

ANTROPOLOGÍAS HECHAS EN LA ARGENTINA

VOLUMEN II

Rosana Guber
Lía Ferrero
Editoras



Asociación Latinoamericana de Antropología
Associação Latino Americana de Antropologia



**ANTROPOLOGÍAS
HECHAS EN LA ARGENTINA**

ANTROPOLOGÍAS HECHAS EN LA ARGENTINA

ROSANA GUBER Y LÍA FERRERO

(EDITORAS)

VOLUMEN II



ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE ANTROPOLOGÍA

Rosana Guber y Lía Ferrero

Antropologías hechas en la Argentina. Volumen II / Rosana Guber y Lía Ferrero (Editoras);
1ra. Edición en español. Asociación Latinoamericana de Antropología, 2020
682p.; tablas.; gráficos; mapas.

SBN:

978-9915-9333-0-6 OBRA COMPLETA

978-9915-9333-1-3 Volumen II

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995

Catalogación en la fuente – Asociación Latinoamericana de Antropología

© Asociación Latinoamericana de Antropología, 2020

© Rosana Guber y Lía Ferrero (Editoras), 2020

1era Edición, 2020

Asociación Latinoamericana de Antropología

Diseño de la Serie: Editorial Universidad del Cauca

Fotografía de portada: © Comité Internacional de la Cruz Roja

Cementerio Argentino de Darwin, Isla Soledad, archipiélago Malvinas
en el Atlántico Sur. 20 de junio de 2017.

Diagramación: José Gregorio Vásquez C.

Diseño de carátula: José Gregorio Vásquez C.

Editor general de la Colección: Eduardo Restrepo

Copy Left: los contenidos de este libro pueden ser reproducidos en todo o en parte, siempre
y cuando se cite la fuente y se haga con fines académicos y no comerciales.

Edición 2020

Contenido

5. Una nación sin indios... pero con aborígenes y pueblos originarios

Presentación, palabras clave y lecturas recomendadas	15
Construcciones de aboriginalidad en Argentina CLAUDIA BRIONES	17
Etnología y Nación: facetas del concepto de araucanización AXEL LAZZARI Y DIANA LENTON	53
“Hasta el río cambió de color”: impacto social y relocalización de población en Casa de Piedra (provincia de Río Negro) JUAN CARLOS RADOVICH Y ALEJANDRO O. BALAZOTE	77
La eficacia ritual de las performances en y desde los cuerpos SILVIA CITRO	95
Maternidad, trabajo y poder: cambios generacionales en las mujeres guaraníes del norte argentino SILVIA HIRSCH	121
Rituales de iniciación y relaciones con la naturaleza entre los Mbya-guarani MARILYN CEBOLLA BADIE	145
Cuando humanos y no-humanos componen el pasado: ontohistoria en el Chaco CELESTE MEDRANO Y FLORENCIA TOLA	173

6. Una nación de inmigrantes ... forzados y libres, deseados e imaginados

Presentación, palabras clave y lecturas recomendadas	201
Lo afro y lo indígena en Argentina: aportes desde la antropología social al análisis de las formas de la visibilidad en el nuevo milenio LILIANA TAMAGNO Y MARTA MAFFIA	203
Migraciones e integración en la región de la Triple Frontera: Argentina, Brasil y Paraguay ROBERTO ABÍNZANO	225
Migraciones, trabajo y corporalidad: bolivianos y nativos en el trabajo rural y el servicio doméstico en Jujuy GABRIELA KARASIK	265
Nacidos, criados, llegados: relaciones de clase y geometrías socioespaciales en la migración neorrural de la Argentina contemporánea JULIETA QUIRÓS	285

7. ¿Quiénes producen en la Argentina ... no sólo en la Pampa húmeda?

Presentación, palabras clave y lecturas recomendadas	309
Canibalismo y sacrificio en las dulces tierras del azúcar ALEJANDRO ISLA	311
Los viajes de intercambio y las ferias: relatos y vigencia del trueque en la Puna jujeña (Argentina) LILIANA BERGESIO Y NATIVIDAD GONZÁLEZ	347
Porto-Capivara: los ocupantes agrícolas de la frontera argentino-brasileña (Misiones, Argentina) GABRIELA SCHIAVONI	377
Cambio agrario y reconfiguración de las relaciones sociales en la provincia de Formosa SERGIO O. SAPKUS	397
Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2011) MARIO LATTUADA, MARÍA ELENA NOGUEIRA Y MARCOS URCOLA	415

Morfología del fenómeno cartonero en Buenos Aires PABLO J. SCHAMBER	443
--	-----

8. Los actores políticos en la crisis permanente

Presentación, palabras clave y lecturas recomendadas	465
--	-----

Frasquito de anchoas, diez mil kilómetros de desierto ... y después conversamos: etnografía de una traición MAURICIO BOIVIN, ANA ROSATO Y FERNANDO BALBI	467
--	-----

Un barrio, diferentes grupos. Acerca de dinámicas políticas locales en el distrito de La Matanza VIRGINIA MANZANO	499
---	-----

La política indígena en Salta: límites, contexto etnopolítico y luchas recientes CATALINA BULIUBASICH	523
--	-----

Liderazgos guaraníes: breve revisión histórica y nuevas notas sobre la cuestión ANA MARÍA GOROSITO KRAMER	537
---	-----

Experiencias de descenso social, percepción de fronteras sociales e identidad de clase media en la Argentina post-crisis SERGIO VISACOVSKY	555
--	-----

9. Legados de los setenta: identidades, fragmentos y memorias

Presentación, palabras clave y lecturas recomendadas	589
--	-----

Las víctimas del terrorismo de Estado y la gestión del pasado reciente en la Argentina VIRGINIA VECCHIOLI	591
---	-----

Estado y nación en las narrativas de espíritus desaparecidos durante la dictadura militar en Argentina, 1976-1983 GUSTAVO LUDUEÑA	613
---	-----

“Lo que merece ser recordado...” Conflictos y tensiones en torno a los proyectos públicos sobre los usos del pasado en los sitios de memoria LUDMILA CATELA DA SILVA	643
---	-----

Arqueología forense: la vía argentina LUIS FONDEBRIDER Y VIVIAN SCHEINSOHN	663
Identities fragmentadas: los procesos de identificación forense en casos de desaparición forzada ANA GUGLIELMUCCI	681
De chicos a veteranos: o la subversión de la organización social ROSANA GUBER	709
Una investigación etnográfica en campo militar: Repensando la autonomía académica en el estudio del éxodo de personal militar subalterno en la Argentina SABINA FREDERIC	725

Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2011)¹

MARIO LATTUADA²

MARÍA ELENA NOGUEIRA³ Y MARCOS URCOLA⁴

-
- 1 Publicación original: Lattuada, Mario, María Elena Nogueira y Marcos Urcola. 2012. Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2011). *Avá* (21): 11-41. Agradecemos a la revista *Avá* su autorización de republicar este artículo.

En un clásico artículo de los años noventa, Peter Evans hablaba del rol del Estado en cuanto al cambio estructural. Se situaba, por entonces, en una antigua pero inacabada discusión respecto de cómo calificar ese rol y cuánto del mismo se asocia a la idea de desarrollo promovida por las teorías de la modernización de algunos años antes. Esas ideas también influenciaron las diversas perspectivas acerca del desarrollo rural y sus miradas críticas. Este artículo se inscribe en ese contexto teórico y, entre muchas preguntas posibles, se cuestiona acerca del rol del Estado en materia de desarrollo rural y agricultura familiar en la Argentina, una temática poco estudiada desde el campo de los estudios sociales vinculados con el medio rural en general. Si bien los autores parten de una noción dicotómica y habitual del Estado como el aparato y las relaciones sociales, este artículo analiza especialmente el aparato estatal asociado a la gestión global del desarrollo rural en dos momentos diferentes: uno caracterizado por un Estado mínimo (1991-2001) y otro, por un Estado ampliado (2002-2011). En verdad, ambos contextos se definieron entonces de manera intencional y, a la fecha, podríamos volver a plantear estas variables y problematizar los contextos a partir de ese Estado que nos sigue convocando.

Con otro gran antropólogo rosarino, Mauricio Renold, Lattuada publicó "El cooperativismo agrario ante la globalización. Un análisis sociológico de los cambios en su composición morfológica y discurso institucional", *Mundo Agrario* 5(10), 2005. Complementar con secciones 3 (H. Ratier, E. Archetti), 4 (H. Andreani), 8 (S. Visacovsky) y 11 (A. Gravano).

