

**PROYECTO DE TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN
ECONOMÍA AGRARIA**

ING. AGR. JUAN CARLOS MACEIRA

Directora: Dra. Patricia B. Lombardo

Co-directora: Lic (MSc) Ma. Isabel Tort

TITULO:

Continuidades y interrupciones 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 la función 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 los actuales atravesados por el cambio climático y las perspectivas de género. El presente proyecto de tesis analizará la influencia de los enfoques de desarrollo adoptados (explícita o implícitamente) por los decisores de política agropecuaria, sobre la permanencia del Programa Cambio Rural desde su creación en 1993 hasta la actualidad. En este contexto se evaluará si las diferencias entre las estrategias de intervención, en las cuatro etapas identificadas del Programa, generaron discontinuidades que impidieron consolidarlo como una política agropecuaria diferenciada de largo plazo mientras que, por el contrario, la coincidencia en cuanto a la percepción e identificación del núcleo mayoritario de su población objetivo habría operado como un factor favorable para su continuidad. Para ello se utilizará un abordaje de tipo cualitativo y se llevará a cabo un estudio de caso, se realizará una exhaustiva revisión bibliográfica y se llevarán a cabo 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 económica constituyendo, a su vez, un marco referencial para futuras investigaciones.

PALABRAS CLAVES

Desarrollo rural; política agropecuaria; pequeños y medianos productores; proceso evolutivo.

1. PLANTEO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Durante 2019, se cumplen 26 años desde la puesta en marcha del Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria, conocido como Programa Cambio Rural. Más de un cuarto de siglo para la duración de una estrategia de intervención en la República Argentina es un hecho, si no sorprendente, por lo menos destacable. A primera vista, cuando se piensa en una política de Estado, se enfoca en ese tipo de políticas que forman parte central de la estrategia de un país, que no cambian y perduran en el tiempo pese a la ideología de cada administración gubernamental.

Sin embargo, al revisar el caso de Cambio Rural a lo largo de su historia, pueden señalarse 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. Un primer punto de inflexión sería la inclusión del

Programa Cambio Rural I¹, 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. Esta última, denominada Cambio Rural III, implicó la discontinuidad del 80% de los grupos de productores. Por lo tanto, se pueden identificar cuatro períodos bien diferenciados del Programa.

Se parte de la hipótesis de que el Programa Cambio Rural persistió bajo un formato de instrumento de intervención “ad hoc”, es decir, utilizado con un diseño “a medida” por cada turno de la administración pública y que nunca fue incorporado al estamento público como una política diferenciada tal como hubiera correspondido si verdaderamente se tratara de una política de Estado. Por lo tanto, se estudiará el ciclo de vida del Programa dividiéndolo en las etapas mencionadas. Para cada una de ellas, se analizará el escenario económico productivo que enfrentaban los productores agropecuarios en cada periodo, la situación institucional de la administración pública², su vinculación con los actores agrarios institucionalizados así como los principales lineamientos de política económica y agropecuaria y la percepción que tenían del Programa los principales decisores políticos de cada momento.

Es indiscutible que las razones que llevaron al diseño e implementación del Programa tiene sus raíces 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. Cuestiones que es necesario revisar para interpretar mejor las motivaciones políticas y socioeconómicas de los decisores gubernamentales de fin de siglo.

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, Appadurai sugiere (según la cita de Shore, 2010) que las políticas tienen “vida social” propia, por lo que 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 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).

Los principales interrogantes que orientan esta investigación son:

¿Por qué el Programa Cambio Rural no se transformó en una política diferenciada?

¿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?

¹ Se empieza a utilizar el término “Programa Cambio Rural I” a partir de 2014, año de lanzamiento del Programa Cambio Rural II.

² léase Secretaría/Ministerio de Agricultura en sus distintos formatos y del INTA

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

2. ANTECEDENTES SOBRE LA TEMÁTICA

Los enfoques de desarrollo rural a lo largo de un cuarto de siglo

Durante el periodo analizado, desde la creación del Programa Cambio Rural hasta la actualidad, se verificó una etapa muy fructífera en cuanto a la discusión de diferentes modelos de desarrollo rural. Influidos estos, especialmente en América Latina, por los cambios registrados en los contextos políticos. A comienzos de los años noventa, distintos modelos de desarrollo estaban en pugna en América Latina. En consonancia con el desmembramiento de la Unión Soviética y el ascenso del neoliberalismo, entraron en crisis los enfoques basados tanto en la teoría de la modernización, impulsada por los Organismos Multilaterales de Financiamiento, como en la teoría del desarrollo sostenida por técnicos de la CEPAL.

a) Modelos de desarrollo surgidos luego de la Segunda Guerra Mundial (la teoría de la modernización)

Luego de los Acuerdos de Bretton Woods se postulaba que la ayuda internacional directa o a través de los Organismos Multilaterales de Financiamiento, proveería las herramientas que permitirían resolver los problemas económicos de los países menos avanzados, a través del apoyo de investigaciones y proyectos que estimularan el crecimiento económico, disminuyendo al mismo tiempo los índices de pobreza (Gutiérrez, 2003; Rostow, 1960; Slater, 1999).

De acuerdo con Lattuada (2014), “la incorporación de tecnología moderna, de los avances científicos y la inversión de capital e infraestructura” se consideraban como los instrumentos que posibilitarían “el aumento de la producción, la productividad y de los ingresos” constituyendo “la base de la transformación estructural propuesta”.

Esta concepción mecánico-economicista suele ligarse íntimamente a la concepción del subdesarrollo como atraso, tal como señala Samuelson (citado por Hinkelammert, 1970): “Una nación subdesarrollada es sencillamente aquella cuya renta real por habitante es baja en relación con la renta per cápita en naciones como Canadá, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Europa occidental en general. Se consideró nación subdesarrollada a la que era capaz de mejorar notablemente su nivel de renta”...”Por supuesto, todo país está subdesarrollado en el sentido de que no es aún perfecto y, por lo tanto, es susceptible de mejorar aún más e incluso los países llamados avanzados estuvieron en otro tiempo subdesarrollados según nuestra definición y fueron desarrollándose gradualmente”. Esta perspectiva lleva a pensar que los problemas del subdesarrollo pueden solucionarse simplemente mediante la aplicación de algunas medidas de fomento de la capitalización, la educación técnica y la importación de tecnologías modernas junto con recetas de ahorro alto y consumo bajo (Hinkelammert, 1970).

