

## Capacidades estatales y planificación rural: un análisis a partir de la experiencia del ProFeder (2003-2017)

AUTOR

Ariel Oscar García

CEUR-CONICET

arielgarcia@conicet.gov.ar

RESUMEN

¿De qué capacidades estatales se habla cuando se discuten los alcances y límites de la planificación regional en Argentina? Una prolífica bibliografía desarrollada hasta mediados de la década de 1970 y durante el decenio de 2010 ha abordado un conjunto de iniciativas en las que el Estado Nacional ha protagonizado, con distintos enfoques y proyección, intervenciones bajo el supuesto que resulta factible morigerar o transformar las brechas sociales registradas a escala regional en una economía periférica como la argentina. No obstante, ha resultado inusual un abordaje que problematice: a) la propia noción de planificación regional –fundamentalmente ligada al sector agroindustrial– en términos de desnaturalizar sus pretendidos logros, y b) al estado, en tanto arena de disputa, desde una perspectiva que indague la dinámica inherente a la construcción de capacidades estatales, aspecto que ha sido usualmente puesto en agenda por investigaciones de raigambre neo-institucionalista (Skocpol y Evans son referentes en el contexto anglosajón, mientras que Oszlak, O’ donnel y Aguilar Villanueva –entre otros– han hecho significativas contribuciones desde América Latina).

Desde luego, problematizar la noción de planificación regional a la luz de las capacidades estatales efectivas requiere de un estudio de caso desde el cual indagar la posibilidad de las agencias estatales de establecer objetivos con sus capacidades efectivas para ejecutarlos. En las últimas décadas, el Estado Nacional ha intervenido en materia agroindustrial con distintos instrumentos: a) programas de asistencia a sectores agrarios vulnerables; b) planes de modernización; c) políticas de tipos de cambio diferenciales, centralmente las retenciones a las exportaciones; d) políticas de asistencia tecnológica desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA-, aspecto que implica un viraje en el rol técnico de sus funcionarios. La intervención estatal aludida implica, en términos de Chudnovsky, et. al, el desarrollo de capacidades por parte del sector público, desenvolvimiento que implica –según los autores– la coexistencia de ciclos positivos y negativos para la construcción de aquellas.

En el escenario descripto, la ponencia discute las nociones de planificación regional y capacidades estatales a partir del análisis del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable -ProFeder- del INTA para el lapso 2003-2017. El trabajo se desarrolla desde un enfoque metodológico cualitativo, que recurre a fuentes de información primarias y secundarias, relevadas durante el período 2017-2018. En particular, se recurre a la operacionalización brindada por Chudnovsky, et. al. A partir de la misma se construyen las dimensiones de capacidad organizacional, presupuestaria, de servicio civil, de alcance y política. Una vez realizada la operacionalización apuntada para la experiencia del ProFeder, se indaga la articulación entre las capacidades efectivas y el enraizamiento burocrático en las demandas populares de los sectores concebidos como población objeto (en este caso, sujetos agrarios de diverso origen y trayectoria).

### Introducción

El vínculo entre políticas públicas y capacidades estatales suele concitar la atención del público interesado en problematizar el devenir de los escenarios productivos. Esto resulta significativo en el contexto de estados nacionales desde los cuales se intentan implementar políticas públicas dirigidas a incidir sobre la estructura productiva, de modo de atenuar los ciclos económicos asociados a la restricción externa y mejorar la distribución del ingreso.

La investigación se propone

abordar a partir de los conceptos de brechas de capacidad y de autonomía enraizada un estudio de caso: el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable -ProFeder- en el período 2003-2017. Con este objetivo, el trabajo incorpora elementos del enfoque relacional para las capacidades estatales, exponiendo sus brechas macro y micro-institucionales y sus ciclos de construcción. Asimismo, reflexiona en torno al enraizamiento burocrático, para evidenciar la complejidad que implica la construcción y puesta en

funcionamiento de capacidades en una experiencia específica y desde un cuestionamiento a los enfoques normativos.

Esta investigación se organiza en cuatro apartados. En el primero, se abordan las capacidades estatales, se ensayan algunas definiciones, sus ciclos positivos y negativos, así como las brechas. En el segundo, se describe la estructura del INTA y del ProFeder, considerando esencialmente sus estructuras burocráticas. En el tercero, se expone la articulación entre brechas de capacidad y enrai-

zamiento burocrático en función de las brechas macro y micro institucionales. Por último, se reflexiona en torno a las brechas de capacidades estatales para el caso del ProFeder.

**a) Capacidades estatales, sus brechas y ciclos**

En América Latina, el vínculo entre políticas públicas y capacidades estatales ha recorrido un extenso camino desde las formulaciones en cierta medida fundacionales de la década de 1970, que discuten la perspectiva norteamericana de políticas públicas que considera a éstas como unidades de análisis que pueden ser abordadas prescindiendo de un enfoque histórico de las burocracias

como un actor con intereses propios (OSZLAK y O'DONNELL, 1981).