- 2 Investigador Principal del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente-investigador en la Universidad Abierta Interamericana (UAI).
- 3 Investigadora Adjunta del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente-investigadora de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).
- 4 Investigador Adjunto del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente-investigador de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

El Estado y el desarrollo rural han sido fuente de numerosos análisis e investigaciones desde mediados de la década del cincuenta hasta la actualidad.⁵ Nuevos interrogantes sobre los alcances de ambas categorías y el grado de complementariedad o autonomía de las mismas, invitan a debatir considerando contextos históricos y paradigmas políticos que han cambiado radicalmente en el término de sólo dos décadas (1990-2010).

Siguiendo el esquema propuesto por Ploeg *et al.* (2000) es posible señalar que prácticas, teoría y políticas vinculadas al desarrollo rural se combinan de distinto modo y alternativamente, dando lugar a diferentes perspectivas. Ciertamente, los enfoques más actuales sobre la problemática en cuestión se diferencian claramente de aquellos vinculados a la modernización⁶ de la agricultura de mediados de los años cincuenta y parte de los sesenta. Se enfatiza en un paradigma de desarrollo rural que, para el caso europeo, supone las prácticas *ex ante* a la teoría. Si bien existen prácticas renovadas de desarrollo rural, éstas no necesariamente pertenecen a un *corpus* teórico establecido. Señalan, además, una transformación de las relaciones globales de la agricultura con la sociedad y, asimismo, que lo rural ya no se constituye como monopolio de los “*farmers*”. Esto permite la ampliación de actividades y actores y, por tanto, de prácticas vinculadas al desarrollo rural. Las nuevas variantes se hacen visibles en numerosos contextos: la naturaleza, el ecosistema, la producción artesanal (no sólo vinculada con alimentos), el turismo rural, etc. Lógicamente, todos ellos están vinculados a las historias productivas de los actores intervinientes.

Considerando esto, algunos estudios en Argentina (Schiavoni *et al.* 2006), han retomado este “paradigma alternativo del desarrollo rural” para el análisis de

5 Las ciencias sociales en general y la antropología social en particular tienen una larga trayectoria de debates sobre la intervención sobre la sociedad y las concepciones del desarrollo desde los primeros trabajos de campo de Bronislaw Malinowsky y sus aplicaciones en la administración colonial. Si bien no es el objeto de este artículo hacer una revisión de esos debates recomendamos la consulta de una serie de trabajos que han contribuido a partir de sus aportes críticos a las concepciones de desarrollo desde perspectivas generales a regionales y locales: Escobar 1991, 1997; Picas Contreras 1997; Gimeno y Monreal 1999; Colmegna y Matarazzo 2001; Spadafora 2002; Feito 2004; Bartolomé y Schiavoni 2007; Ramírez 2007; Manzanal *et al.* 2008; Belli y Trinchero 2009 y Castelnuevo Biraben 2010.

6 Como es sabido, desde mediados de la década del cincuenta y hasta la expansión del enfoque de la dependencia hacia finales del sesenta, la teoría de la modernización tuvo un amplio alcance en los centros académicos y políticos. En este contexto, especialmente a partir de los años sesenta la producción agrícola argentina comienza a crecer ininterrumpidamente, a partir de entonces y hasta la actualidad, sobre la base de la incorporación de tecnología. Sin embargo, el crecimiento acelerado de la agricultura, y de la economía en general, no garantizó una sociedad más integrada y equitativa; sino más bien, dio a conocer situaciones de la marginalidad que comienzan a ser una constante renovada, tanto en el medio urbano como en el rural.

casos⁷ e indican que, contrariamente al caso europeo, no habría “un enfoque empíricamente fundado” sino que, más bien, “[...] las estrategias alternativas son inducidas por las acciones de desarrollo con el fin de revitalizar la agricultura familiar” (Schiavoni *et al.* 2006: 264). En este caso, tales acciones constituyen una situación *ex post* vinculada, en distintos momentos y grados, con la presencia estatal y de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

La búsqueda de nuevos enfoques de desarrollo rural ha sido una constante en América Latina y, dentro de este paradigma más reciente, es posible incluir también aquel que se denomina de “desarrollo territorial rural”. Éste, prestará especial atención a los anclajes territoriales de las prácticas y, especialmente, de los actores que intervienen en estas. Aquí, uno de los actores protagónicos del desarrollo rural será –por presencia o ausencia– el Estado. Durante el período de la modernización, el Estado y su aparato era considerado central para llevar adelante un cambio estructural (Evans 2008). Luego, durante los años setenta y hasta los primeros años de la década actual, el Estado se mostraba como un sujeto residual y, en última instancia, un ejecutor de políticas sin demasiada intervención genuina en su elaboración previa. Hoy, recuperadas ciertas capacidades en este complejo institucional, quedan pocas dudas de su rol protagónico en los procesos de desarrollo y, particularmente, en las políticas de desarrollo rural. De allí que, la compleja relación Estado/ desarrollo rural, invita a reflexionar en un nuevo contexto donde ambas partes del binomio se re-significan.

En línea con lo anterior, el debate académico sobre el desarrollo rural involucra entonces un dilatado arco de posiciones que van desde aquellas que lo consideran un medio que contribuye al “*empoderamiento*” campesino; hasta otras que lo conciben como un arma colonial que bajo diversos ropajes sólo busca consolidar las asimetrías de poder estructurales; pasando por variantes intermedias que lo acotan a su carácter de instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población rural en el marco de Estados democráticos que regulan economías capitalistas. Esta diversidad de posiciones se encuentra asociada tanto a diferentes vertientes ideológicas como a la interpretación que las mismas han dado a la evolución de los modelos y estrategias de desarrollo rural experimentados, como se mencionó, desde mediados del siglo pasado en adelante.

Con el objetivo de contribuir a esta inacabada reflexión, este trabajo analiza algunos aspectos vinculados con las concepciones del rol del Estado en materia de gestión del desarrollo rural en la Argentina y las transformaciones operadas en el aparato estatal en función de las mismas.

7 Las autoras trabajan los casos de los ocupantes de tierras privadas del nordeste misionero, la Feria Franca de Eldorado y los grupos de mujeres rurales de San Vicente en la provincia de Misiones.

Para ello, en el segundo apartado se establecen las perspectivas cambiantes en torno a la noción y estrategias del desarrollo rural, sus virajes teóricos y percepciones, con especial atención a la década del noventa y la actualidad. En la tercera sección se focaliza sobre la naturaleza y rol del Estado nacional, las políticas públicas y la participación de los actores sociales. En el cuarto apartado se presentan las principales transformaciones en el aparato estatal haciendo una comparación entre los tipos de Estado y políticas de desarrollo rural entre los períodos 1991-2001 y 2002-2011. Con esta comparación se pretenden señalar las principales diferencias y continuidades observadas a partir del año 2002, que expresan tanto un cambio de concepción, como la institucionalización de la problemática del desarrollo rural.

El trabajo concluye indicando que estos cambios podrían comprenderse como una ruptura conceptual que vislumbra un paradigma político diferente instalado desde el año 2003, pero también como fruto de la maduración de dos décadas de experiencias –aun con distintas concepciones– donde actores sociales, profesionales y técnicos, organizaciones sociales y funcionarios públicos en sus distintos niveles –municipal, provincial y territorial– participaron en la ejecución de distintos y diversos programas de desarrollo rural que han sido aplicados en nuestro país.

Estrategias de desarrollo rural

Dentro de los debates académicos más recientes en las ciencias sociales latinoamericanas relacionadas con el mundo rural, las cuestiones vinculadas al desarrollo y las políticas públicas o al Estado han cobrado una notable relevancia. Estos debates no ocurren de manera fortuita sino en un contexto de transformaciones en cuanto a los sujetos que participan de ese mundo, por un lado, y a los modos de intervenir del Estado –vía políticas públicas– por otro.

Puede observarse un largo recorrido en cuanto a las miradas posibles sobre el desarrollo rural en América Latina entre los que se pueden destacar el Desarrollo de la Comunidad (1930-1960); los Programas de Reforma Agraria (1960-1970); los Programas de Desarrollo Rural Integral (1970-1980); los Programas de Apoyos Integrados en base a Demanda (1990-2000), y ya en nuestros días, la propuesta de Desarrollo Territorial Rural (2000-).⁸

En el escenario de retracción estatal y apertura de la economía que caracterizó a la Argentina de la década del noventa, se difundió la implementación de programas

8 Sólo serán aquí mencionados brevemente. Para profundizar su caracterización véase Barsky (1990), De Janvry *et al.* (1991), Lattuada (2000) y Manzanal (2010).

de asistencia a pequeños y medianos productores rurales en el marco de los apoyos financieros de los organismos multilaterales de crédito, destinados a reformar estructuralmente al Estado y la economía nacional.