Con una participación activa del gobierno de EEUU en la primera etapa, hacia mediados de los sesenta y en la década posterior, cobraron mayor importancia los organismos multilaterales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) ante una creciente retracción de la ayuda directa.

b) El enfoque de Desarrollo Rural Integrado

En la década de los ochenta y noventa, esta concepción dio lugar al enfoque de Desarrollo Rural Integrado. 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 (Baumann et al, 2004).

Estos programas, 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).

Este núcleo de pensamiento fue criticado y adaptado por la corriente económica cepalina que, siguiendo los postulados de Raúl Prebisch con la mirada centro/periferia, derivó en la teoría de la dependencia y en el modelo de desarrollo mediante la sustitución de importaciones.

El problema de la concepción de considerar el desarrollo como una sucesión de etapas desde la sociedad tradicional inconsciente de su atraso, hasta la sociedad de consumo y bienestar consciente de su desarrollo es que lleva a pensar que las sociedades subdesarrolladas son etapas previas del desarrollo, negando su condición de sociedades integradas en el sistema capitalista internacional, vinculadas con las sociedades capitalistas desarrolladas en función de su situación de su subdesarrollo (Hinkelammert, 1970).

c) Enfoque Estructuralista: la teoría de la Dependencia y la influencia de la CEPAL

Ante este problema surgen como alternativa escuelas de pensamiento económico heterodoxo alimentadas, particularmente, por pensadores latinoamericanos que planteaban una teoría de la dependencia en la que se reconocía una relación de centro-periferia donde las posibilidades de producción de los países menos desarrollados se restringen a una matriz de productos primarios (de origen extractivo o agropecuario) mientras que los países centrales concentran la producción industrial de bienes y servicios intensivos en el uso de tecnología. Esta situación genera una relación de

intercambio asimétrico que deriva en un deterioro secular de los términos de intercambio que, a su vez, conlleva una permanente transferencia de excedentes desde la periferia al centro cristalizando las relaciones de dependencia (Lattuada, 2014).

Según Lattuada (2014): “la crítica del enfoque de la dependencia a la teoría de la modernización se centraba, en términos generales, en dos temas: a) su carácter ahistórico, como consecuencia de importar teorías y modelos del norte en lugar de pensar y analizar realidades latinoamericanas y b) la evolución progresiva por etapas que la modernización postulaba ya que para los dependentistas, aún con sus variaciones, el cambio se comprendía a partir de una concepción marxista de las relaciones sociales de producción”.

Es así que para muchos de estos autores la alternativa de desarrollo en los países periféricos era la vía al socialismo. En una situación intermedia aparece la corriente de Prebisch y la CEPAL, para quienes existían caminos menos radicales que permitían un desarrollo capitalista dependiente. En este sentido Prebisch, ya en 1949 (y luego sus seguidores), adoptaba un enfoque histórico-estructuralista en contraposición de la ahistoricidad modernista. Bajo esta mirada, las estructuras subdesarrolladas de la periferia latinoamericana condicionan -más que determinan- comportamientos específicos, de trayectoria desconocida *a priori*. Por tal motivo, la corriente estructuralista exige estudios y análisis específicos para poder incorporar esas especificidades históricas y regionales, poniendo en duda la utilidad de las generalizaciones universales de la teoría económica ortodoxa (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 la manera de absorber la fuerza de trabajo y distribuir el ingreso de estas sociedades.

El método histórico-estructural abrevia tanto en el enfoque deductivo como en el histórico-interpretativo, yendo y viniendo continuamente desde la interpretación histórica a las construcciones teóricas y viceversa, ocupándose del comportamiento de instituciones y actores socioeconómicos en diálogo permanente entre las formulaciones teóricas y los cambios históricos. La obra de Celso Furtado sobre la formación económica del Brasil es, posiblemente, la referencia más importante en cuanto a la utilización del método en el estudio de la historia (Bielschowsky, 2009).

Según los textos fundacionales de Prebisch, la estructura socioeconómica latinoamericana se caracterizaba por una excesiva primarización de la economía, concentrada en unas pocas materias primas con escasa complementariedad intersectorial, productividad dispar y sin integración vertical. Además, la estructura institucional establecida obstaculizaba el progreso técnico por su aversión al riesgo y poca inclinación a la inversión.

La estructura socioeconómica periférica, poco variada y tecnológicamente heterogénea, difería de la de los países centrales que poseían un aparato productivo diversificado con avances tecnológicos incorporados en todo el tejido productivo y social. Este contraste acentuó las diferencias en sus procesos de crecimiento, empleo y distribución del ingreso.

La industrialización que, según Rostow, había favorecido el despegue en Argentina como respuesta a la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial y que prosperaba espontáneamente sin un gran apoyo estatal, era la fórmula para superar la pobreza y cerrar la brecha entre la periferia y el centro. Sin embargo, para el enfoque estructuralista se perfilaba como muy problemática debido a las características señaladas de la estructura socioeconómica (Bielschowsky, 2009).

De acuerdo con Lattuada (2014), 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, Nogueira y Urcola 2015).

Las experiencias que más se emparentaban con esta ideología podían ser las iniciativas de reforma agraria del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Oscar Alende, en 1959, que incluía expropiaciones y redistribución de tierras y el proyecto de reforma impositiva, promocionado en su momento como reforma agraria, impulsado por la gestión del ingeniero Horacio Giberti, durante el tercer gobierno peronista de 1973-1974 (Lattuada, 1986 y 2014). Las dictaduras militares que se instauraron en los setenta y ochenta en Latinoamérica, junto con la doctrina de seguridad nacional, sirvieron para implementar en nuestro país un proceso de desindustrialización que terminó con el periodo de sustitución de importaciones llevando adelante, con el plan Martínez de Hoz, la primera experiencia del neoliberalismo en la República Argentina.

d) Ascenso del neoliberalismo: el Consenso de Washington

El desmantelamiento paulatino de los diferentes sistemas de intervención estatal tuvo su punto culminante a comienzos de la década del noventa con el Decreto desregulatorio de Menem/Cavallo, que modificó para siempre la estructura del Estado Argentino. 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 la teoría de la dependencia. 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.

Las conclusiones del análisis realizado desde los países centrales eran otras. 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.

