraes Mena, N.; Russo, K.; Castaño, P.; Alvear, J.C.; Maldonado Fermín; A. (2007) *Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de Globalización Perspectivas*

latinoamericanas. Daniel Mato y Alejandro Maldonado Fermín (compiladores) ISBN 978-987-1183-66-1 Buenos Aires: CLACSO, abril 2007 298 pp

Mayer J.W. y Rowan B. (1999) *Organizaciones institucionalizadas. La estructura formal como mito y ceremonia* en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* Powell, W.W. y DiMaggio P.J. Compiladores. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica, México. (pp 79-103)

Mercado, S. (2008) *Peronismo, campo y poder*. La Política Online Edición Argentina. La Política Online S.A. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-23728/>

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (2014) *Cambio Rural II: Innovación e Inversión. Manual Operativo*. 22 pp.

Ministerio de Agroindustria (2018) *Cambio Rural 25 años (Video Institucional)* en https://www.youtube.com/watch?v=PPQ_s3cGsf4 (1:01 minutos)

Molina, C. (2016). Potencialidades del trazado de procesos como herramienta para analizar políticas de salud. En *Perspectivas actuales en la investigación en ciencias sociales: problemáticas, enfoques epistemológicos y abordajes teórico-metodológicos*, I Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. (Actas 2016, 13 pp.) https://bdigital.uncuyo.edu.ar/objetos_digitales/9564/molina-cecilia.pdf

Muzlera, J. (2020). *Chacarero Pampeano (Región Pampeana, Argentina, siglo XX)*. En Diccionario del Agro Iberoamericano. José Muzlera y Alejandra Salomón (editores). Segunda edición ampliada. Editorial Teseo. (pp 281-292).

Neiman, G. y Quaranta, G. (2006) *Los estudios de caso en la investigación sociológica*. En I. Vasilachis de Gialdino (ed.). *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213-237). Barcelona, España. Editorial Gedisa.

Norgaard, R.B. y Sikor T.O. Metodología y práctica de la agroecología en Altieri, M. (1999). *Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable*. EcoTeca 20. Editorial Nordan–Comunidad (cuarta edición, 339 pp.) Montevideo. (Capítulo 2, pp. 31-46)

Noris Silvina Silva (2014, junio, 17). *1996 - Cambio Rural - Mar del Plata. Primer Encuentro de los grupos de "Cambio Rural" de la provincia de Buenos Aires*. Felipe Solá, Eduardo Althabe y Jesús Leguiza. <https://www.youtube.com/watch?v=0PMvCYTe67I>

North D. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica. México.

Oficina Nacional de Presupuesto. Evaluación Presupuestaria Años 1993 a 2019 en <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/evaluacion/>

Olivera, G. (2017). *Políticas neoliberales y agronegocio en Argentina (1991-2002): Vertientes, antiguas y nuevas organizaciones agrarias empresariales, de la agricultura familiar, campesina e indígena*. Trabajos y Comunicaciones (45), e033. En Memoria Académica. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7737/pr.7737.pdf

Organización de las Naciones Unidas (2002). *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible*. Cumbre del Desarrollo Sostenible.
https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm

Oteiza, E. (1992) Introducción. En Oteiza, E. y Aspiazu, D. (comp.). *La Política de investigación científica y tecnológica argentina: historia y perspectivas*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires (pp. 11-77).

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981) *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4, 1981: Buenos Aires, Argentina.

Páez Veracierta, J. G. (2011). *La investigación en contextos universitarios latinoamericanos: Una teoría basada en los obstáculos institucionales*. Espacio Abierto, vol. 20, núm. 3, julio-septiembre, 2011, pp. 465-487 Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela.