El resultado en la implementación de una política pública se liga con el logro de un Estado que cuente con una “autonomía enraizada” -*embedded autonomy*- (EVANS, 2007). La *autonomía* -noción influida por el concepto de burocracia de Max WEBER- se basa en una estructura del Estado en la que el alineamiento de los objetivos individuales de los funcionarios de carrera coincide con los objetivos del Estado.

Un examen sobre políticas públicas puede ser operacionalizado para aprehender sus características y dinámicas, a partir de las brechas de capacidad (BERTRANOU, 2015

p. 42 y 44). La aproximación de brechas pretende tornar inteligible las capacidades y se dirige a atender una de las mayores carencias relativas en el análisis de las intervenciones estatales, evidenciadas en la naturalización, simplificación o generalización de las formas e implicancias de las políticas públicas. Considerando lo expuesto, la relación entre agencias estatales y agentes puede ser complejizada a partir del análisis de tipos de brechas de capacidad (ibidem), según se trata de una escala macro-institucional ó micro-institucional.

**Tabla 1. Tipología de brechas de capacidad según entorno macro-institucional y micro-institucional**

Tipo de brechas	Características
<i>Macro-institucional</i>	
a) Político-institucionales	» Régimen de gobierno, constitución, legislación y marcos regulatorios, reglas informales -restrictivas o facilitadoras- de reformas institucionales.
b) Relaciones inter-institucionales	» La elección del universo institucional encargado puede desatender la distribución de responsabilidades entre agencias involucradas conllevando a problemas de coordinación de la política pública.
	» El aislamiento puede provocar y retroalimentar problemas de superposición de funciones y/o coordinación entre diversas agencias estatales.
	» La recepción diferencial de asistencia técnica-financiera entre agencias puede impedir complementación y/o imposibilitar ámbitos de colaboración.
	» El móvil político-electoral antes que el técnico puede primar en la delimitación del universo institucional.
c) Carrera en la función pública	» La asignación de responsabilidades de implementación puede estar dissociada de las responsabilidades funcionales efectivas.
	» La consolidación de una burocracia estable y competente suele depender de la variabilidad en la conducción política y carencia de incentivos.
	» El aprendizaje organizacional se encuentra obturado por alteraciones en las gestiones ministeriales asociadas al recambio de elencos de funcionarios.
a) Organización interna	» La incorporación y retención de los funcionarios más competentes se dificulta ante carencia de incentivos que estimulen la carrera pública (baja competitividad de los salarios del sector público respecto del privado).
	» La ausencia de incentivos adecuados pueden obstaculizar el desarrollo de capacidades estatales, al promoverse una circulación de técnicos y profesionales entre las oportunidades laborales que ofrecen (por caso, la agencia reguladora estatal y las empresas reguladas).
<i>Micro-institucional</i>	
a) Organización interna	» Las agencias estatales que asumen roles funcionales con los recursos necesarios pueden detentar brechas de capacidad que dificultan la concreción de sus objetivos de gestión. Usualmente las brechas se evidenciarían en la distancia entre los organigramas formales y la red de vínculos informales, constituidos en modos habituales para la toma de decisiones.
b) Habilidades y conocimientos	» La carencia de información, conocimiento y habilidades básicas de las agencias estatales para asumir actividades o para enfrentar los reacondicionamientos que las nuevas reglas de juego pueden exigir ante una evaluación a nivel organizacional.

Fuente: elaboración propia en base a ALONSO (2007, p. 15-21).

Como se puede observar, los tipos de brechas macro y micro-institucional reconocen aspectos que vinculan ambos entornos tanto temporal como espacialmente. La operacionalización ofrecida pretende evidenciar los complejos procedimientos que una agencia estatal debe ejecutar considerando a la vez la estructura productiva, la institucional-normativa así como los modos de relacionamiento inter-subjetivos (BERTRANOU, 2015 p.39). En función de lo expuesto, resulta central plantearse el enraizamiento por fuera de una lógica circular, mecanicista o normativa, que trascienda las explicaciones centradas en la voluntad política del Poder Ejecutivo o en la disponibilidad de presupuestos.

#### **b) EL INTA y el PROFEDER en contexto**

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria fue creado en 1956. A lo largo de su historia transitó por diversos procesos de reestructuración. Desde principios de siglo XXI, la investigación y el desarrollo integran al Plan Estratégico Institucional, herramienta que se concibe como orientadora del largo plazo. En 2017, el organismo contaba con algo más de 7 mil funcionarios. (INTA, 2017).

El Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable –ProFeder– depende institucionalmente de la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. Ha sido diseñado en 2003 con el objeto de brindar una resolución transformadora de los programas de extensión presentes hasta la crisis de 2001-2002 (GARGICEVICH, et. al. 2015, p. 2). Diversos trabajos abordan con variada profundidad el ProFeder como objeto. En primer lugar, se hallan los estudios que abordan el programa desde una vertiente desarrollada por técnicos del INTA, ligada a la extensión y al enfoque pretendidamente territorial en boga desde principios de siglo XXI (ARROQUY, ET. AL. 2011; GARGICEVICH, ET.AL. 2015). En segundo término,

una visión sostenida desde la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario por LATTUADA, NOGUEIRA y URCOLA (2015) evalúa la gestión estatal del DR y la AF en tanto parte de la agenda pública, así como las dinámicas institucionales que la atraviesa. Por último, también cabe precisar trabajos comparativos que integran análisis de distintas políticas públicas. Entre ellos, resultan significativo el aporte de SABOURIN, ET. AL. (2017), que propone un abordaje regional comparativo a partir del referencial metodológico de la sociología de la acción pública y del análisis de políticas públicas.