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, proporcionaría la estabilidad necesaria para lograr efectos económicos, políticos y sociales positivos que derivarían en el crecimiento económico y el desarrollo.

Según diversos diagnósticos, este proceso de ajuste y achique del Estado así como de cambio en las relaciones de los agentes económicos, significaría para una proporción sustancial de productores agropecuarios su exclusión del sistema productivo. Por lo tanto, se requerirían 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. Este nuevo enfoque era en realidad una revitalización del enfoque de modernización, que volvía renovado.

e) El enfoque del Desarrollo Sostenible: la mirada ambiental

Otra mirada sobre el desarrollo existente a 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 incorpora el derecho al ambiente sano y equilibrado en la Carta Magna de Argentina.

f) Otros enfoques más recientes

Siguiendo a 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, según el cual “el desarrollo no consiste en el aumento de la oferta de bienes materiales y su disponibilidad, sino en el crecimiento de las capacidades de los individuos para poder decidir y conducir su existencia, una concepción que gira en torno a los derechos y las libertades individuales”; 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, citados también por Lattuada (2014), definen al desarrollo como “un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. 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”.

Con el advenimiento del nuevo siglo y la irrupción de populismos democráticos (Laclau, 2005), en varios países de Sudamérica se difunden enfoques que tienen una mirada más inclusiva. Bajo este enfoque, la extensión rural “va más allá de la tecnología, reconoce y responde a los riesgos y vulnerabilidades de las familias rurales” (Aguirre, 2012). 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).

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), se “refiere al ámbito rural como territorio que abarca poblaciones dispersas y urbanas estableciendo relaciones de integración, a través de las cuales usan y se apropian de los recursos naturales para generar procesos productivos, culturales, sociales y políticos. Comprende a una amplia diversidad de actores económicos interdependientes involucrando dimensiones económicas y no económicas. 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 que redundaría en la 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 sobre explotación 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.) “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”.

La breve historia del INTA desde su creación

El 4 de diciembre de 1956 mediante el Decreto-Ley 21.680, el gobierno non de jure que un año antes había quebrantado el orden constitucional asumiendo de facto los tres poderes del Estado, transformaba los servicios de investigación y extensión agropecuaria creados por el peronismo 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 Comisión Nacional de Investigaciones Agropecuarias (CNIA) dependiente del Ministerio de Agricultura, que había sido creada en el marco del primer Plan Quinquenal³, pasó así a conformar el núcleo duro de la investigación agropecuaria del flamante INTA. Esa comisión tenía a cargo el “estudio de problemas técnicos y prácticos de la agricultura y la ganadería”, abarcando desde el “mejoramiento de las plantas y de los animales, y los recursos naturales relacionados con esta producción (suelo, flora y fauna), la sanidad vegetal y animal, y su defensa; la ingeniería rural; el aprovechamiento de los productos y subproductos agropecuarios”, hasta investigaciones sobre “microbiología y parasitología, entomología, genética animal y vegetal”, entre otras; funciones que siguió abarcando desde el interior 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 y una Oficina de Estaciones Experimentales que se integraron luego con la investigación agropecuaria a través de la citada CNIA. Pocos años antes de la creación del INTA se habían incorporado al sistema, las estaciones experimentales que pertenecieron a los ferrocarriles, nacionalizados en 1948.

Esta estructura que sirvió a los gobiernos democráticos del primer peronismo para desarrollar una política agropecuaria que favoreciera el acceso a la tierra y la tecnificación de pequeños y medianos productores y a los derechos del peón rural, también afectó los intereses de los grandes propietarios y grupos transnacionales que hasta entonces controlaban el negocio agropecuario. Con el advenimiento de la dictadura cívico-militar de 1955 se integra al gobierno del sistema de investigación y extensión agropecuaria a las entidades agropecuarias que habían apoyado el golpe de estado que terminó con el gobierno democrático de Juan Perón.

Al momento de su creación el INTA nucleó al CNIA y 26 Estaciones Experimentales precariamente dotada de técnicos que representaba un técnico cada 38.000 establecimientos rurales con una estación experimental cada 5 millones de hectáreas en producción, según los cálculos del Ing. Agr. Norberto Reichart, conductor del área de extensión de INTA desde su creación hasta 1974 (INTA, 2017).

A fines de los 50, las exportaciones agropecuarias mostraban un marcado estancamiento, por lo que el diagnóstico contenido en esa propuesta económica 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 crea así una nueva

³ El primer Plan Quinquenal se ejecutó durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón y consistió en un conjunto de leyes y decretos que delineó el esqueleto de transformaciones estructurales llevada a cabo por ese gobierno.

institucionalidad, esta vez enmarcada en el Plan Prebisch⁴ (Oteiza, 1992). Según Piñeiro citado por Oteiza (1992) se inicia con la creación del INTA 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.

En setiembre de 1957 el INTA comienza a funcionar a partir de la conformación de su primer Consejo Directivo integrado por representantes de la Sociedad Rural Argentina; Confederaciones Rurales Argentinas y CONINAGRO por parte de los productores, dos representantes del Ministerio de Agricultura, recayendo la presidencia sobre el representante, el uruguayo Marcelo Lernoud (proveniente de CRA⁵ fue designado Presidente del Consejo Directivo siendo representante del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación). Al año siguiente, Lernoud había sido remplazado por Horacio Giberti que durante una década había sido asesor de la SRA (1948-1958), quien 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 para ese entonces se resistía a que el organismo fuera financiado mediante una alícuota del 1,5% ad valorem de las exportaciones agropecuarias”, según menciona Losada (2005) citado por Gargano (2014). “Hacia fines de 1959 el INTA se había organizado en siete Centros Regionales, 39 estaciones experimentales agropecuarias y 81 agencias de extensión rural, a lo largo y ancho del territorio argentino” (Gargano, 2017). 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 quedaran en manos del Estado (INTA, 2017).

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, adaptando ambos a “las características geográficas, económicas y socio-culturales del medio rural local” (Gargano, 2014). Así, su estructura territorial sumada a la integración investigación/extensión resultó clave, dada la composición social del agro y la extensión 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 que se verificaron en el sector agropecuario. El desarrollo de la vacuna oleosa contra la aftosa o el mejoramiento genético incorporado a las semillas son sólo dos ejemplos. “Pero su trayectoria no se vinculó únicamente a la organización de contenidos y áreas de investigación. O, más bien, estos, además de guardar relación con lo sucedido en laboratorios y campos experimentales, estuvieron implicados en las transformaciones políticas, sociales y económicas del país (Gárgano, 2016)”.