Palmisano, T. (2017) *Desregulación económica en el agro en los 90s. Un análisis sobre su problematización pública y privada a partir del estudio de casos*. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE), año 17, N° 29, jul–dic 2017, Universidad Nacional del Litoral (UNL). pp. 37–67. Santa Fe, Argentina.
<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/7095/10336>

Pellegrini, P.A. (2014) *Argentina: Evolución del presupuesto y personal de INTA (1958-2010)*. Realidad Económica N° 285. 1° de julio - 15 de agosto de 2014. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires (p. 99-122).
<http://iade.org.ar/articulos/argentina-evolucion-del-presupuesto-y-del-personal-del-inta-1958-2010>

Pérez Enciso, H.A. (2017) *Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia*. Universitas Humanística N° 83 enero-junio de 2017 pp. 247-273. Bogotá – Colombia.
<http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/index>

Piñero, M. E. (1992) *Presentation of Dr. Martín E. Piñero, Director General of IICA, before the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, June 1992*. IICA, San José de Costa Rica. (8 pp.)
<https://repositorio.iica.int/handle/11324/14933>

Piñero, M. T. (2016) *Las transformaciones del discurso político en América Latina en los años 80. Liberalismo y Democracia*. Raigal. Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales N°1, octubre 2015 – marzo 2016 (Sección Dossier, pp. 35-49) IAPCS, UNVM. Villa María.

Piscione, C. y Sofía, E. (2016) *De productor a productor, jornada provincial de Cambio Rural Bonaerense*. Noticia. Profeder – INTA. Mar del Plata.
<https://inta.gob.ar/noticias/de-productor-a-productor-jornada-provincial-de-cambio-rural-bonaerense>

Powell, W.W. (1999) *Expansión del análisis institucional en El nuevo institucionalismo*

en el análisis organizacional Powell, W.W. y DiMaggio P.J. Compiladores. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica, México. (pp. 237-260).

Resolución E-249 de 2017 [Ministerio de Agroindustria]. Por la cual se crea el Programa Cambio Rural y se aprueba su manual operativo. 6 de setiembre de 2017. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279298/norma.htm>

Rofman A. B., Foti M.P., García I.L. (2005). *Acceso de los pequeños productores al crédito formal e informal: diagnóstico y propuestas*. Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Dirección de Desarrollo Agropecuario. Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER).

[http://www.ciap.org.ar/Sitio/Archivos/Acceso de los pequenos productores al credito formal e informal Diagnostico y propuestas.pdf](http://www.ciap.org.ar/Sitio/Archivos/Acceso_de_los_pequenos_productores_al_credito_formal_e_informal_Diagnostico_y_propuestas.pdf)

Rojas, L. G. (2017) *Las instituciones extractivas y los privilegios de la élite*. Nexos, economía y sociedad. Nexos, sociedad, ciencia y literatura S.A. DE C.V. (Nexos). Ciudad de México.

<https://economia.nexos.com.mx/las-instituciones-extractivas-y-los-privilegios-de-la-elite/>

Rostow, Walt Whitman (1960). *The stages of economic growth. A non-communist manifesto*. Cambridge University Press, USA, 180 pp.

Santucho, M.; Genoud, D.; Bercovich, A; Scheibengraf, J (2013) El tecnócrata mesiánico - filosofía magnate / marciano sin culpa / Héctor Huergo. Revista Crisis Digital N° 13. Colectivo Editorial Crisis Asociación Civil. Buenos Aires.

<https://revistacrisis.com.ar/notas/el-tecnocrata-mesianico-0>

Sevilla Guzmán, E. (s.f.). *La Agroecología como estrategia metodológica de transformación social*. Córdoba: Instituto de Sociología e Estudios Campesinos de la Universidad de Córdoba, España, s/d. https://www.socla.co/wp-content/uploads/2014/la_agroecologia_comoEduardo-Sevilla.pdf?iv=228

Schejtman, A. y Ramírez, E. (2004). *Desarrollo territorial rural. Aspectos destacados de experiencias en proceso en América Latina*. Fondo. Mink'a de Chorlavi (primera edición, 9 pp.) <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/handle/10625/31592>

Schenkerman de Obschatko, E. (2003) *El perfil exportador del sector agroalimentario argentino. Las producciones de alto valor*, en Lineamientos para fortalecer las fuentes de crecimiento económico. Componentes Macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos para una estrategia nacional de desarrollo. Componente A: Fortalezas y debilidades del sector agroalimentario. Documento 2. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Programa Multisectorial de Preinversión II Ministerio de Economía. Buenos Aires. (48 pp.)