A comienzos de los noventa, si bien ya existían algunas iniciativas incipientes planteadas a partir del retorno de la democracia,⁹ la decisión del gobierno nacional de adoptar políticas diferenciadas para minimizar los costos del ajuste impulsaron los programas de desarrollo rural y asistencia a los sectores más vulnerables de la sociedad agraria. El objetivo de estos programas no tenía que ver, en ese momento, con la contribución de este segmento a la producción nacional, sino con la capacidad de generar autoempleo; retener población rural y evitar migraciones hacia los centros urbanos; ocupar el territorio como política geoestratégica; atenuar la degradación de los recursos naturales y mitigar parcialmente la pobreza de un sector de la sociedad históricamente marginado.

En un contexto caracterizado por el retraimiento en la intervención del Estado y la priorización del mercado y la sociedad en la asignación de los recursos, los denominados *Programas de Apoyos Integrados para Pequeños y Medianos Productores Basados en la Demanda* fueron una variante de aquellos programas de *Desarrollo Rural Integrados* que en la década previa se habían promovido en otros países. A la inversa de lo considerado deseable en la etapa anterior, ahora era la demanda y no la oferta la que determinaba las necesidades a satisfacer. Anteriormente, la satisfacción de dichas necesidades estaba limitada a un menú acotado a la oferta elaborada por las agencias estatales responsables de los programas, diseñada, a su vez, a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento.

Estos programas brindaban un *conjunto de apoyos integrados*, donde la transferencia de tecnología disponible ocupaba un lugar central pero no exclusivo, y en la que convergían información y capacitación sobre mercados, comercialización, diversificación de la producción, formas asociativas, análisis económico-financiero, vinculación con agroindustrias e incorporación en agronegocios, así como el acceso al crédito. Los programas de apoyo a los productores de menores recursos (campesinos, minifundistas) compartían muchos principios de los aquí mencionados, con la diferencia de que la asistencia financiera, por medio de créditos blandos, jugaba un papel tan importante –en particular, en países con poco desarrollo del sistema financiero– como la asistencia técnica. En estas poblaciones también se otorgaba una mayor atención al problema de los sistemas

9 La Unidad Minifundio del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), se constituye formalmente en 1987, y las negociaciones de los Programas de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste y del Noroeste Argentino (PNEA/PNOA) con el Fondo Internacional para el desarrollo de la Agricultura (FIDA por sus siglas en Inglés) se inician en 1984.

de comercialización –destacados como un factor crítico de su situación–, así como al fortalecimiento de la producción para autoconsumo. No obstante, instrumentos que promovieran el acceso a un mayor control de recursos productivos –tierra, agua–, tan fundamentales para este tipo de productores como los problemas en la comercialización, no formaban parte de los programas de intervención destinados a este segmento de la población rural.

La estrategia de estos programas promovía la creación, organización y fortalecimiento de capacidades locales, articulando los esfuerzos de organismos técnicos, productores, organizaciones gremiales y económicas rurales, entidades intermedias, organizaciones profesionales, universidades, gobiernos locales, y aun empresas privadas; con el objeto de consolidar una red institucional que brindara respuestas adecuadas a los nuevos desafíos que se presenten una vez concluida la intervención.

Hacia la segunda mitad de la década del noventa, un nuevo paradigma de desarrollo rural se introduce y consolida en el marco de una visión de retracción del rol del Estado nacional respecto de su intervención en el mercado y la sociedad, y la importancia de los actores locales en el desarrollo del territorio. La propuesta del *Desarrollo Territorial Rural* (en adelante DTR) enfatiza la necesidad de profundizar las reformas que posibiliten la consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial, y su articulación con lo público a nivel local como clave de los procesos de desarrollo rural.

Schejtman y Berdegué han definido al DTR 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. (2003: 3).

La perspectiva reafirmada para la Argentina por Schejtman y Barsky (2008), recomienda una estrategia nacional de desarrollo rural que contribuya a la cohesión y la inclusión social, así como también al bienestar de la población rural en el país. Para ello, es necesario estimular y facilitar: a) la vinculación competitiva de los territorios rurales a mercados más dinámicos, a través de *transformaciones productivas*; b) la coordinación y las relaciones de cooperación entre los agentes económicos, sociales y gubernamentales, mediante procesos de *desarrollo institucional*; y c) la *inclusión de los sectores pobres y socialmente*

excluidos, así como también de la micro y las pequeñas empresas agro-rurales en los mencionados procesos de transformación productiva y de desarrollo institucional. Este último objetivo es de carácter transversal a los otros dos, ya que el verdadero reto es poner en marcha procesos de transformación productiva e institucional que incluyan a los pobres, a los excluidos y a micro y pequeños empresarios rurales.

En otras palabras y de modo sumamente esquemático, podemos sintetizar que la propuesta de un nuevo paradigma de desarrollo rural basado en un enfoque territorial se asienta en el supuesto de una multiplicidad de acciones de tipo económicas o productivas e institucionales específicas promovidas por actores con competencia sobre un territorio, tanto públicos como privados, que cooperan y complementan sus esfuerzos; a los que pueden articularse otros actores de carácter regional, cuya sumatoria y sinergia confluye en un *proceso* de desarrollo rural (Lattuada *et al.* 2006).

En este enfoque, los programas de desarrollo rural requieren un grado de compromiso de los agentes territoriales –gobiernos locales, técnicos, productores y organizaciones de la sociedad civil, entre otros– que está directamente relacionado con el éxito de los procesos en marcha. Por tanto, no funcionan de manera centralizada aun cuando, con frecuencia, sean los Ministerios de Agricultura los que tengan “responsabilidad directiva” sobre su ejecución e implementación. De allí que Schejtman y Berdegué (2003) indicaran que esto revela una incorrecta identificación del desarrollo rural con el desarrollo de la agricultura y, a veces, con los aumentos de la producción y la productividad agrícola.

Entre 1990 y 2011 pueden identificarse 17 programas que, en diferentes momentos, coexistieron brindando algún tipo de asistencia para el desarrollo de pequeños y medianos productores y población rural: bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), los programas Minifundio, Prohuerta, Cambio Rural, Profam; bajo la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y actual Ministerio de Agricultura, el Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste (PRODERNOA), Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), Ley Caprina, Ley Ovina, Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT), Programa de Servicios Agropecuarios (PROSAP), Proyecto Forestal de Desarrollo o Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPKA), Ley de Bosques 25.080, Plan de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyMP); y bajo responsabilidad de la Secretaría de Pequeña y Mediana Industria (SEPyME) el Programa de Desarrollo Regional.

La propuesta resulta sumamente valiosa en su rescate de la importancia del capital social local y regional, y de su consolidación para cualquier iniciativa de desarrollo que se pretenda sostenible en el tiempo. No obstante, resulta sugerente el rol casi residual que las agencias estatales a nivel nacional poseen como agentes del desarrollo rural desde esta perspectiva. Resulta evidente su concepción a partir de una visión donde el Estado nacional se retiraba de la agenda y de su rol como agente del desarrollo, es decir, cuando el Estado aparecía como *problema* y no como *solución* (Evans 2008).

A esto debemos agregar otros factores que fueron minimizados por el enfoque de DTR, tales como el peso relevante que tienen las políticas macro económicas y sectoriales en los niveles de bienestar y de competitividad de los territorios rurales. Estos aspectos fueron incorporados tardíamente en el enfoque, más como justificación ante las críticas que como parte constitutiva y funcional del modelo propuesto.¹⁰ Como advirtiera tempranamente Dirven (1999) desde la Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL, las visiones “optimistas” sobre la solución de las situaciones de pobreza e indigencia rural de América Latina por medio del *desarrollo territorial rural* –con énfasis en las políticas de fomento en el nivel local o regional, y acciones y servicios impulsados por la demanda y los agentes–, resultan poco realistas en el contexto de políticas macroeconómicas *neutras* desde lo sectorial, y no permiten revertir un proceso que resulta altamente concentrador y excluyente.