Hasta la irrupción de la dictadura militar de 1976 el INTA había organizado su extensión bajo los preceptos del Ing. Reichart basados en la búsqueda de un cambio cultural del habitante rural. Esto implicaba un intenso trabajo social con activa

⁴ Raúl Prebisch fue un economista argentino que entre octubre de 1955 y enero de 1956 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.

⁵ Había ocupado durante dos períodos la vicepresidencia de CARBAP inmediatamente antes de asumir la presidencia del Consejo Directivo de INTA.

participación de las mujeres (a través del programa “Hogar Rural”) y de los jóvenes a través de los “Clubes 4-A”. “Estas organizaciones permitían vencer el aislamiento por la enorme dispersión de la población rural y fomentar el intercambio con las relaciones sociales (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 “en este período elementos de la teoría de la concientización y de educación popular” (Gargano, 2011).

Este enfoque convivía con un “ala productivista” dentro del organismo, que con la reconfiguración de la política agropecuaria durante el gobierno de María Estela Martínez de Perón primero y bajo la dictadura militar después, fue ganando terreno. 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”(Gargano, 2011). Se abre paso entonces un periodo institucional de característica “transferencista” 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 al “emprendimiento empresarial” fue consolidándose transformando totalmente la acción del INTA en el área de extensión rural (Gargano, 2011). Es en esta etapa que se verifican cambios tecnológicos a nivel global, conocidos como la “Revolución verde” que logró aumentos significativos en los rendimientos de principalmente los granos exportables mediante la incorporación de paquetes tecnológicos cerrados que tuvieron su mayor impacto en la región pampeana que encarnó el modelo de “modernización” productivista (INTA.2017).

Durante la dictadura también se incorpora a la Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola como quinto representante de la producción en el Consejo Directivo (el cuarto, la Federación Agraria Argentina, había sido incorporada durante el gobierno de facto del dictador Lanusse).

Con la recuperación democrática en 1983, el gobierno radical devuelve al INTA sus partidas presupuestarias y la autarquía que habían sido quitadas durante la dictadura militar. Unos años más tarde, mediante el Decreto 287/1986 el presidente Alfonsín incorpora en el INTA tres ejes de su política: la descentralización concediendo facultades a las Regiones que crean sus propios Consejos, y la integración con otros organismos del Estado para 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 buscaba contrarrestar la visión productivista que se había instalado en el área de Extensión durante la dictadura (INTA, 2017).

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 los profesionales independientes y/o que actúan 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 Norberto Reichart, se postulaba la necesidad de reemplazar la dispersión de extensionistas aislados por equipos interdisciplinarios con enfoque social” (INTA, 2017). Reichart, citado en el Libro que recupera los 60 años de INTA (2017) sostenía que “la modernización del sector agropecuario no puede dejarse en manos de la iniciativa del productor o del sector privado, sino todo lo contrario”. En 1987 se crea la Unidad de Minifundio luego de una década en la que se había limitado la acción del INTA a la producción agropecuaria capitalizada.

En la década de los noventa, nuevamente el Instituto es objeto de los embates de las políticas de ajuste y desregulación llegando incluso a proponerse su privatización. Otra vez pierde su autarquía y se limitan las partidas presupuestarias significativamente y se reduce el personal a través del congelamiento de vacantes. Paradójicamente, dos de los programas emblemáticos ejecutados por el INTA, surgen en esta época. El PROHUERTA, una política alimentaria que llegó a atender las necesidades de unas 3 millones de personas en situación de pobreza, y el Programa Cambio Rural que buscaba modernizar, reconvertir y diversificar las explotaciones para alcanzar niveles de productividad sustentables en un contexto de gran concentración de la propiedad agropecuaria.

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

a) La creación de Cambio Rural

A comienzos de 1993, la República Argentina parecía recuperarse de una larga década de crisis signada por el peso de la deuda externa. Luego de una profunda retracción de la actividad económica en 1989/90⁶, el PBI había crecido 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 había firmado 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 a 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 periodos 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 clima, incrementando la vulnerabilidad de los sectores más débiles. También generaron una pronunciada inestabilidad hacia el interior del sistema

⁶ 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.

económico y social, que se verificó en otras variables de índole meso y microeconómico.

En el caso del sector agropecuario, la cosecha 1992/1993 se había retraído con respecto a la cosecha anterior, la que había sido record histórico en volumen de toneladas pero en un contexto de caída secular de los términos de intercambio. Un informe de Naciones Unidas de aquella época, señalaba que el índice de precios de productos exportados por los países menos desarrollados (*commodities* en su mayoría agropecuarios) cayó de 100 a 42 entre 1980 y 1992 (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 organizador del 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 “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 habían repercutido comprometiendo “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).

Para Carballo (1995) la crisis del modelo de sustitución de importaciones y la puesta en marcha de políticas liberales de ajuste estructural, replantearon la búsqueda de opciones para una porción importante del sector agropecuario (más del 70%) conformada por un universo de “pobres estructurales” y “empobrecidos” 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), 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, que confluyeron en un documento de consenso que sentó las bases para el lanzamiento del Programa en mayo de 1993. Carballo (1995) señala que se produce en ese momento una “convergencia de intereses” que promueven los acuerdos que se plasman en “Cambio Rural”, que el autor describe como “un esfuerzo que dinamiza experiencias y buenas voluntades de las órbitas estatal y privada”.