Scott, W.R. y Meyer, J.W. (1999) *La organización de los sectores sociales: proposiciones y primeras evidencias en El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* Powell,

W.W. y DiMaggio P.J. Compiladores. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma del Estado de México. Fondo de Cultura Económica, México. (pp. 154-190).

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (1995). *La reconversión en el campo. Cambios con impacto* ISBN 987-95327-2-4

Sen, A. (1983) Los bienes y la gente. *Comercio Exterior*, vol. 33, núm. 12, México, diciembre de 1983, pp. 1115-1123

Shore, C. (2010). *La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas*. Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología, 10 (ene-jun 2010). <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/antipoda10.2010.03>).

Slater, F. (1999) *Las Etapas del Crecimiento Económico de Rostow. Consideraciones sobre el Evolucionismo como Modelo Interpretativo*. Revista Soñando el Sur, 2, pág. 114-121.

Smith M. L. (1987). Publishing Qualitative Research. *American Educational Research Journal*, verano 1987, 24 (2), 173-183

Stefanell, G. (1997) *Introducción*. En Nores, G.; Piñeiro, M.; Trigo, E.; Martínez Nogueira, R. (1997) *El sector público agropecuario en la Argentina. Reflexiones para su fortalecimiento*. IICA. Buenos Aires, Argentina. (p. XI - XIV) <https://repositorio.iica.int/handle/11324/9455>

Stiglitz, J. E. (2004) *El Consenso post-Consenso de Washington*. The Initiative for Policy Dialogue. Working paper.

Streeten, P. (1986). *Lo primero es lo primero: satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en los países en desarrollo*. Tecnos, España. 1986. ISBN 84-309-1265-7

Tarraborelli, D. (2017) *Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015*. Revista Estudios Sociales del Estado Vol. 3 N° 5 Primer semestre 2017. ISSN 2422-7803. CONICET – Universidad Nacional de Rosario. <http://www.estudiossocialesdelestado.org/index.php/ese/article/view/110>

Tedesco, L.; Picardi de Sastre, M. S. *Historia económica del sector agropecuario argentino en los años '90*. III Jornadas Agrarias y Agroindustriales Universidad Nacional de Buenos Aires – Argentina Departamento de Economía – Universidad Nacional del Sur - Bahía Blanca Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires

Télam (2001, mayo, 9). *El presupuesto del INTA no aumentará. Lo aseguró el secretario de Agricultura*. La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-presupuesto-del-inta-no-aumentara-nid303662/>

Tort, M. I. (1983) *Los contratistas de maquinaria agrícola, una modalidad de organización económica del trabajo agrícola en la pampa húmeda*, CEIL-CONICET, Documento de trabajo N° 11. Buenos Aires. <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2016/04/dc11tort.pdf>

Tropeano, D. (2020) *Argentina: cambian los escenarios, quedan las políticas. El caso del*

Programa Federal de Reversión Productiva de la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria – Cambio Rural (1993-2020). Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo. Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Georgetown University (84 pp).

Universidad de Palermo (2015, octubre, 25) *Reportajes políticos UP: Felipe Solá*. <https://www.youtube.com/watch?v=ZYRwJQWLdmE>

Urcola, M. (2016). *Caracterización de la agricultura familiar a partir de un programa de desarrollo rural: El caso de los destinatarios del PRODERNEA (1999-2007)*. Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo- Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias. NB - Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Caicyt-Conicet). N° 27, Invierno2016, Santiago del Estero, Argentina (pp 447-473).