El ProFeder se desenvuelve como eje coordinador del conjunto de los programas de extensión y DR que integraban previamente las estrategias de intervención del INTA (LATTUADA, NOGUEIRA y URCOLA, 2015, p. 132). Intenta “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” (ProFeder, 2017). Se instrumenta a través de proyectos grupales y planes de trabajo en terreno. A través de este método de intervención se procura satisfacer demandas sociales de distintos segmentos de la AF y pymes agropecuarias, canalizadas mediante seis herramientas: Cambio Rural II, Prohuerta, Minifundio, Profam, Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local y Proyectos Integrados. Las herramientas poseen antigüedad, propósitos y alcances heterogéneos, como se observa en la tabla 2.

Institucionalmente, los seis componentes del ProFeder expuestos en la tabla anterior han intentado articularse sobre la base de las experiencias generadas cuando aquellos se gestionaban de forma relativamente autónoma, en parte debido a sus disímiles contextos de origen, propósitos y poblaciones objeto.

Al analizar la tabla anterior, des-

de 2016 se observa una modificación de la estabilidad presupuestaria que tanto Cambio Rural como Prohuerta poseían en los tres primeros años de la serie. En efecto, desde aquel ejercicio, mientras el primer componente registra una variación significativa en su presupuesto, aunque sin sobrepasar los niveles alcanzados hasta 2015; el segundo componente evidencia un crecimiento relevante, más que triplicando su presupuesto real entre el inicio y el final de la serie.

Por último, al observar el presupuesto de los demás componentes del ProFeder, incluidos el de la Coordinación del programa, puede verificarse una tendencia a pérdida de valor real medido en dólares. No obstante, puede indicar una tendencia pro-cíclica que acompaña el presupuesto nacional con la retracción económica post-2016. En efecto, entre fines de 2016 y mediados de 2017 y sin considerar al ProHuerta, el ProFeder ha reducido los proyectos en ejecución -de 301 a 233- en 15 centros regionales del INTA, disminuyendo además los participantes -de 12 mil a 9,5 mil- (INTA Informa, 30-12-16 y PROFEDER, 2017).

#### **c) Articulación entre brechas de capacidad y enraizamiento burocrático**

Al analizar la formación de la agenda pública, OSZLAK (2014, p. 196-197) considera que esta se encuentra atravesada por una continua “metamorfosis”. Se trata de transformaciones ligadas a los ciclos positivos o negativos de capacidades estatales. Para el caso aquí abordado, cabe considerar que se parte de una estructura institucional desregulada. En efecto, en la década de 1990 las capacidades estatales de la entonces Secretaria de Agricultura (SAGPyA) asistieron a una racionalización: eliminación de organismos y atribuciones, concentración de actividades, privatización de instrumentos como *warrants* y mercados de futuro (LATTUADA y NOGUEIRA, 2011, p. 39-40). Como se observará a continuación, esta situación ha in-