El diagnóstico de 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 los principales cereales y oleaginosas vigente desde los 60; b) la disminución del 30% del tipo de cambio en el bienio; c) el estancamiento de los rendimientos en el quinquenio; 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; g) la subutilización del parque de maquinarias y la mano de obra familiar que encarecía costos medios de las unidades de 50 a 100 ha. (Albanesi *et al*, 1995)

El propósito del Programa 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 “contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de la familia rural y con la reactivación del proceso de inversión y crecimiento económico del sector”. 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 los siguientes objetivos específicos (Bocchetto, 1995):

- ❖ concientizar a la sociedad y al sector de 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

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 en grupo” de los productores buscando “consolidar diferentes formas de asociación e identificar alternativas de acción que permitan superar la crisis económica”. Se pensaba que mediante economías de escala no sólo en los aspectos económicos 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” con el resto de los actores del 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” (Bocchetto, 1995):

- ❖ Fortalecer la inteligencia de mercados
- ❖ Planificar la organización de los agronegocios
- ❖ Aumentar la eficiencia de los procesos de comercialización
- ❖ Realizar un uso más eficiente de los recursos productivos
- ❖ Lograr una mayor diferenciación del producto final
- ❖ Mejorar la calidad de los productos obtenidos
- ❖ Incrementar el valor agregado de la producción
- ❖ Reorganizar la estructura y escala de producción
- ❖ Mejorar la gestión y capacidad empresarial

La asistencia técnica era provista por el INTA a través de una metodología de trabajo grupal y capacitación permanente, en especial sobre las áreas que, según los diagnósticos, requerían apoyo preferencial (y que fueron plasmadas en las “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 Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (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. 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) mediante el cual el grupo “elabora y comparte el diagnóstico básico, define sus objetivos y líneas de acción, que pueden o no

incluir emprendimientos conjuntos pero sí deben contribuir a viabilizar las propuestas de cambio a nivel de cada empresa” (Lombardo y Tort, 1999).

Para los primeros dos años de funcionamiento se habían asignado diez millones de dólares anuales los que no fueron totalmente ejecutados. La asignación global se prorrateaba por provincia, tomando como referencia los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1988 pero ajustado al nivel de demandas provinciales. El Programa contaba con una Coordinación Nacional de INTA-SAGyP y unidades operativas provinciales, las “Comisiones de Acción Provincial”, conformadas por representantes de los grupos de Cambio Rural y de las instituciones sectoriales locales (Carballo, 1995).

El segundo componente era el de “vinculación crediticia”. El Programa no contaba con una línea de crédito directa para los productores así que el margen de acción se limitaba a la asistencia al productor en su relacionamiento 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 una articulación más efectiva 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 el poder de negociación de los productores al momento de comercializar su 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 Cambio Rural elaborados por los Centros Regionales del INTA, al cabo de un año, poco más de un 1% de los productores 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 en el 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 en la complejidad de la elaboración de los PTE (dado el escaso tiempo que había transcurrido desde la implantación del Programa).

Diversos autores coinciden en que el problema del excesivo costo del endeudamiento fue determinante en la expulsión de productores del campo durante la década de los noventa (Fernández, 2008; Rofman, Foti y García, 2005; Tedesco y Picardi de Sastre, 2003). Sin que existan prácticamente, en el periodo, tasas de interés subsidiadas, el contexto de baja 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 se empeoraba para los pequeños y medianos productores, dado que las “entidades financieras ofrecían diferentes tasas activas de referencia según la potencia económica del prestatario” lo cual “potenció el fenómeno de descapitalización...” (Fernández, 2008).

Según Lombardo y Tort (1999) el Programa Cambio Rural, a través de una metodología de trabajo grupal y participativa, contribuyó a “que los productores desarrollen la capacidad para identificar sus propios problemas y necesidades y para buscar respuestas”. Sin embargo, el programa no pasaba de ser “una estrategia de intervención selectiva” que no alcanzaba para configurar “una opción de desarrollo para el conjunto de las pequeñas y medianas empresas explotaciones”, alcanzando sólo a aquellos que contaban con “mejores condiciones económico-financieras” o quienes fueran más capaces de “articular una estrategia productiva de acuerdo al contexto”. Así, siguiendo las conclusiones de De Nicola (1998) citada por Lombardo y Tort (1999), este tipo de estrategias de intervención se convierten en “débiles intentos de mitigar las consecuencias sociales y económicas del ajuste implicado”.

Por su parte Boivin, Rosato, Balbi y Ayerdi (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 implicaba 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.

b) La creación del PROFEDER

La segunda etapa del Programa Cambio Rural se extiende desde la creación del PROFEDER, que subsumió al Programa Cambio Rural (entre 2002 y 2013), pasando a ser este último una herramienta de aquel.

El PROFEDER fue creado en 2002, por Resolución del Consejo Directivo del INTA del 4 de setiembre de 2002 (Res 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” (INTA, 2002).

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 socioprodutivos 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 incorporó otros instrumentos de intervención ya existentes: Pro-Huerta y Programa 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.

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.

c) 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 flamante 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 menciona Carballo González, Boucau y Moreira (2012) constituía un inédito y complejo ejercicio de planificación que entra en su etapa crítica: definir, consensuar y poner en marcha políticas, programas y proyectos que permitan 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 contribuye a explicar el restringido diagnóstico inicial y metas que se corresponden con las estrategias de los sectores más concentrados de los complejos agroindustriales; impidiendo 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 las 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” (Cambio Rural II, 2014).

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.

d) El Programa Cambio Rural III (2016/19): La situación actual.

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 "reempadronamiento" que dio lugar a la disolución de cerca de mil quinientos grupos de productores en 22 provincias, habilitando la continuidad de solamente unos 400 grupos conformados por productores capitalizados y PyMEs agropecuarias.

De acuerdo con el nuevo Manual Operativo, la finalidad del nuevo programa es: “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. El manual no aclaraba si quedaban excluidos también los hijos de madre argentina y nunca llegó a dilucidarse tal extremo dado que esta cláusula tuvo que ser levantada a raíz del conflicto que se 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.

3. OBJETIVOS E HIPÓTESIS

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 nuestros días e identificar los principales factores que incidieron en ese proceso evolutivo, dificultando que lo que se implementó como una estrategia de intervención se consolidara como una política diferenciada dentro de la estructura ordinaria del Estado.

En tanto que los objetivos específicos son:

- Analizar la evolución del diseño ante cambios en los paradigmas de desarrollo rural registrados en el último cuarto de siglo.
- 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 que orientan esta investigación son:

- El Programa Cambio Rural nunca se consolidó como una política diferenciada hacia los productores agropecuarios porque, a pesar de mantener la misma denominación, en cada una de las etapas identificadas se llevaron a cabo disímiles estrategias de intervención (incluso no del todo compatibles entre sí) en función de los enfoques de desarrollo predominantes entre los funcionarios responsables en las sucesivas administraciones gubernamentales.
- La población objetivo del Programa Cambio Rural (al menos una fracción ampliamente mayoritaria de ésta) se constituyó en un factor concomitante (podría decirse un común denominador) que favoreció la persistencia del Programa a lo largo de veintiséis años pero, al mismo tiempo, las diferencias entre las estrategias de intervención, destinadas a los mismos beneficiarios, aunque concebidas bajo diferentes enfoques de desarrollo en las distintas etapas del Programa Cambio Rural, se transformaron en una clave disruptiva que impidió la consolidación del Programa como una política de Estado.