Varise, F. (2001, diciembre, 5) *Mediante un fondo fiduciario. Proyectan vender bienes del INTA. Es parte de la reforma del organismo*. La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/economia/proyectan-vender-bienes-del-inta-nid356643/>

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *La Investigación Cualitativa*. En I. Vasilachis de Gialdino (ed.). *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 23-64). Barcelona, España. Editorial Gedisa.

Vegas Meléndez, H. (2016). *La teoría fundamentada como herramienta metodológica para el estudio de la gestión pública local*. Revista Venezolana de Gerencia 2016, 21 (75)

Villulla, J. M. (2010) *La política económica de los '90 y sus efectos sobre la organización social del trabajo agrícola en la pampa húmeda, 1991-2001*. Documentos del CIEA N°5. Documentos de trabajo del Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios. CIEA. Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires (p. 73-89).

ANEXO: RESUMEN DE VARIABLES SEGUN ETAPA

ETAPA	Período	Punto de quiebre	Autoridad Agropecuaria	Autoridad INTA
CR I a	1993 - 1999	2a asunción F. Solá en SAGyP De la Rúa asume la presidencia de la Nación	F. Solá G. Alonso R. Novo	F. Cirio H. Huergo M. Ferré J. Larreche
CR I b	1999 - 2002	Asunción de De la Rúa Creación del PROFEDER	A. Berhongaray M. Regúnaga M. Paulón M. Delpech H. Lebed	G. Moore de la Serna H. Cetrángolo C. Vuegen
PROFEDER a)	2002 - 2008	Creación del PROFEDER Conflicto por la Resolución 125	H. Lebed M. Campos J. De Urquiza	C. Vuegen C. Cheppi
PROFEDER b)	2008 - 2014	Derogación Resolución 125 Lanzamiento de CR II	C. Cheppi J. Domínguez N. Yahuar C. Casamiquela	C. Paz C. Casamiquela F. Anglesio
CR II	2014 - 2015	Lanzamiento de CR II Recambio presidencial	C. Casamiquela	F. Anglesio
CR III	2015 - 2019	Recambio presidencial Recambio presidencial	R. Buryaile M. Etchevehere	A. Nicora J. Balbín

ETAPA	Coordinador por INTA	Coordinador por Agricultura	Dirección Nacional INTA	La conducción de CR se confió a:
CR I a	R. Bocchetto C. Cheppi	M. Tezanos Pinto	C. Torres	INTA +++
CR I b	C. Martínez J. Iurman A. Lotti	C. Bruno A. Lotti	O. Costamagna	INTA +++
PROFEDER a)	A. Lotti	A. Lotti	R. Bocchetto	SAGyP ++ INTA ++
PROFEDER b)	E. Monti A. Gargicevich D. Ramilo	A. Ruiz	N. Oliveri E. Monti	INTA ++ SAGyP +
CR II	D. Ramilo	W. Martín	E. Monti	SAGyP ++ INTA ++
CR III	D. Ramilo	N. Salvatore J. Casañas P. Quinos	H. Espina	SAGyP +++

ETAPA	Cantidad de Grupos	Productores Participantes	Presupuesto Asignado	Presupuesto INTA
-------	--------------------	---------------------------	----------------------	------------------

CR I a	Entre 1.500 y 2.000	20 a 22 mil	MUY ALTO	MUY BAJO
CR I b	Cayendo hasta 1.000	Cayendo hasta 8 mil	BAJO	MUY BAJO
PROFEDER a)	Menos de 1.000 (entre 600 y 800)	Subiendo de 6 a 8 mil	MUY BAJO	ALTO
PROFEDER b)	1000 al comienzo 1.500 a mitad del ciclo 1.000 al final	10 mil al comienzo 15 mil a mitad del ciclo 11 mil al final	ALTO	MUY ALTO
CR II	Más de 2.000	Más de 18 mil	MUY ALTO	ALTO
CR III	Entre 400 y 500	Cayendo hasta 4 mil	MUY BAJO	MUY BAJO