Los programas de desarrollo rural –aun los surgidos en el marco del nuevo paradigma–, resultan una cura efímera o una poción homeopática para unos pocos, si las condiciones estructurales y la política económica y sectorial resultan adversas o neutras. La comparación previa y posterior a la “convertibilidad” (1991/2001-2002/2011) de la situación socioeconómica de los productores y de la población rural asentada en las localidades donde la actividad agropecuaria es motor de la economía, nos brinda un claro ejemplo sobre el impacto de las políticas macroeconómicas y sectoriales en sus condiciones de vida y, en consecuencia, de los resultados diferenciales de esas distintas concepciones de la política y del desarrollo rural.

La tendencia a la concentración de las explotaciones agropecuarias (EAPs) observada desde la década del sesenta se intensificó aceleradamente en el período 1988-2002, cuando se destacaba la inexistencia de políticas sectoriales.

10 Schejtman y Barsky sostienen que “[...] el enfoque territorial del desarrollo rural no es excluyente de las políticas sectoriales agropecuarias: todo lo contrario, las requiere, pues éstas, si son eficaces, amplían transversalmente las oportunidades y el horizonte para los procesos de desarrollo” (2008: 44). Se refieren por ejemplo, a las políticas de desarrollo tecnológico, promoción comercial y apertura de mercados, sanidad vegetal y animal, inocuidad de alimentos, desarrollo forestal, perfeccionamiento de mercados, irrigación, etc.

En conjunto, la estructura agraria argentina vio desaparecer en el plazo de sólo una década el 21% de sus establecimientos con mayor impacto en los sectores pequeños y medianos. El número de EAPs con límites definidos menores a 500 hectáreas disminuyó en 82.854 unidades y 5.715.547 hectáreas. Por el contrario la franja de EAPs que va de las 500 a 10.000 hectáreas aumentó su número en 1.922 unidades y la cantidad de tierra bajo su producción en 3.719.011 hectáreas (INDEC 1988, 2002).

Lamentablemente no existen datos confiables para una comparación de la situación de la estructura agraria una década después. No obstante, contamos con una serie de indicadores indirectos que dan cuenta de la mejora en las condiciones para el desempeño del sector y la vida de los productores rurales y sus familias. A partir del 2002 la devaluación de la moneda, conjuntamente con una política de licuación de deudas contraídas por los productores con los bancos oficiales y un aumento sostenido de los precios internacionales generaron las condiciones para una rápida y expansiva respuesta del sector agropecuario.¹¹ A ello se agrega la inexistencia de registros sobre conflictos relevantes o movimientos que reclaman por los remates de campo –como el *Movimiento Mujeres Agropecuarias en Lucha*– o endeudamiento de los productores como los que caracterizaron la década del noventa.¹² Un factor adicional para mitigar las necesidades de la población en

11 La denominada post-convertibilidad mostró un sorprendente desempeño positivo de la economía argentina en general y del sector agropecuario en particular, expresado entre 2002 y 2007 en un acelerado crecimiento con una tasa acumulativa del 8.2%. En sus comienzos, la devaluación y el incremento de los precios internacionales, favorecieron el valor de las exportaciones de origen agropecuario. La campaña superó en 2006/2007 los 90 millones de toneladas y la superficie agrícola se expandió alrededor de unos 10 millones de hectáreas (Anlló *et al.* 2007). El valor de la tierra en la región pampeana entre 2002 y 2010 se cuadruplicó en dólares –de 3.000 a 12.000 dólares promedio por hectárea– reflejando la bonanza del sector (Lattuada 2011). Estas condiciones posibilitaron que el sector agropecuario– junto a otros sectores de la economía beneficiados por las condiciones de la post-convertibilidad– invirtieran sus excedentes en el sector inmobiliario: “De las rentas del agro y sectores sustitutivos de importaciones depende buena parte de los fondos que se invierten en el mercado inmobiliario argentino. Esto explica parte de la continuación del crecimiento del sector entre 2003 y 2007. El buen momento que está viviendo el campo provocó la llegada de muchos productores rurales que buscan comprar departamentos, ya sea como inversión, como pied-a-terre en la ciudad o para que vivan sus hijos que ingresan a la Universidad, motorizando y explicando parte del importante crecimiento que hoy evidencian una importante cantidad de localidades del interior, como Rosario y Córdoba”, Lic. Mario Gomez. Director de Toribio AchavalOncor Internacional (Expositor Expo-Agro, 2007), en: www.ReporteInmobiliario.com, “De la Soja al ladrillo” (consultado 16/10/12).

12 Esto no significa la inexistencia de otros tipos de conflictos como aquellos referentes a las cuestiones medioambientales y por el acceso y uso de tierras o la generación de trabajo en zonas donde cultivos extensivos han desplazado cultivos industriales.

situaciones de pobreza e indigencia tanto urbana como rural ha sido la Asignación Universal por Hijo.¹³

Desde esta perspectiva, se puede abordar la problemática del desarrollo rural asociado a la necesidad de contar con condiciones de políticas macroeconómicas y sectoriales favorables, y de un Estado con *decisión* y *capacidad* de intervención que potencie las relaciones institucionales y territoriales existentes.

Estado nacional, políticas públicas y participación de los actores sociales

Tal como explica Oszlak (1984), formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado. De este modo, el carácter de esas políticas, las temáticas que jerarquicen y los actores que participan de su elaboración estarán dando cuenta de un tipo de Estado. Como indica este autor, este complejo institucional ya no puede interpretarse como una entidad *monolítica* al servicio de un *proyecto político invariable*, sino que debe aprehenderse como “[...] un sistema de permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que se representan también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil” (Oszlak 1984: 14).

Al tener en cuenta coyunturas específicas o distintos gobiernos –incluso etapas dentro de un mismo gobierno– observaremos que estas contradicciones aparecen de modo más visible y se mantienen a través de diferentes gobiernos con reducida elasticidad, cualquiera sea su signo político (Lattuada 1988). En términos estructurales, en cambio, es posible observar cómo estas tensiones atraviesan un *proceso de filtrado* en cuanto a su selección y tratamiento a partir de políticas públicas. Por este motivo es importante observar, en un nivel macro, el rol del Estado y las características de las políticas en los diferentes momentos. Asimismo, estas contradicciones se reproducen al interior de este complejo institucional y sus burocracias en cuanto allí también se reacomodan las relaciones de fuerza ante determinados acontecimientos.

13 En noviembre de 2009, mediante el Decreto del Poder Ejecutivo N° 1602/09 se incorpora al Régimen de Asignaciones Familiares de Argentina un componente no contributivo, designado como Asignación Universal por Hijo (AUH), dirigido a otorgar a los hijos/as de personas desempleadas o con trabajos “no registrados” por debajo del salario mínimo, una contribución equivalente a la existente para los trabajadores registrados. Si bien aún no se cuenta con datos discriminados por sectores urbanos y rurales, el programa ha cubierto con mayor intensidad las necesidades de la población infantil de las provincias del noreste (NEA) y el noroeste (NOA) que son las que presentan un mayor índice de pobreza rural (con porcentajes de beneficiarios de la prestación superiores al 30%). El grado de cobertura más alto se observa en las provincias de Catamarca, Santiago del Estero y Formosa, con porcentajes que oscilan entre el 40 % y el 50 %, (D’Elia et al., 2010: 34).

Con estos supuestos, el Estado se constituye como una instancia de articulación y dominación de la sociedad que “[...] condensa y refleja los conflictos y contradicciones en cuanto a la estructura de poder y las decisiones tomadas” (Oszlak 1984: 16); y además como un conjunto de burocracias, un sistema legal, un entramado de reglas y un foco de identidad colectiva (O’Donnell 2003: 35). Se instituye, así, como un conjunto de relaciones sociales formalizado en un sistema de normas legales, y a su vez, se relaciona de distintas y complejas maneras con la sociedad (O’Donnell 1993).

Esto último permite inferir que el análisis institucional del Estado puede concebirse, en grandes rasgos, a partir de: 1) su aparato y 2) los modos de relacionarse con la sociedad.¹⁴ Y si de política agraria en la Argentina se trata, antes de avanzar en estas cuestiones, deben recordarse dos axiomas mencionados por Barsky (1992) que es necesario tener en cuenta en cualquier análisis que integre al Estado con el medio rural, y más particularmente con el desarrollo rural: a) en Argentina, las políticas macroeconómicas han tenido siempre un carácter determinante sobre las sectoriales; b) las intervenciones coyunturales del Estado –más bien de los gobiernos– señalan recurrentemente el aumento de la producción agropecuaria, especialmente pampeana, como el eje de los objetivos para el agro, aunque se impone el corto plazo y la rápida captación de los excedentes que allí se generan.