Tabla 2. ProFeder: herramientas según población objetivo, propósitos y alcance

Herramienta/ Origen	Población objetivo	Propósitos	Alcance	
			Desde su inicio	2016 y (2017)
<b>Prohuerta (1990)</b>	Sectores Socialmente Vulnerables (según Necesidades Básicas Insatisfechas), instituciones sociales y estatales.	Mejorar la condición alimentaria de las familias rurales y urbanas vulnerables a través del apoyo a la autoproducción de alimentos en pequeña escala, incorporando insumos, acciones de capacitación laboral, organización e información para la inserción en el mercado de los excedentes.	3.011.000 personas en la auto-producción de alimentos.	600 proyectos y 167 proyectos especiales (líneas temáticas: Acceso al agua, Frutihorticultura, Comercialización, Granjas comerciales, Valor agregado en origen, ganadería, Comunicación y Energías renovables).
<b>Minifundio (1987) ProFam (1997)</b>	AF, campesino, pueblos originarios.	Refuerzo del autoconsumo para promover y fortalecer la organización familiar y la satisfacción de derechos básicos, incorporación de tecnología apropiada, confluencia de actores intervinientes para iniciar emprendimientos productivos comunitarios que permitan mejorar la competitividad de las explotaciones, promover la diversificación y pluriactividad para acceder a diferentes mercados.	120 proyectos Minifundio y 105 proyectos ProFam con un alcance de 15.000 familias de agricultores.	Minifundio: 96 (y 66) proyectos y 4636 integrantes.  Profam: 128 (y 102) proyectos y 4072 integrantes
<b>Cambio Rural (1993-2012)</b>	Pequeña y Mediana Empresa Rural capitalizada	Incorporación de tecnología apropiada, búsqueda e implementación de alternativas productivas, capacitación en gestión, organización y mercados, para mejorar su competitividad e integración a las cadenas de valor y facilitar su inserción en un proceso de desarrollo sustentable.	1347 Grupos de Cambio Rural (que contabilizan cerca de 13.500 AF).	1406 proyectos a través de 1158 Promotores
<b>Cambio Rural II (2012-)</b>	Pequeña y Mediana Empresa Rural capitalizada	Contratación trianual de un profesional (Promotor Asesor, aporte de 4000 pesos mensuales) por parte de grupos de productores (asistido por 1000 pesos mensuales) que facilita la gestión e innovación (objetivos de grupos deben ligarse por el Proyecto Regional con Enfoque Territorial (PRET) del INTA de su área.		585 grupos (integrado por 4495 productores)
<b>Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local –PADL (2003)</b>	Diversos actores	Generar procesos de desarrollo local, impulsando participación, cooperación y articulación entre sectores público y privado.	108 proyectos de apoyo al desarrollo local y 56 proyectos integrados que involucran más de 20.000 participantes.	Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local: 48 (y 45) proyectos y 2094 integrantes)
<b>Proyectos Integrados (2003)</b>		Fortalecer la organización local con la finalidad de consensuar y estimular un proyecto dirigido al desarrollo social y económico de un territorio.  Proyectos integrados: fortalecer la organización de productores e instituciones, ligando su accionar con otros grupos y empresas e incrementar el agregado de valor de producción local y regional, mejorando la competitividad de los territorios.		Integrados: 29 (y 20) proyectos y 2090 participantes.

Fuente: Elaboración propia en base a GARGICEVICH, et. al. (2015, a partir de Propuesta Operativa del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable -Septiembre 2003- ), (CATALANO, MOSSE y MAGGIO. 2014, p. 278 y 280) y ProFeder (2016 y 2017).

cido en el escenario de principios de siglo XXI.

### Brecha macro

#### Dimensión político-institucional

De acuerdo a la estructura del INTA descripta en el apartado b), el monitoreo institucional en términos sectoriales y regionales aparece como una práctica enraizada. Sin embargo, un funcionario con responsabilidad en la gestión del ProFeder reconoce una incierta capacidad para autonomizar las metas respecto de la variabilidad en la conducción político-institucional, la dificultad de fomentar el aprendizaje organizacional y/o la carencia de incentivos para la carrera pública (Entrevista personal, 20/03/2017 y 7/12/2017).

En lo relativo al ProFeder, el monitoreo institucional facilitado mediante la composición del consejo directivo del INTA y su correlato en instancias regionales redunda en estructuras de difícil transformación. El organigrama puede tornar a la administración central (esencialmente, la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión) y a los centros regionales en instancias burocráticas relativamente aisladas, con rutinas cristalizadas, aún a pesar de que dicha Coordinación es orienta las estrategias y acciones implementadas por los centros regionales y de los esfuerzos dirigidos desde la misma por profesionalizar las prácticas, tal como lo considera el Gerente del ProFeder (07/12/2017).

Las dificultades citadas en el párrafo previo pueden ser comprendidos de forma acabada si se remite al análisis de BERMAN (1991, p. 315) respecto a la cautela que los responsables de diseñar políticas desde un orden federal deberían ejercitar. El autor sugiere que la macro implementación comporta política, que la influencia desde aquel orden en el ámbito local suele ser acotada y que son los funcionarios que operan desde este ámbito quienes disponen del poder efectivo en la dinámica de un programa.

Tabla 3. Cambio Rural y Prohuerta: presupuesto (en millones de US\$)<sup>1</sup>

	Cambio Rural	Prohuerta
2013	6,3	7,9
2014	6,4	6,4
2015	6,1	6,1
2016	3,8	12,8
2017	6,1	29,9
2018	1,8	26,2

Fuente: Elaboración propia en base a Cambio Rural.

Tabla 4. PROFEDER (2013-2017) según componente y ejercicio (en millones de US\$)<sup>2</sup>

	MINIFUNDIRIO	PROFAM	PADL	PROYECTOS INTEGRADOS	COORDINACION PROFEDER	TOTAL
2013	0,7	0,7	0,7	0,4	0,7	3,2
2014	0,5	0,5	0,5	0,2	0,9	2,6
2015	0,6	0,6	0,5	0,2	0,4	2,3
2016	0,4	0,5	0,2	0,1	0,2	1,5
2017	0,4	0,6	0,2	0,1	0,2	1,5

Fuente: Elaboración propia en base a Profeder.

En ocasiones, la carencia o insuficiencia de información sobre la gestión expuesta por el ProFeder -por caso, 2011- (Auditoría General de la Nación

- 1 El tipo de cambio de la divisa estadounidense es el correspondiente al 1/5 de cada año.
- 2 El tipo de cambio de la divisa estadounidense es el correspondiente al 1/5 de cada año.