4. METODOLOGIA

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 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 (Vasilachis de Gialdino et al, 2006).

Es 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).

Creswell (1998) destaca que esta diversidad fue señalada por diversos autores como por ejemplo Renata Tesch, o Harry Wollcott. Tesch (1992), considera que la investigación cualitativa puede clasificarse en 28 enfoques según el interés central del investigador sobre la base de cuatro ramas principales⁷. Por su parte Wollcott (1992), citado por

⁷ Tesch confecciona un árbol de decisiones partiendo de cuatro ramas principales: a) la investigación que

Creswell (1998), clasificó los enfoques en un diagrama de árbol según las diferentes estrategias para la recolección de datos. En tanto que Miller y Crabtree (1992), reconocen 18 tipos de acuerdo con el “dominio” de la vida humana que representa la preocupación primordial del investigador, pudiendo enfocarse, por ejemplo, en lo individual, el mundo social o la cultura, mientras que Jacob (1987), en el campo de la educación, categorizó la investigación cualitativa en tradiciones tales como la psicología ecológica, el interaccionismo simbólico y la etnografía holística (Creswell, 1998).

Denzin y Lincoln (1994), citados por Vasilachis de Gialdino et al (2006) y por Creswell (1998), 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”

Para Flick los diferentes enfoques tienen en común el tratar de entender “...cómo las personas construyen el mundo a su alrededor, lo que hacen o lo que les sucede en términos que sean significativos...”, de manera que permitan al investigador desarrollar modelos, tipologías y teorías (más o menos generalizables) como formas de descripción y explicación de cuestiones sociales (Flick, 2006).

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 procesos 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 la actualidad) y espacio (el espacio rural de la República Argentina).

Neiman y Quaranta (2006) definen 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”.

estudia las características del lenguaje, (b) la investigación que apunta a descubrimiento de regularidades, (c) la investigación que busca determinar el significado a través de comprensión de texto / acción y (d) la investigación basada en la reflexión.

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 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).

Eisenhardt (1989), citado por Martínez Carazo (2006), concibe el estudio de caso contemporáneo como “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares”, ya se trate de un caso único o de varios casos, combinando distintos métodos para recopilar la evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría.

Para tratar de responder las preguntas planteadas en este proyecto de tesis, en primer lugar, se realizará una revisión exhaustiva sobre los numerosos estudios publicados sobre el Programa Cambio Rural., Asimismo, se analizarán además los documentos institucionales elaborados en el marco del Programa e informes oficiales.

Se relevará información primaria, a través de la realización de entrevistas semiestructuradas a autoridades políticas y funcionarios del Programa en las diferentes etapas identificadas así como a dirigentes de las organizaciones agrarias que forman parte del Consejo Directivo del INTA.

A partir de los registros disponibles en la sede del Programa Cambio Rural en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se seleccionará una muestra de beneficiarios, promotores, agentes de proyecto y a personal de larga trayectoria en el INTA (jefes de agencias de extensión, directores de estaciones experimentales y de centros regionales), a quienes se remitirán cuestionarios electrónicos con el fin de recabar información. A efectos comparativos se dividirá inicialmente la ejecución del Programa Cambio Rural en cuatro etapas: Etapa I (1993-2003); Etapa II (2003-2013); Etapa III (2013-2015) y Etapa IV (2015-2019). Se definirá un conjunto de variables que contribuirán a la caracterización de cada etapa, entre las que se deben mencionar: objetivos propuestos, fundamentación, población objetivo, tipo y cantidad de beneficiarios, presupuesto asignado, identificación de logros. Sobre la base de la información relevada se caracterizarán los rasgos distintivos de cada una de ellas, así como las características en común. Las entrevistas servirán para ajustar, corregir, enriquecer, precisar, delimitar y valorar las variables propuestas. Se priorizará entre los entrevistados a quienes tuvieron poder de decisión del más alto nivel en las diferentes etapas del programa. Utilizando el método bola de nieve, a partir de un número mínimo de entrevistados para cada etapa se extenderán las entrevistas a nuevos informantes hasta alcanzar, para nuestros fines, un grado aceptable de saturación.

Las entrevistas, como ya se mencionara, serán del tipo semiestructuradas. Para llevar a cabo las mismas, se diseñará una guía orientativa de preguntas, sobre las cuestiones centrales de la toma de decisiones en torno al Programa Cambio Rural y sobre la política de Desarrollo Rural. Entre otras cuestiones se indagará a los entrevistados acerca de la población objetivo, las restricciones al desarrollo, los determinantes del proceso de cambio, los principales logros alcanzados y la estrategia de intervención adoptada.

El resultado de las entrevistas será sistematizado y se realizará un análisis de concordancia y de diferencia siguiendo los métodos de Mill. Para sus investigaciones económicas, utilizó una combinación de método inductivo y deductivo. Para Mill era posible usar el método deductivo a partir de hipótesis que se debían extraer de la realidad mediante la experiencia. Pero como las cuestiones económicas dependen de las instituciones y de las relaciones sociales, la teoría pura, o sea, deductiva, debía complementarse con el método inductivo-histórico, mediante la investigación de los cambios históricos de la estructura social (Escartín González, s.f.). En segunda instancia, por el método de *process tracing* se buscará 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.

El *process tracing* es el rastreo sistemático del proceso causal dentro de un mismo caso. Bennet y Checkell, citados por Bril-Mascarenhas; Maillet y Mayaux (2017), definen a este método como “el análisis de la evidencia sobre los procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso con el propósito de desarrollar o testear hipótesis sobre los mecanismos causales que podrían explicar causalmente el caso”.

Desde el punto de vista de Bril-Mascarenhas *et al* (2017)

“el *process tracing* se compone de elementos fundamentales que son la entrada y los posteriores distintos momentos. Tanto la entrada —el inicio del proceso de investigación— como los momentos —las distintas etapas de su desarrollo— pueden ser inductivos o deductivos. Así, luego de iteraciones entre momentos inductivos y deductivos, el proceso de investigación converge hacia la explicación del resultado de interés”...“. El *process tracing* aumenta así la plausibilidad del relato final, a partir de la interacción entre la generación hipotética de implicancias observables y las evidencias que las respaldan o refutan, reiterada tantas veces como sea necesario.”.