Si se toman las últimas dos décadas podrían distinguirse dos *modelos*¹⁵ de Estado y de políticas públicas cuyo punto de inflexión corresponde al año 2002, ya desmantelado el escenario provisto por la convertibilidad vigente desde 1991.

Estado y desarrollo rural en la década del noventa

Las reformas que afectaron drásticamente la dimensión y características del Estado nacional en la década del noventa fueron realizadas en tres etapas: la primera, con la sanción de las leyes de emergencia económica y de reforma del Estado (1989); la segunda, aprobándose el decreto N° 2284 de desregulación económica (1991), y la

14 En términos más específicos, estaríamos refiriendo a capacidades estatales, administrativas y políticas respectivamente (Nogueira 2010). Para este trabajo sólo mencionaremos estos aspectos como indicadores del rol del Estado a través de las transformaciones más drásticas ocurridas en este sentido.

15 Utilizamos aquí el término “modelo” en un sentido flexible. Los rasgos que marcaremos a continuación no agotan de ningún modo otra serie de variables que resultarán útiles para complementar nuestro análisis. Recordamos, además, que las inferencias aquí presentadas resultan válidas para la temática en cuestión, esto es, la gestión pública -estatal- del desarrollo rural.

tercera abordándose lo que se denominaría “segunda reforma del Estado” (1995).¹⁶ No es casual entonces que las referencias al Estado por entonces lo caractericen como “mínimo”. Fueron estos los años de consolidación del modelo de la nueva gestión pública (*new public management*). La intervención del Estado es aquí cada vez menor y se requiere incorporar a otros actores que cumplan buena parte de su rol como proveedor de bienes y servicios. El Estado es considerado una institución en cierta decadencia, un “proveedor de servicios obsoletos”. De allí los procesos de descentralización, privatización y aperturismo que si bien se habían iniciado con la última dictadura militar se consolidan claramente por estos años.

En este nuevo contexto, la política macroeconómica a partir de 1991, esto es, la convertibilidad que permitió la paridad peso/dólar, organizó buena parte de las políticas públicas que acentuaron su carácter asistencial, técnico o sanitario dejando su clásico rol de sostén y protección de la producción agropecuaria a partir de los entes reguladores que desaparecen por estos años.¹⁷

La política sectorial se desvanece en un escenario gobernado por la rigidez de las variables macroeconómicas y una serie de programas y proyectos aislados que tenían por objeto consolidar las nuevas tendencias del modelo (desregulación y reforma del Estado, promoción de exportaciones, calidad y sanidad agroalimentaria) y amortiguar los efectos negativos del cambio de las reglas de juego sobre los sectores más vulnerables de la estructura agraria (programas de desarrollo y reconversión).

Por otra parte, los cambios en los modos de producir a partir de la innovación tecnológica sostenida desde los años sesenta,¹⁸ acrecentada a partir de la década

16 El modelo estatal de la década del noventa, caracterizada como de “ajuste estructural” ha sido desarrollado en numerosos trabajos vinculados con el medio rural (Barsky 1992, Obschatko 1994, Rofman 2000, Giarraca y Teubal 2005, Manzanal *et al.* 2006, entre otros), por lo cual aquí se tomarán sólo aquellas referencias de mayor importancia.

17 En el sector agropecuario, las medidas de retrimiento del Estado en sus funciones reguladoras implicaron la eliminación de una serie de entes de control tales como: la Junta Reguladora de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Dirección Nacional del Azúcar y la Comisión Reguladora de Yerba Mate. En lo que respecta específicamente al agro pampeano, fue trascendente la disolución de la Junta Reguladora de Granos cuya función era: intervenir en la comercialización de granos en apoyo de los precios mínimos para la regulación y control del mercado interno y administrar la red oficial de elevadores (Barsky y Gelman 2009).

18 En los años sesenta la energía del sector agropecuario se recupera a través de un importante avance en la “tractorización” y en la masiva difusión de implementos agrícolas (pesticidas, herbicidas, insecticidas, fertilizantes, semillas genéticamente mejoradas, etc.) y maquinarias, entre las que se destaca la cosechadora de maíz que produjo un gran impacto en el desplazamiento de mano de obra rural. El proceso de mecanización de la cosecha elimina operaciones como la recolección manual, el embolso, el transporte y la estiba de bolsa, profundizando el proceso de expulsión de mano de obra en el sector, que ya venía de décadas anteriores, y generando una gran reducción en los costos de producción y el tiempo de realización de las tareas (Barsky *et al.* 1988).

del noventa¹⁹ con el desarrollo genético y biotecnológico y las nuevas condiciones económicas, posibilitaron un crecimiento significativo de la producción y exportación agropecuaria argentina –especialmente pero no exclusivamente en cereales y oleaginosas–, y paralelamente dejaron fuera del circuito productivo a alrededor de cien mil pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias (algo más del 20% del total existente, según se desprende del análisis de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002).

El costo social podría haber sido mayor aún si la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) a través del Instituto Nacional de tecnología Agropecuaria (INTA) y de su propia estructura no hubiese promovido y multiplicado las pocas y tibias iniciativas de desarrollo existentes hasta el momento.

La ex SAGPyA ejecutó una serie de proyectos de desarrollo rural mayoritariamente financiados por distintos organismos internacionales, con el objeto de brindar a pequeños y medianos productores agropecuarios en forma grupal o asociativa: capacitación, asistencia técnica y, en los sectores de menores recursos también apoyo financiero, con el objeto de obtener la supervivencia de sus explotaciones en algunos casos o la reconversión y viabilidad en otros. Estos programas (Cambio Rural, Minifundio, PSA, PRODERNEA, PRODERNOA, entre otros de los que ya hemos mencionado algunos) se convirtieron en paliativos concretos, aunque como hemos visto insuficientes para la magnitud y velocidad del proceso de concentración y exclusión en marcha. Las iniciativas mencionadas no fueron acompañadas por la concepción de una política integral de largo plazo para el sector, sino subordinadas a las necesidades inmediatas y coyunturales de la política macroeconómica, en un contexto de reformas estatales orientadas a la reificación del mercado como actor único y excluyente en la creación y distribución del excedente agropecuario. De hecho, como indican Manzanal y Nardi (2009), estos programas no produjeron cambios radicales en el territorio ni tampoco en las condiciones estructurales de vida de los productores afectados. Aún así, es relevante destacar que permitieron la visibilidad, la contextualización en términos de Oszlak y O'Donnell (1976), de cuestiones hasta entonces ignoradas y que se fortalecerían e integrarían formalmente a la agenda pública una década después con el cambio de paradigma político.

19 El desarrollo tecnológico que se da a partir de 1990 se basa en la difusión de la siembra directa como técnica de cultivo, la incorporación de maquinaria de mayor tamaño y complejidad, el aumento en el uso de fertilizantes, herbicidas y otros agroquímicos, la introducción de biotecnologías relacionadas con el uso de semillas transgénicas (soja RR, resistente al glifosato) y la inclusión de tecnologías de la gestión empresarial. La articulación entre semilla transgénica y herbicida con el sistema de SD se constituyeron en el “paquete tecnológico” que permitió a los productores reducir la mano de obra necesaria, los insumos (solo se usa el glifosato) y el combustible, ya que dicho sistema posibilita realizar tres operaciones al mismo tiempo: preparar la tierra, controlar agentes patógenos y sembrar con una sola vuelta de tractor (Gras y Hernández, 2009: 18-19).

Estado y desarrollo rural a partir de 2002

Hacia finales de la década del noventa, el Banco Mundial publica un documento divisor de aguas en cuanto al rol del Estado en los procesos de desarrollo. El mismo, trajo a la discusión la cuestión de las capacidades de este complejo institucional. En este punto, se menciona una doble estrategia: 1) acomodar la función del Estado nacional a su capacidad, observando las áreas en las que este complejo institucional puede verdaderamente intervenir, y 2) aumentar la capacidad de éste revitalizando las instituciones públicas, con mayor *participación* y *descentralización* (Banco Mundial 1997).

En principio, es posible vincular lo anterior con un clima en que el Estado emprende un regreso a la agenda y a su rol de agente del desarrollo, es decir, el Estado aparece como *solución* y no como *problema*. Sin embargo, y como indica Evans, “[...] el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo un requisito de cualquier política económica eficaz, incluido el ajuste estructural sostenido” (2008: 51). Uno de los aspectos relevantes a tener en cuenta, es comprender que *más* Estado no significa necesariamente *mejor* Estado. Es que la cuestión no se presenta, de hecho, en el plano del volumen, sino en el de las *capacidades* que este complejo institucional posee en forma global.