-AGN-, 2012) ha imposibilitado el trazado de un estado de situación de base para mejorar la toma de decisiones. A partir de 2013, de acuerdo al funcionario con responsabilidades institucionales en la gestión este aspecto ha sido parcialmente revertido desde la asunción de una nueva gestión en dicha Coordinación Nacional (Entrevista personal, 7/12/2017).

#### Relaciones inter-institucionales

La gestión del ProFeder ha demostrado capacidad de adaptación a los contextos. Por caso, un funcionario con trayectoria reciente en el INTA reconoce que en 2014 desde el Programa se ha ejecutado el componente Cambio Rural II -financiado por el MinAgri- y al menos desde 2012 se ha implementado de forma significativa el Prohuerta en conjunto con el Ministerio de Desa-

rollo Social de la Nación, más allá de que este programa integra el ProFeder desde sus orígenes (Entrevista personal, 19/3/2017). El personal contratado por esta cartera nacional desempeñaba funciones exclusivas en el Prohuerta. No obstante, al ser traspasados los técnicos desde aquel Ministerio hacia la planta del INTA, éstos comenzaron a prestar servicio también para otros programas del instituto (AGN, 2012). Esta situación implicó una complementación de hecho entre el personal más allá de su origen. Por ende, se ha promovido la formación profesional en el propio proceso de trabajo y a la vez se ha posibilitado el desarrollo de estrategias de extensión en el territorio de forma integrada, las cuales asumieron desde 2008 la figura de proyectos especiales. Inicialmente, el traspaso y la reformu-

lación de la líneas de trabajo estuvo escindida de la construcción de una capacidad en el monitoreo del Prohuerta. Esta situación ha implicado un esfuerzo tendiente a la profesionalización y formalización de la intervención estatal. De este modo, se buscó subsanar y revisar el sistema de recolección de datos en función de identificar inconsistencias en la información (Entrevista personal, 19/03/2017).

Debido a los problemas habituales recién apuntados, ha sido insuficiente la consolidación de sistemas y metodologías de seguimiento y evaluación continua dirigidos a identificar los impactos del programa (AGN, 2012), aspectos que implican debilidades en la coordinación (REY, 2011, p. 5) de la gestión de los seis componentes en un ejemplo de la “integración débil”<sup>3</sup> (WEICK, 1976; citado en BERMAN, 1991, p. 293). El modesto logro que ha implicado la realización de tres de los diez monitoreos en terreno establecidos como umbral mínimo en 2009 por parte de la Coordinación Nacional ha implicado la reformulación de la línea de trabajo abocada a la evaluación durante 2010 y 2011 (AGN, 2012). Esta distancia entre desenvolvimiento y evaluación de los proyectos ha sido evidenciada en la dificultad de seguimiento que implicó la re-instalación de un pensamiento estratégico propuesto en el Plan Estratégico Institucional 2005-2015, específicamente hacia los circuitos productivos y agro-ecosistemas predominantes (Entrevista personal, 04/04/2017). Al menos hasta 2011, este monitoreo dependía de la definición y criterio de cada técnico responsable de proyecto (AGN, 2012). Desde ese entonces, habrían

proliferado proyectos ligados con el manejo del agua y el cambio climático, en parte debido a que desde 2012 comenzó a realizarse un seguimiento *in situ* tendiente a relevar demandas y orientar el financiamiento a las mismas, aunque inicialmente descoordinado y con múltiples métodos, incluso variables regionalmente. Sin embargo, en las distintas entrevistas se identifica la persistencia de problemas referidos con la planificación general y los incentivos hacia la profesionalización, ostensible en las formas de evaluación y en el reconocimiento institucional de los recursos humanos en términos de la insuficiente retribución extra por tareas realizadas o en la demora en la formalización del pase a planta permanente del INTA de becarios o contratados. A pesar de los esfuerzos institucionales para capitalizar el aprendizaje burocrático, la aludida relativa carencia de incentivos ha dificultado su enraizamiento en problemas cotidianos de gestión y en demandas socio-productivas de los sujetos sociales (Entrevista personal, 20/03/2017 y 7/12/2017).

### Brechas micro

#### *Carrera en la función pública*

Las brechas observadas pueden resumirse en: a) falencias de capacitación de recursos humanos (esencialmente agrónomos formados para atender procesos biológicos antes que demandas sociales); b) competencia intra-burocrática (evidenciadas en el ritmo y formación de distintos grupos etarios y trayectorias profesionales, en un *continuum* que involucra desde orientaciones productivistas hasta otras ligadas con la gestión de desarrollo);<sup>4</sup> c) descoordinación entre demanda social

y capacidades técnicas para formular proyectos (aspecto plasmado en una recurrente insuficiencia de los enfoques metodológicos con los que se desarrollan los proyectos y en una lógica de trabajo que estaría guiada por el “ofertismo” de los técnicos, tendiente a reproducir acríticamente saberes y reiterar la intervención sobre grupos conocidos antes que propender a innovar en ambos campos); d) desconexión entre formalidad contractual y niveles de compromiso y responsabilidad con la intervención (Entrevista personal, 19/3/2017, 20/3/2017 y 7/12/2017).