5. SIGNIFICADO DE LA INVESTIGACIÓN A REALIZAR

Varios investigadores han estudiado la evolución y el impacto del Programa Cambio Rural y su papel dentro de las estrategias de desarrollo rural adoptadas por el Estado en la República Argentina en las últimas tres décadas (Alemany, 2003; Garcicevich y Arroquy, 2010; Lattuada s.f. y 2014). Muchos otros autores se han ocupado de describir diversas experiencias particulares de los grupos de Cambio Rural a lo largo y ancho del país, pero poco se ha indagado sobre la esfera de toma de decisiones de política económica sectorial y su influencia sobre continuidades y rupturas en las estrategias de desarrollo aplicadas a lo largo de diferentes administraciones.

La posibilidad de acceder a la mirada de los decisores políticos de mayor rango en el área agropecuaria, a lo largo de un periodo relativamente largo de tiempo, podría arrojar luz acerca de la intermediación entre la política macroeconómica y la política sectorial y sus consecuencias sobre el diseño de las estrategias de intervención, en particular sobre el Programa Cambio Rural.

Se espera que los resultados obtenidos a partir de la información recopilada y analizada en el presente trabajo, puedan ser de utilidad para futuros investigadores poniendo a disposición la sistematización de información sobre el programa que actualmente se encuentra dispersa.

Asimismo, se considera que dichos resultados podrán orientar a decisores políticos en el armado futuro de políticas públicas destinadas a la pequeña y mediana empresa agropecuaria como así también a los responsables de la continuidad del Programa Cambio Rural en los próximos años.

6. SÍNTESIS DEL ESTADO DE AVANCE

Hasta el momento, se ha realizado una revisión de la bibliografía existente sobre la temática y se ha avanzado en contactar investigadores que han estudiado al Programa Cambio Rural en sus diferentes etapas y desde distintos puntos de vista, de los cuales se espera que puedan realizar valiosos aportes para el desarrollo de esta investigación.

También se ha contactado a varios ex-funcionarios, que han tenido injerencia en la toma de decisiones en las etapas identificadas a lo largo de la vida del Programa, entre otros: ex Ministros de Agricultura, ex Secretarios y Subsecretarios de Agricultura, ex Coordinadores de Cambio Rural y ex-funcionarios que ocuparon cargos de alto nivel dentro de la jerarquía del INTA. Todos ellos han manifestado su interés y conformidad en ser entrevistados sobre cuestiones relacionadas al trabajo de tesis.

7. COSTO DEL TRABAJO

Ítem	Costo en pesos argentinos
Cuatro (4) viajes al interior del país	80.000 (incluye pasajes y gastos de viaje)
Costos de fotocopias e impresiones	5.000
Imprevistos	15.000
Total Estimado	100.000

8. FACILIDADES DISPONIBLES

Al ser el tesista funcionario de una Universidad Nacional y docente universitario, dispone de facilidades para la elaboración de la tesis en cuanto a permisos y disponibilidad de tiempo. Además al haber sido funcionario nacional en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, mantiene contactos personales con muchos de los funcionarios que han sido responsables de las decisiones vinculadas con el Programa Cambio Rural a lo largo de su historia, lo que suponemos podría facilitar la realización de las entrevistas.

Cabe destacar que el tesista dispone de fondos propios para afrontar los gastos relacionados con la tesis, fundamentalmente para realizar cuatro viajes al interior con el objetivo de contactar a algunos de las personas a entrevistar.

9. BIBLIOGRAFÍA Citada y Consultada

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.). Recuperado de: <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> el 20 de agosto de 2019.

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 Restrospectivas y cambios. INTA, Argentina, Recuperado de: <http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-extruracap2.pdf> el 12 de junio de 2019

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. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-7554-2014-03-23.html> el 12 de febrero de 2018.

Auditoría General de la Nación (2018) Auditoría de Gestión Ambiental. *Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable – INTA*. (Recuperado de https://www.agn.gov.ar/files/informes/2018_239info.pdf el 26 de abril de 2019)

Ballart, X. (1996) *Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas*. Q. Brugué y J. Subirats (eds.) Lecturas de gestión pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1996 Páginas 321- 352; ISBN: 84- 340- 0907- 2

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)

Bielschowsky, Ricardo (1998). *Evolución de las ideas de la CEPAL*. Revista de la CEPAL Número Extraordinario de octubre de 1998. Pp. 21 a 45. Consultado el 13 de febrero de 2018 en URL: <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. Consultado el 17 de febrero de 2018 en URL:

http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11278/097173194_es.pdf

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. Recuperado el 12 de junio de 2019 de: <http://www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/laplata/LP1/44.htm>

Bril-Mascarenhas, T; Maillet, A; Mayaux, P. L. (2017) *Processtracing. Inducción, deducción e inferencia causal*. REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA / VOLUMEN 37 / N° 3 / 2017 / 659-684.

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.).
Bouille, J. (2004). *El fin del latifundio en la Argentina peronista de los años '40: ¿un proyecto nacional?*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. Consultado el 17 de febrero de 2018 en URL: <http://www.aacademica.org/000-045/490>

Figuroa Burdiles, N.(2012). *El desarrollo y las políticas públicas*. Polis [En línea], 33 | 2012, Publicado el 23 marzo 2013, consultado el 10 febrero 2018 en URL: <http://journals.openedition.org/polis/8580>

Carballo Gonzalez, 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 Gonzalez, 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 Extension Rural y VIII del MERCOSUR. Asociación Argentina de Extension Rural – AADER. (27 pp.). Recuperado de: http://www.aader.org.ar/XVI_jornada/trabajos/archivos/2012/216_trabajo_eter_carballo_gonzalez.pdf el 23 de agosto de 2019.

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.)

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). Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/237937847_The_Case_Study_Method_for_Research_in_Small-and_Medium-Sized_Firms el 12 de junio de 2019.

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.) Autor, Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9556/1/LCbueL137_es.pdf el 30 de abril de 2019.

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

Decreto Ley 21.680. del 4 de diciembre de 1956. Consultado el 11 de febrero de 2018 en URL:

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

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.) Recuperado de: <http://repiica.ica.int/docs/B0536e/B0536e.pdf> el 20 de agosto de 2019.