Otro de los datos pertinentes en este sentido, es que el Estado no se comprende hoy separado de la sociedad civil. Dichos conceptos no se presentan actualmente como compartimentos estancos o con contactos indirectos entre sí, en cambio aparecen como protagonistas de la construcción social que supone el proceso de elaboración de políticas públicas. De manera que, aunque su rol es central, ciertamente también lo será el de las organizaciones de la sociedad civil de distinto tipo vinculadas, en este caso, a los actores del desarrollo rural.

La “agricultura familiar”²⁰, por ejemplo, no ha sido históricamente un sujeto/tema relevante de la agenda sectorial sino más bien, lo contrario. Como hemos visto, con los programas de desarrollo rural de la década del noventa aparecía el agricultor o productor familiar en términos más generales como un sujeto “en peligro” y de allí el carácter de asistencia de aquellos programas. Esta problemática ha ido, sin embargo, creciendo en importancia en términos regionales, considerando la incidencia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), por ejemplo, en donde uno de los principales socios –Brasil– posee una altísima incidencia de este modo de producir.

20 Entendida en sentido amplio como la población rural de escasos recursos que incluye desde los productores agropecuarios con insuficientes recursos productivos y capital, que trabajan con mano de obra familiar; como también los asalariados rurales, la población rural vinculada a actividades como las artesanías, el turismo, los servicios; y los pueblos originarios.

El primer antecedente de este nuevo posicionamiento data de finales de 2004 cuando se crea la Comisión de Agricultura Familiar en el ámbito del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina, integrada por 29 organizaciones del sector. Esta convocatoria fue posteriormente ampliada en ocasión de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF), y en diciembre de 2005, del *Foro Nacional de la Agricultura Familiar* (FoNAF) (Lattuada *et al.* 2012). Durante los años 2004 y 2005, la REAF comenzó a pautar una agenda de trabajo conjunto entre organizaciones representativas de la agricultura familiar y la entonces SAGPyA, en torno a la configuración de una agenda regional. Estos encuentros, sentaron las bases del FoNAF, inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en marzo de 2006 por Resolución SAGPyA N°132.

El Foro –en cuyo seno se integran alrededor de mil organizaciones de agricultores familiares y pobladores rurales²¹– tuvo como resultado dos instrumentos de diagnóstico elaborados sobre la base de la planificación estratégica participativa: el *Documento de Mendoza* y luego, ya con lineamientos estratégicos para una política integral de desarrollo rural, el *Documento de Parque Norte*. Entre otras cosas, en el documento base del FoNAF se destaca que la población objetivo de la recién creada Secretaría no serían estrictamente agricultores en el medio rural sino también, pobladores de zonas periurbanas. También se incluye la incorporación de la categoría “trabajador asalariado” en una definición normativa que permite un abanico de opciones: desde un tipo de productor mercantil simple hasta contar con empleo temporal o hasta dos o tres asalariados permanentes. Además, el Foro generó una serie de procesos sociales y políticos no planeados que impactaron en diversas esferas de la relación público-privado: en la formación de dirigentes, en la representatividad sectorial y en la generación y gestión de instrumentos de política pública en la propia SAGPyA (Márquez 2007).

En la actualidad bajo la misma sigla FoNAF e integrado por las mismas asociaciones se encuentran dos redes organizativas: una en la que participan representantes del gobierno y las asociaciones mediadas a través de la Mesa Nacional integrada por dos delegados por provincia –mesas provinciales– y dos delegados de los pueblos originarios, como mecanismo institucional de participación y diálogo del Estado con los sectores de la agricultura familiar; y otra –promovida desde aquel espacio– que se constituye recientemente en la *Federación de Organizaciones Nacionales de la Agricultura Familiar*, con personería jurídica, cuyo objeto es constituir una representación sectorial independiente del Estado y de las *asociaciones reivindicativas* históricas como *Federación Agraria Argentina*. Su

21 En el que participan organizaciones históricas como el Movimiento Agrario Misionero (MAM) o el Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE) entre otras.

presidente, Salvador Torres, es dirigente del *Movimiento Agrario Misionero* (www.lahoradesalta.com.ar/2012/02/09).²²

Es posible afirmar, que en los años del noventa la participación de la sociedad inscripta en los programas era más bien funcional a la lógica de éstos y aunque generó una serie de valiosos emprendimientos asociativos, tales programas tenían un carácter asistencialista, como mencionamos. Buena parte de ellos estaban financiados por organismos internacionales, frente a un Estado con muy escaso margen de decisión debido a la crisis y pérdida de la capacidad económica. Actualmente, cuando se piensa en el territorio y la intervención de los actores, se plantea un compromiso distinto por parte de éstos, sean estatales o no estatales.

Al ubicarnos en el contexto de la “posconvertibilidad” que marcó el abrupto final de la paridad monetaria peso/dólar, el escenario se modifica. No ya en el sentido de los modos de producir que se sostienen –como mencionamos, estrechamente vinculados a la variable tecnológica y su tendencia a la concentración económica–, y sí en relación con los atributos del Estado y sus responsabilidades en cuanto a la intervención en la economía y la sociedad.

Especialmente a partir de 2002, el Estado logró recuperar algunas capacidades, en el sentido antes expuesto a partir del Informe del Banco Mundial de 1997. Se observa un panorama diferente en cuanto a cierta recuperación de su protagonismo en el plano de la intervención pero, además, con mayor autonomía en relación a la toma de decisiones en materia de políticas públicas. En este contexto, es posible distinguir ciertas transformaciones enmarcadas en un “piso de estatalidad” (Iazzetta 2005) vinculadas al aparato estatal. La recuperación de

22 Existen también otras iniciativas de agrupaciones muy diversas con integrantes heterogéneos que incluyen desde miembros en forma individual como profesionales y técnicos hasta representantes de ONGs. y universidades, así como asociaciones o grupos de desocupados, productores sin tierras, campesinos e indígenas que plantean una posición de mayor autonomía del Estado o de asociaciones reivindicativas tradicionales. Un ejemplo lo constituye el denominado Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI) integrado por individuos y asociaciones reivindicativas y no reivindicativas de muy diverso grado de formalización como Red Puna, Encuentro Calchaquí, la facción Vía Campesina del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), Movimiento Campesino de Córdoba (Apenoc, Ucan, Ocunc, Ucatras, Organizaciones de Cruz del Eje), Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza, Unión de Jóvenes Campesinos de Cuyo, Movimiento Campesino de Misiones. Sus propuestas confluyen con las asociaciones que integran el FoNAF y se orientan a la demanda de una reforma agraria integral, que permita garantizar el acceso a los recursos productivos –tierra, agua, financiamiento–, la soberanía alimentaria, la eliminación de la intermediación en la comercialización, y el acceso a una educación basada en los valores de las comunidades, arraigo cultural y diversidad. No obstante, se diferencian en la estrategia y acción para llevar adelante estos objetivos, cuestionando la estrategia de alianza con un Estado al que debería enfrentarse como adversario (www.mocase-vc.blogspot.com.ar).

la flexibilidad para el manejo de ciertas variables de la economía a partir del abandono de la convertibilidad, el incremento de las reservas monetarias y las mejoras en las cuentas fiscales modificó el rol asignado al Estado en sus relaciones con el mercado, con los grandes grupos empresarios, y especialmente con los organismos financieros internacionales.

Considerando la descripción de los dos apartados anteriores, es posible encontrar diferencias, por una parte en las concepciones del desarrollo rural y por otra, en cuanto a los tipos de Estado y políticas públicas. Ciertamente, sólo una mirada de más largo plazo permitirá establecer estas diferencias como permanentes en un modelo de Estado definido. Por el momento, encontramos en algunos aspectos discursivos y en acciones concretas que describiremos a continuación, algunos indicadores que muestran la dirección de los cambios llevados adelante en la gestión pública estatal del medio rural.

La gestión estatal del desarrollo rural en una perspectiva comparada (1991/2001 – 2002/2011)

Teniendo en cuenta las dimensiones e indicadores que se han mencionado con anterioridad y los cortes temporales planteados en la diferenciación de los tipos de Estado y políticas de desarrollo rurales entre 1990 y la actualidad (ver tabla), podemos resumir las principales rupturas y continuidades observadas y plantear algunas observaciones y reflexiones.