ETAPA	Política Agropecuaria	Política Económica	Situación Internacional
CR I a	Simultáneamente con el PCR se lanza el PSA Se incorpora Alimentos a la SAGyP (dic 95) Difusión de la Siembra Directa (1990 en adelante) Liberación soja RR (1996) Creación de la ONCCA (1996)	Primera etapa Convertibilidad (91-95) Plan Brady (1993) Segunda Reforma del Estado (1996)	Acuerdo de Basilea (1994) Protocolo de Ouro Preto (dic 94) Creación de la OMC (1995) Crisis del Tequila (1995) Crisis Asiática (1997)
CR I b	Liberación Maíz y Algodón transgénico (1998) Creación del ProFam (1997) Creación del PROINDER (1998) Creación del IPCVA (2001) Difusión del silo bolsa (1999 en adelante)	Asunción de De la Rúa (dic 99) Renuncia del Vicepresidente (oct 00) Blindaje y Megacanje Abandono convertibilidad y fuerte devaluación (dic 01)	Crisis Rusa (1998) Crisis Brasileña (1999)
PROFEDER a)	Creación de la REAF Creación del CIPAF Creación del FONAF (2006) Creación de la SS de AF (2007) Compensaciones (2007) Creación del RENAF (2007)	Reimplantación de los Derechos de Exportación (mar 02) Canje Deuda (2005) Pago al FMI (2005)	Crisis de las hipotecas (2007)
PROFEDER b)	Resolución 125 (2008) Creación del MAGyP (2009) Creación de la UCAR (2009) Eliminación de la ONCCA (2011) Ley 26.727 de Trabajo Agrario (2011)	Estatización de AFJP (2008) Creación de la AUH (2009) Nuevo Canje Deuda (2010) Estatización YPF (2012) Restricción a la compra de divisas (2012) Fallo a favor de fondos buitres (2012)	Crisis mundial (2008)
CR II	Creación del SIO-Granos (2014) Creación de la Secretaría de Agricultura Familiar (2014) Creación del Consejo de la	Devaluación (2014)	Crisis de Crimea (2014)

	Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. (2014) Sanción de la Ley 27.118 de Agricultura Familiar (2015)		
CR III	Eliminación de DEx (2016) Eliminación de trámites sanitarios (2017) Reinstauración de DEx (2018) Exigencia de BPA hortícolas y frutícolas (2019)	Devaluación (2016) Liberación de la compra de divisas (2016) Pago a los Fondos Buitres (2016) Vuelta al FMI (2018) Restricción a la compra de divisas (2019)	Recesión en Brasil Diferencias comerciales entre EUA y China

ETAPA	Población Objetivo	Situación productores	Precios <i>Commodities</i>
CR I a	Pequeños y Medianos Productores Capitalizados con énfasis en la PH	Productores endeudados con baja rentabilidad. Gran demanda de herramientas de gestión, comerciales, financieras. Algunas experiencias de integración Primer avance de <i>pooles</i> de siembra	Bajos al comienzo del período Altos promediando el período Bajos al final del período
CR I b	Pequeños y Medianos Productores Capitalizados AF capitalizada en EERR	Productores endeudados Abandono de la actividad de PyMEs Retracción de <i>pooles</i> de siembra	Muy bajos
PROFEDER a)	Pequeños y Medianos Productores Capitalizados AF capitalizada en EERR	Rápida recuperación asociada a la devaluación de enero 2002 (alta rentabilidad ocasional) Crecimiento <i>pooles</i> de siembra	Altos subiendo
PROFEDER b)	Mayor énfasis en la AF Capitalizada	Crecimiento <i>pooles</i> de siembra Disminución del endeudamiento.	Altos bajando
CR II	Se incorporan masivamente AF capitalizados y se incluye AF de transición	Retraimiento <i>pooles</i> de siembra Consolidación de los productores/contratistas rurales Productores se autofinancian o recurren a financiamiento comercial (medianos) Poco o nulo acceso a financiamiento bancario Sequía en 2018	Bajos
CR III	Se da de baja a todos los grupos de AF de transición y muchos de AF capitalizada		Muy bajos