Epstein, M. F.; Berton, M. R. y Carrizo, M. del C. (2014). *Los cambios de paradigma en el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y su vinculación con el paradigma emergente de la psicología social*. Primer Congreso Internacional Gran Chaco Americano Territorio e Innovación. Eje N° 5: Territorio, Comunicación, Educación y Cultura. Consultado el 10 de febrero de 2018 en URL:

http://www.congracha.org/web/publicaciones_digital/001/html/07.eje5.12.htm

Escartín González, E (s.f) *Historia del Pensamiento Económico – Tema 18: John Stuart Mill*. WEB de Eduardo Escartín González. Investigador Dr. del Grupo SEJ-442 Universidad de Sevilla Recuperado el 21 de agosto de 2019 de: http://personal.us.es/escartin/John_S_%20Mill.pdf.

Fernández, D. A. *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.

Flick, U (2007) *Introducción a la Investigación Cualitativa*. Segunda Edición. Ediciones Morata S.L. y Fundacion Paideia Galiza (eds.). Madrid, España.

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. Recuperado el 2 de febrero de 2019 de: <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 (2017). *Campo de Herrera: historia en el surco del cañaveral. 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. Recuperado el 12/08/2019 de: https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/#N%C3%BAmero_29,_Invierno_2017

Gargicevich A. L., Arroquy G. *Evolución y Potencialidad del Programa Cambio Rural* (recuperado de <http://agro.unc.edu.ar/~extrural/Gargicevich.pdf> el 23/02/19)

García Serrano, T. (1966). *Esteban Piacenza. Apuntes Biográficos (2° edición)*. Librería y Editorial Ruiz, Rosario, 1966.

Girbal-Blacha Noemí María (2007). *Las representaciones agrarias y el Estado (1930-1955). Continuidades y cambios en el imaginario colectivo argentino*. GIRBAL-BLACHA Noemí María, DE MENDONÇA Sonia Regina Coordinadoras, 19 de octubre de 2007. Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil: conflictos sociales, educación y medio ambiente. pp 223-248 Prometeo Libros Editorial. Ciudad de Buenos Aires.

Gutierrez, R. (2003). *Walt W. Rostow: Réquiem por un historiador económico*. Ciencia Ergo-sum, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 295-303, noviembre 2003. ISSN 2395-8782. Recuperado de: <https://cienciaergosum.uaemex.mx/article/view/7319> el 12 de febrero de 2018.

Hall, P (2006) *Systematic process analysis: when and how to use it*. European Management Review (2006) 3, pp 24–31 EURAM Palgrave Macmillan Ltd. DOI:<https://doi.org/10.1057/palgrave.emr.1500050> (recuperado de <https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/emr.pdf> el 24/04/19).

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

Hora, Roy (2002). *Los terratenientes de la Pampa Argentina. Una historia Social y Política 1860-1945*. Siglo Veintiuno de Argentina Editores. Siglo XXI Editora Iberoamericana S.A. 403 pp.

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, febrero de 1993.

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

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.)

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

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. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/ernesto-laclau-el-populismo-garantiza-la-democracia-nid719992> el 18 de julio de 2019

Lattuada, M. J. (1986), *La política agraria peronista (1943-1983)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

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.; 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. (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. Consultado el 15 de febrero de 2018 en URL: <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*. Revista Temas y Debates. ISSN 1666-0714, año 18, número 27, enero-junio de 2014, pp. 13-47 . Consultado el 23 de abril de 2019 en URL: <http://www.temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/download/274/167>

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. Consultado el 23 de abril de 2019 en URL: <https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00049.pdf>

Lombardo, P y Tort, M.I. (1999) *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.

Martínez Carazo, P. C. (2006) *El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica* en Pensamiento & Gestión, N° 20 (pp. 165-193). Universidad del Norte. Barranquilla, Colombia.

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.

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).

Pérez Tamayo, R (1998). *¿Existe el método científico? Historia y realidad*. Ciencia para todos. El colegio nacional y Fondo de Cultura Económica Ciudad de México, México. Recuperado el 12 de setiembre de 2019 de:

<http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen3/ciencia3/161/html/metodo.html>

Preda, G.; Rosenstein, S.; De Nicola, M.; Escolá, F.; Mariani, S. (2007). *Estudio de Caso: Los distintos puntos de vista acerca del proceso de innovación. El caso del Programa Cambio Rural en la Agencia de Extensión Rural Marcos Juárez*. Proyecto Integrado PNTER1. Innovación tecnológica y Organizacional. Proyecto Específico Investigación en Extensión. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Argentina. Recuperado de: https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-estudio_de_caso_inta.pdf el 12 de junio de 2019.

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).

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

Rostow, Walt Whitman (1967). *El proceso de crecimiento económico*. Alianza Editorial, Madrid. Recuperado de

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. Recuperado de: https://www.socla.co/wp-content/uploads/2014/la_agroecologia_comoEduardo-Sevilla.pdf?iv=228 el 22 de agosto de 2019

Sáenz Quesada, M (2007). *La libertadora: De Perón a Frondizi (1955-1958) Historia pública y secreta*. Buenos Aires, Sudamericana, 2007, cap. 19

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 (enero-junio 2010). DOI: <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03> (recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/antipoda10.2010.03>).

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

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

Tesch, R. (1992) *Qualitative research: Analysis Types and Software Tools*. The Falmer Press (ed.) Nueva York, Estados Unidos de América (330 pp.).

Thornton, Ricardo Dominic (2014) *Back up: memorias de gestión y debates de época en el INTA*. La Pampa-San Luis, Argentina - 1a ed. - Santa Rosa, La Pampa: Ediciones INTA, 2014. E-Book. VERSIÓN DIGITAL ISBN 978-987-521-584-9

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.

ACRÓNIMOS

PROFEDER: Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

PROSAP: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales

DTR: Desarrollo Territorial Rural

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

SAGyP: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

FAA: Federación Agraria Argentina

CONINAGRO: Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada

CRA: Confederaciones Rurales Argentinas

PyMES: Pequeñas y Medianas Empresas

AGP's: Agentes de Proyecto del Programa Cambio Rural

ASE's: Promotores Asesores del Programa Cambio Rural

PTG: Plan de Trabajo Grupal

PTE: Plan técnico-económico y financiero

ProFam: Programa para Productores Familiares