#### *Organización interna*

Durante las etapas de análisis de opciones y toma de decisiones, implementación y evaluación del ProFeder, la intervención se ha ido consolidando a partir del aprendizaje de la propia experiencia. Así por caso, la auditoría realizada por la AGN en 2012 exponía un insuficiente seguimiento operativo de objetivos y componentes estratégicos del Plan Estratégico Institucional -PEI- 2005-2015, así como la carencia de un plan operativo anual que contemplara metas y actividades tendientes al fortalecimiento institucional. Sin embargo, la aludida insuficiencia solo puede observarse desde una perspectiva normativa, en la que un programa debe ejecutarse tal cual su diseño (ver YANOW, 2015 y SHORE, 2010). En términos procedimentales, una significativa porción de estas deficiencias se ligaba con las dificultades del sistema informático disponible en la institución para procesar datos a nivel nacional, aspecto que implicaba niveles de incerteza respecto a la confiabilidad y frecuencia de la información obtenida. Este escenario redundaba en la conformación de una base informática de los proyectos sobre la que resultaba difícil discernir dinámicas de movilidad y permanencia de los AF. Desde la postura interpretativa esbozada por los autores recién citados, esta dificultad de discernimiento podría estar evidenciando

3 WEICK (1976; citado en BERMAN, 1991, p. 293) explica que esta debilidad indica que cada organización: a) enfrenta particulares problemas, perspectivas y propósitos, en los cuales se reflejan su estructura y cultura particulares; b) opera con niveles de autonomía burocrática diversos y fluctuantes.

4 La orientación productivista refiere a la formación técnica propia de la revolución verde, mientras que con el tipo de orientación de gestión de desarrollo se hace mención a la intervención que reconoce aspectos sociales, culturales y productivos del ámbito donde ésta se materializa.

los distintos marcos teóricos adoptados por los técnicos, lo cual podrá producir formas de interpretación y clasificación (Entrevista personal, 19/3/2017).

Desde 2013, las debilidades institucionales apuntadas en la auditoría realizada por la AGN un año antes se habrían revertido parcialmente. Los proyectos incluidos en el ProFeder comenzaron a evaluarse en función de los objetivos del PEI 2005-2015, a partir de la digitalización de los procesos y mediante la carga y modificación *online* en un sistema informático de tipo *workflow*, específicamente el *Power BI*. La informatización administrativa ha buscado elevar la productividad de los recursos humanos, reduciéndose los tiempos de examen y eliminando una parte significativa del formato en papel -aspecto que también evidenció las dificultades en el acceso y calidad de conexión a internet para los técnicos involucrados dependiendo la región- (Entrevista personal, 7/12/2017). Este aspecto debería fortalecer las características weberianas de la burocracia en vistas a mejorar su capacidad. En principio, se trataría de un hito de lo que CHUDNOVSKY, ET. AL. (2018, p. 83-84) entienden como *ciclo positivo* de construcción de capacidades -aprendizaje y fortalecimientos de capacidades iniciales para mejorar aspectos críticos que posibiliten sustentar la inversión realizada-. No obstante, en los hechos, la apropiación de la herramienta informática suele depender de las capacidades adquiridas en función de las propias trayectorias de los técnicos (profesión, pertenencia generacional, etc.).

La dinámica de evaluación se ha topado con las inercias institucionales que producen y reproducen los propios técnicos del INTA desde su posición de funcionarios estatales a través de las cuales construyen una identidad e intentan interpretar la vida social sobre la cual intervienen (ABELES y BADARÓ, 2010, p. 71). Usualmente, aquellos que se involucran en proyectos del ProFeder han

desarrollado actividades que les exigen determinados conocimientos y polivalencias (desde “saber vincularse” con productores, formular proyectos y realizar su seguimiento, organizar y llevar adelante reuniones, hasta completar formularios, procurar y asignar los recursos). Estas polivalencias resultan determinantes al considerar que las herramientas del programa se desarrollan través de metodologías de acción participativa y que entre los objetivos institucionales aparece el fortalecimiento de redes de aprendizaje.

La citada polivalencia exige capacitación -aspecto crucial para normatizar métodos orientados al suministro de información-, articulación entre distintas instancias y a la vez el control mediante instancias superiores en lo que puede concebirse como otro hito de un ciclo positivo de construcción de capacidades. Para que la implementación conduzca a los componentes según sus objetivos, debe prevalecer un trabajo coordinado de extensionistas que articulan su tarea con los investigadores del instituto en las más de 350 agencias del INTA distribuidas en el país. En este esquema, el propio Gerente del ProFeder evaluaba en 2013 que en aquel momento se trataba: “de profundizar acciones de profesionalización de las competencias de nuestros extensionistas para pasar de ser meros actores a verdaderos agentes de desarrollo” (INTA Informa, 2013). Sin embargo, esta propuesta no estuvo exenta de posiciones contrapuestas entre los técnicos. Por lo tanto, aquí se observa una dificultad ligada con el cumplimiento de uno de los citados objetivos institucionales: la promoción de sistemas de capacitación permanente y sistemas de información para la planificación y toma de decisiones (ProFeder, 2017).