	Estado/Mercado/Sociedad	Políticas públicas	Concepción del Desarrollo Rural
Estado <i>mínimo</i> (1991-2001)	<ul style="list-style-type: none"> - Desregulación y apertura de la economía. - Dependencia de las fuentes financieras internacionales - Descentralización, privatización y participación local 	<ul style="list-style-type: none"> - No sectoriales -No intervencionistas, subsidiaria del mercado -Orientadas a cuestiones: <ul style="list-style-type: none"> a) técnicas b) organizativas c) sanitarias 	Asistencialista, compensatoria, focalizada, e insular
Estado <i>ampliado</i> (2002- 2011)	<ul style="list-style-type: none"> -Regulación de la economía -Mayor autonomía del mercado y las fuentes de financiamiento internacionales. -Planificación estratégica participativa 	<ul style="list-style-type: none"> -Mayor intervención estatal en la economía y la sociedad - Políticas sectoriales y redistributivas - Jerarquización e institucionalización del desarrollo rural 	<ul style="list-style-type: none"> -Focalizada, integrada en una política sectorial para el medio rural. - <i>Empoderamiento</i> de pequeños productores familiares a través del fortalecimientos de sus organizaciones

Al considerar la relación “Estado/ mercado/ sociedad”, los aspectos que marcan una ruptura son muy evidentes. Frente a un desplazamiento casi absoluto del rol del Estado como proveedor de bienes y servicios en la década del noventa, este complejo institucional aparece hoy con un alcance cada vez más extendido en la vida de los ciudadanos. Esta drástica transformación puede observarse a partir de la política macroeconómica sostenida desde la caída de la convertibilidad. Entre 2003 y 2007 se produjo un sostenido aumento del PBI –la economía creció a una tasa del 8.5% acumulativa– acompañado por un consenso por parte de la sociedad sobre su curso.²³ En este contexto, se producen algunos “quiebres” importantes respecto del período 1991-2001: reversión del proceso destructivo del tejido industrial, regulación del mercado cambiario, re-estatización de empresas, sostenimiento de las retenciones a las exportaciones, etc. Tales medidas muestran “[...] una inequívoca intención de revertir el rol asignado al Estado en la fase anterior” (Iazzetta 2005: 45).

Este viraje en cuanto al rol del Estado se refleja también en los tipos de “políticas públicas”, pues es precisamente la elaboración de éstas la “esencia” de la actividad de aquel. De este modo, podríamos mencionar algunas continuidades, en cuanto no se abandonaron cuestiones técnicas que habían sido desarrolladas en la década previa. No obstante, éstas fueron integradas a políticas más globales que se constituyen como sectoriales pero también como intersectoriales pues resultan de la acción conjunta de diferentes agencias estatales: Ministerios de Agricultura, de Producción, de Desarrollo Social, etc. El aparato estatal rural, o dicho de otro modo, la institucionalidad pública estatal orientada al medio rural ha tenido innovaciones relevantes de las que mencionaremos como más importante la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. La creación de este Ministerio en septiembre de 2009 asegura por un lado, la continuidad y permanencia de los problemas vinculados al medio rural en la agenda de gobierno y, a la vez, una jerarquización institucional de las problemáticas sectoriales y del desarrollo rural. En esta reformulación de las agencias, se reconfigura la visión del medio rural que no abarcaría lo estrictamente productivo, competitivo y puramente sectorial y que permite la visibilidad de algunos sujetos sociales, tales como los productores familiares. El desarrollo rural comienza entonces a gestionarse de un modo diferenciado pero, a la vez, integrado a la política sectorial.

La creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación no ha sido fortuita. El mismo constituye, en realidad, el resultado de la puesta en agenda pública de la temática agropecuaria desde el llamado “conflicto campo-gobierno”

23 Por este motivo, esta etapa ha sido caracterizada por algunos analistas como “etapa rosa” (CENDA, 2010). Se indica que, en 2008, comienza una segunda etapa en la que el crecimiento se desaceleró y aparecen algunas tensiones, de las que el conflicto “campo-gobierno”, que mencionaremos a continuación, resulta un buen ejemplo.

del año 2008²⁴, cuyo primer antecedente fue la creación por decreto 571/08 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación con el objetivo de identificar, diseñar y ejecutar políticas y programas que atiendan a las necesidades específicas de la agricultura familiar.

Estas no han sido las únicas manifestaciones, pero son sustantivas como pruebas del viraje en la concepción sobre el desarrollo rural. Si bien la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar ocurre en 2008 en una coyuntura política enmarcada en el mencionado conflicto y con un nivel de acción de gobierno acotado en tal sentido, resulta de un proceso previo en el cual las miradas sobre el desarrollo rural, lo agrícola y lo sectorial se constituyen de modo cambiante.

Al considerar la última variable seleccionada: “concepción de desarrollo rural”, es posible también reconocer continuidades y rupturas. En ambos casos observamos la presencia de políticas y programas de tipo focalizadas. Aquí, el punto más relevante es que, aun siendo focalizadas (para *un tipo* de productor, en *un tipo* de territorio), en la actualidad, las políticas de desarrollo rural pretenden trascender ese atributo formando parte de una estrategia global de desarrollo que integre actores, territorios y Estados subnacionales. En este sentido, también se ha modificado el carácter de la participación y/o el *empoderamiento*²⁵ de los actores que se comprende no sólo estrictamente vinculado a la generación de emprendimientos con metas económico-productivas de carácter más bien asistencial o ante la emergencia de determinadas coyunturas, sino también con la posibilidad de que los sujetos involucrados participen en los procesos de toma de decisión.

Según Soverna (2008), a partir de 2003, pero con más énfasis desde 2005, la cuestión del desarrollo rural empezó a tener un lugar más visible en la agenda sectorial. La incorporación del tema territorial, de la mano de algunos expertos latinoamericanos, la decisión de la SAGPyA de pedir cooperación internacional para identificar una estrategia de desarrollo rural, el reimpulso a la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) y la participación argentina en la REAF del MERCOSUR, generaron situaciones que permitieron reorientar y ampliar la política nacional de desarrollo rural. Los talleres para referentes facilitaron el conocimiento y/o la

24 Sobre las características y evolución este extenso conflicto, asociado a la propuesta de aumento de las retenciones sobre granos y carne vacuna, que tuvo como principales protagonistas a los productores de la región pampeana y contó con el apoyo de sectores urbanos medios y altos, pueden consultarse, entre otros el trabajo de Barsky y Dávila (2008) y el de Giarraca y Teubal (2010).

25 Entendiendo como empoderamiento una noción relativa que expresa la condición de una mayor capacidad de organización social que posibilita la defensa y promoción de los intereses de un determinado grupo social (vulnerable o subordinado) ante el mercado, el Estado y otros grupos sociales.

participación de los gobiernos provinciales en las políticas nacionales y también promovieron una mayor y mejor articulación con diferentes programas nacionales como el mencionado PSA.²⁶

La necesidad de un diálogo sobre políticas de desarrollo está presente en los documentos que sintetiza los hallazgos de los *Talleres Regionales* que fueron organizados por la Comisión de Desarrollo Rural (CDR) y también en los documentos del FoNAF. Tal como afirman Lattuada, Marquez y Neme (2012), en el proceso de diálogo que desarrollaron el Foro, la Sección Nacional de la REAF y las reuniones regionales de la REAF-MERCOSUR, comenzaron a formarse dirigentes sectoriales y se afianzaron los cuadros del sector público. Este aporte del proceso a la renovación y consolidación de dirigentes y cuadros públicos no debería pasar inadvertida. La REAF y su Sección Nacional sacudieron en alguna medida a la entonces SAGPyA. La necesidad de encontrar respuestas y diseñar propuestas a plazo fijo generó, por un lado, una audiencia regional –integrada por los países del bloque y asociados– que aguardaba definiciones en cada reunión semestral para poder continuar con la labor pautada; y por otro lado, que las organizaciones tomaran cuenta del potencial valor de un ámbito de discusión política como la Sección Nacional de la REAF y también observaran atentamente la posición de la Secretaría en los temas priorizados por la agenda regional.²⁷

De este modo, el diseño de la política pública plantea un avance en la dirección de un mayor carácter participativo, *dialógico* y en *red* como veremos más adelante.