La formulación de proyectos puede encontrarse desfasada de los requerimientos metodológicos de la que disponen los técnicos en función de su carrera profesional de origen. En este sentido, se han registrado

problemas de formulación -en los objetivos e indicadores-, lo que ha impactado en la capacidad de estimar y evaluar grados de avance y/o cumplimiento (Entrevista personal, 04/04/2017). En las instancias de evaluación de proyectos, se ha constituido una mesa de evaluación que ha diseñado una metodología y el establecimiento de las ternas de jurados bajo instancias multidisciplinares con técnicos de diversas regiones en temas afines (Entrevista personal, 19/03/2017). La reorganización administrativa del ProFeder, con sus inercias institucionales y dificultades operativas implicó la consolidación de un entramado en el que se busca interactuar con la AF, en línea con el Plan Institucional de Mediano Plazo 2009-2011 (INTA, 2009).

#### *Habilidades y conocimientos*

Como se ha observado en la Tabla 1, la insuficiencia de información, conocimiento y habilidades básicas de las agencias estatales para asumir actividades o para enfrentar los reacondicionamientos que las nuevas reglas de juego puede implicar la necesidad de una evaluación a nivel organizacional. El ProFeder intentaría regular usos y formas de organización productiva en función de una escala de actuación y pertinencia que escapa a su efectiva capacidad de intervención. En intentos de regulación como los propuestos, el ProFeder ha operado ante una población objetivo fragmentada, dispersa y condicionada en función de dinámicas productivas comandadas por los agentes económicos principales.

En el contexto histórico de origen del ProFeder, resulta relevante la emergencia de la AF como actor construido desde un campo de intervención. Se trata de un actor sustentado en liderazgos políticos sectoriales (grupos de interés de la AF) que logran su inclusión en la agenda de gobierno como figura significativa de una estrategia agraria que ha pretendido intervenir sobre el modelo de agro-negocio imperante en el país. No obstante, se trata de una figura

que se construye y clasifica desde las propias burocracias del DR de modo conflictivo sobre la base de inercias conceptuales (“minifundista”, “pequeño productor”, etc.) a las que se intenta dotar de dimensión política, de modo de evidenciar los efectos sociales perniciosos del agro-negocio (Entrevista personal, 19/3/2017).

Por lo expuesto, cabe detallar tres aspectos. En primer lugar, y tal como se expresa en el párrafo anterior, una brecha entre los objetivos del programa y las prácticas de sus agentes en territorio. En segundo término, una dificultad de implementar el programa en el contexto de agro-negocio. Al respecto, la ejecución del ProFeder se concibe desde propósitos ligados con la equidad social, mientras que se asume un papel pasivo (bajo el eufemismo de la “competitividad”) en relación a las posibilidades producidas por la mundialización económica y se parte de conceptos generados para y desde otros escenarios. Esta asunción acrítica corre el riesgo de tornar los logros del ProFeder en el sendero de servicios marginales desde los que la AF coopera de forma subordinada en las estrategias de reproducción hegemónica por parte del agro-negocio (Entrevista personal, 14/5/2017). Asimismo, cabe interrogarse por el margen entre la promoción de la equidad y los desafíos productivos en contextos de desregulación económica para consolidar redes de aprendizaje tecnológico y dinamizar la transferencia de tecnología. Por último, en tercer lugar la inercia institucional articulada a partir de la construcción de consensos y agendas públicas no habría logrado interpelar los procesos de mercantilización en los circuitos productivos (FERNÁNDEZ, 2016, p. 30) aún a pesar de la retórica contra-hegemónica que primó en intersticios de la institucionalidad hasta 2015 en parte debido a la cristalización de rutinas organizacionales difíciles de modificar en el corto plazo (ELMORE, 1991, p. 257).

#### **d) Reflexiones en torno a las brechas de capacidades estatales en el ProFeder**

La caracterización de las problemáticas de implementación que contextualizan el devenir del ProFeder posibilita la indagación en términos de las brechas de capacidad identificables en el mismo. En términos de brechas de capacidad *macro-institucionales*, las posibilidades de intervención brindadas por las modificaciones regulatorias (ProFeder como institucionalización del INTA en tanto agencia para la gestión del desarrollo) deberían partir del análisis de acuerdos informales que han promovido reformas institucionales. Respecto a las brechas de capacidad *micro-institucionales* identificadas, en la ejecución cotidiana del ProFeder se ha observado las distancias entre los organigramas formales y la red de vínculos informales que se constituyen en circuitos habituales para la toma de decisiones. Dichas distancias se materializan en los diversos contextos en el que operan las agencias del INTA. Y se catalizan a partir de enfoques diversos a través de los cuales intervienen sus funcionarios, sus grados de formación y orientación técnica-profesional, la disponibilidad y frecuencia con la que se cuenta con recursos humanos y materiales, la inserción en el entramado local y la red de relaciones que se construyen y consolidan con los distintos agentes y burocracias, entre otros.

#### **Referencias bibliográficas**

- Abeles, M; Badaró, M. (2015). *Los encantos del poder. Desafíos de la antropología política*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Alonso, G. (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo.
- Aguilar Villanueva, L. (1991). “Estudio Introductorio”. En: Luis AGUILAR VILLANUEVA (Ed.) *La hechura de las políticas*, Porrúa, pp. 15-84.
- Berman, P (1991). El estudio de la macro y micro-implementación. En: Luis AGUILAR VILLANUEVA (Ed.) *La hechura de las políticas*, Porrúa, 281-322.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. En: *Revista Estado y Políticas Públicas*, n. 4. pp. 37-59.

El re-direccionamiento institucional de un organismo como el INTA hacia la problemática de la AF y el DR debería haber considerado, por un lado, a nivel micro-institucional las prácticas sedimentadas y rutinizadas, las cuales según se ha observado comporta procesos de adaptación, en cierta medida imprevistos e incontrolables más allá del ámbito local (BERMAN, 1991, p. 315). Por otro, partir de un diagnóstico en el que más allá de la definición de instrumentos alternativos a los neoliberales (desregulación, privatización, etc.), se hubiera desarrollado la capacidad de identificar la “sigilosa reconstitución del proyecto neoliberal” (FERNÁNDEZ, 2016, p. 31), de modo de construir desde un enfoque relacional las capacidades estatales para revertir o bien morigerar las consecuencias de dicho proceso. Esta falencia estaría evidenciando los enraizamientos débiles en la problemática de la AF y el DR producto del relativo aislamiento burocrático cuya inercia no habría logrado ponerse en cuestión desde el ProFeder. Esta dificultad invita a concebir una nueva agenda de problemas, en la que se trascienda la implementación en tanto capacidad eminentemente política del estado, en donde los cómo, las formas de enraizamiento mismas, podrían echar luz sobre los conflictos capital-trabajo y su resolución (o persistencia) por canales institucionales.



- Chudnovsky, M; González, A; Hallak, J.C; Sidders, M. y Tommasi, M. (2018). Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. En: *Gestión y Política Pública*, v. 27; n. 1, pp. 79-110.
- Elmore, R. (1991). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En: Luis Aguilar Villanueva (Ed.) *La hechura de las políticas*, Porrúa, pp. 185-250.
- Evans, P. (2007). El Estado como problema y como solución. En: Carlos Acuña (ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. pp. 17-54.
- Fernández, V. R. (2016). Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del “doble movimiento” polanyiano en América Latina. En: *Revista Estado y Políticas Públicas*, v. 2 n. 7, p. 21-47.
- Gargicevich, A. et. al. (2015). Las estrategias del ProFeder para el apoyo del desarrollo territorial. *XVIII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y X del Mercosur*, Zavalla. Asociación Argentina de Extensión Rural, Buenos Aires. pp. 1-15.
- Lattuada, M y Nogueira, M. E. (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). En: *Estudios Rurales*, v.1, n.1, pp. 30-54.
- Lattuada, M; Nogueira, M. E; Urcola, M. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*, Buenos Aires, Teseo.
- Oszlak, O. (2014). Una interpretación comparada de los casos estudiados. En: Ilaipp (ed.) *América Latina hacia la inclusión social: avances, aprendizajes y desafíos*. Guatemala, ILAIPP, pp. 1-29.
- Oszlak, O. y O`Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En: *Documento de Trabajo CEDES*, n. 4.
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. En: *Debate Público*, v. 1, n. 2, p. 29-39.
- Sabourin, E; Le Coq, J. F; Grisa, C; Sotomayor, O; Samper, M; Valencia Perafan, M. (2017). Políticas públicas para la agricultura familiar en América Latina: trayectorias y tendencias. En: *9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Montevideo.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. En: *Antípoda*, n. 10, pp. 21- 49.
- Yanow, D. (2015). Making sense of policy practices: Interpretation and meaning. En: Frank Fischer, Douglas Torgerson, Anna Durnová, Michael Orsini, (comp.). *Handbook of critical policy studies*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 401-421.

### Documentos oficiales

- AGN. Observaciones y hallazgos. Auditoría en gestión ambiental del INTA en el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder), 2012.
- INTA. El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005 – 2015, 2004.
- INTA. Plan Institucional de Mediano Plazo 2009-2011, 2009.

INTA. Evolución del sistema productivo agropecuario argentino, 2011.

INTA. Organigrama, 2017.

INTA Informa. ProFeder: lazos de articulación e inclusión, 2013.

INTA Informa. *ProHuerta* invierte \$34,3 millones en iniciativas de desarrollo rural, 2016.

ProFeder. “Introducción institucional”, 2016 y 2017.

#### **Fuentes primarias**

Funcionario INTA, 19/3/2017 y 14/05/2018

Ex Funcionaria INTA, 20/3/2017

Funcionario INTA, 4/4/2017

Coordinador Nacional INTA, 7/12/2017

Funcionaria INTA, 14/05/2018