En estos procesos la participación de la ciudadanía expresada en tipos de intereses, naturaleza y envergadura de los actores, capacidades de gestión y movilización de recursos y resultados buscados suelen tener un alto grado de variación, pero algunos requisitos básicos son insustituibles. Por una parte, la necesaria organización de los participantes, condición que permite definir objetivos y estrategias a los actores

26 Entre estas actividades y talleres pueden destacarse: Encuentro Nacional de Pequeños Productores Vinculados al PSA, Ciudad de Buenos Aires, 25 y 26 de noviembre de 2003 / Talleres regionales de planificación y organización de las actividades del PSA-PROINDER con las Áreas de Desarrollo Rural de las Provincias entre otros. Véase Soverna (2008: 36).

27 Por su propia entidad, y también a causa de la estructura organizacional de la ex - SAGPyA, los temas priorizados convocaron a distintas áreas de dos subsecretarías: las entonces Direcciones Nacionales de Mercados y de Alimentos, y las Direcciones de Economía Agraria y de Desarrollo Agropecuario, así como el PRODERNEA, el PRODERNOA, el PSA y el INTA. Estos destinaron, expertos y técnicos para que conformaran junto al equipo técnico encargado del FoNAF, la elaboración de las propuestas que se elevarían a las autoridades políticas. En este marco se realizaron reuniones de trabajo para tratar temas específicos planteados por la REAF. De esta manera, los especialistas enriquecieron sus apreciaciones con el reconocimiento de la existencia de “otra agricultura”, cuyos requerimientos podían ser también otros. Por su parte, el personal de los programas de desarrollo rural se vio técnicamente fortalecido por el aporte de sus colegas (Lattuada *et al.* 2012:162).

así como capacidad de asumir compromisos de co-responsabilidad; y por otra, la disponibilidad de información en cantidad, calidad y tiempo adecuados como insumo crítico de todo el proceso (Oszlak 2009).

En el sentido mencionado los procesos históricos de *participación* promovidos en el marco de los programas de desarrollo rural se han caracterizado por sus limitaciones. Cuando no ha primado el interés de participar en función de la obtención de un beneficio directo, las características comunes en aquellos casos de participación voluntaria no inducida en distinto tipo de organizaciones se concentra en aquellas personas con mayor instrucción y capital cultural, varones adultos y escolarizados, con reducida presencia de jóvenes y/o mujeres; una participación inconstante de la mayoría de los beneficiarios; prácticas de elección democrática y generalizada de los representantes poco frecuentes; alto grado de dependencia de los referentes y técnicos externos; formas organizativas poco estructuradas e informales; escasa posibilidad de trascender los proyectos o cuestiones del grupo primario; y reducida o nula información disponible (Manzanal 2010: 37-39).

Un Estado democrático que se reserva un rol protagónico y de garante de los procesos de desarrollo debe asumir la responsabilidad de construir los mecanismos de participación de los actores involucrados que permita superar las debilidades mencionadas.

Probablemente el proceso de elaboración del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (2010-2016) –en adelante PEA–²⁸ pueda considerarse un primer intento –incompleto y con falencias– por introducir un componente vinculado a la planificación estratégica y la participación amplia de los más diversos actores de la sociedad civil. Desde su creación, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca ha promovido una gestión participativa del desarrollo en el sector agropecuario y agroindustrial cuyo principal producto es la construcción del PEA, articulando en él las demandas de los actores sectoriales involucrados en acción conjunta con el Estado nacional, provincial y local.

El PEA se constituye como una política de largo plazo en la que se incluye el perfeccionamiento de las estrategias vigentes para la implementación de políticas. El plan posee un componente participativo muy fuerte que se manifiesta en dos planos: por un lado, la vinculación y articulación de las agencias estatales: INTA, INTI, otros ministerios y secretarías y los gobiernos provinciales. Por otro, la incorporación de aquellos actores que el documento del PEA establece como “actores” del sistema productivo: asociaciones vinculadas a la producción, la tecnología y el conocimiento en el medio rural, las gremiales de corte tradicional, los

28 El PEA fue lanzado oficialmente en setiembre de 2011. El detalle sobre el estado actual del plan puede encontrarse en <http://www.minagri.gob.ar/site/areas/PEA2/index.php>

clusters y cadenas productivas y del sistema social: asociaciones civiles vinculadas a la agricultura familiar, el medio ambiente, los derechos del consumidor, etc. Cada uno de estos actores se integrará a una instancia participativa de reflexión denominada *Consejos Federales*. Estos, según se explica en la redacción del PEA son espacios destinados a facilitar el juego ordenado de los actores con normas de funcionamiento y relaciones de interacción previamente establecidas y se trabajará en mesas sub-sectoriales, regionales, provinciales o temáticas. El Estado nacional organiza y garantiza el diálogo entre esta red de actores tan diferentes. Esto es un dato muy relevante pues es éste complejo institucional el que ocupa el centro de la escena sin perder el rol directriz que lo caracteriza en la toma de decisiones.

En este punto, resulta sugerente tomar en consideración una serie de aspectos teóricos que, vinculados a la teoría democrática en términos amplios, nos permiten comprender mejor la constitución de estas redes de actores en problemáticas más acotadas y específicas. Nos referimos a la noción de “*red dialógica de discurso*” (O’Donnell 2010), entendida como aquella en la que los ciudadanos pueden co-constituir una esfera pública al dirigirnos a otros y a los gobernantes sobre cuestiones que refieren a valores, identidades e intereses de importancia común. La *red dialógica* puede establecerse en dos niveles: horizontal y vertical pero nunca es autoritaria, permite interpelaciones dialógicas y no monológicas. Al referirse a la autoridad superior, la red es vertical y mientras tal interpelación ocurre en una asociación o espacio del que formamos parte, la red es constituida horizontalmente. La constitución de redes dialógicas, en ambos sentidos, es garantía de prácticas democráticas tal como indica el autor: “[...] el ejercicio individual y colectivo de interpelaciones dialógicas legalmente, verticales y horizontales, es un espacio fundamental de la democracia; estos son espacios donde ciudadanos/ agentes pueden deliberar acerca de temas de su interés, incluso cuestiones referidas a decisiones presentes en la agenda de Estados y gobiernos” (O’Donnell 2010: 191).

El PEA, a partir de su componente participativo, se intenta constituir como una red dialógica que aunque puede funcionar en sentido vertical, permite la integración horizontal de los distintos actores que las componen. El nodo, la función comando de esa red, está constituida por el Estado nacional. Un plan estratégico así planteado, incluso con las deficiencias y críticas que puedan realizarse respecto de su confección, contenidos o implementación –es muy temprano aún para dar cuenta de éstos– requiere indudablemente de un Estado con recursos y con capacidad de gestionarlos, y plantea una excelente oportunidad para la refundación de un nuevo Estado en cuanto a aparatos y procesos.

Al analizar entonces, integralmente, la relación *aparato estatal, políticas públicas y desarrollo rural*, podemos mencionar estas tres transformaciones institucionales, que no agotan las ocurridas en el último tiempo, pero que ejemplifican el carácter de los cambios que queremos indicar. La creación del Ministerio de Agricultura,

Ganadería y Pesca, de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y del PEA modificaron el panorama de cara al rol del Estado y el carácter de las políticas públicas, especialmente respecto de los modos en los que la participación de los actores puede producirse en términos reales en el desarrollo rural.

Reflexiones finales

La gestión del desarrollo rural en Argentina ha cambiado en esta última década. Las iniciativas insulares, compensatorias y asistenciales de la década de 1990, en función de la concepción de un mercado omnipresente y un Estado subsidiario, *mínimo*, han sido desplazadas por una estrategia progresivamente institucionalizada donde el Estado nacional, *ampliado*, manifiesta su rol directriz, sin dejar de habilitar por ello espacios para una participación sustantiva de los actores involucrados. Promoviendo el *empoderamiento* y la participación de aquellos sectores más vulnerables de la sociedad rural, cuyas necesidades y reclamos resultaban en cierto modo invisibles para la política agraria, concebida ésta en términos excluyentemente sectoriales. En este punto, si bien resulta prematuro afirmar la irrupción de una “nueva” gestión estatal del desarrollo rural, sí es posible marcar algunos rasgos que dan cuenta de su incipiente pero creciente existencia. El énfasis puesto en la comparación de los dos períodos: 1991-2001 y 2002, hasta la actualidad, permitió mostrar algunos cambios que merecen ser tenidos en cuenta.

En primer lugar, advertimos la necesidad estratégica de una política de Estado y de desarrollo rural –global, integral– que no anule la vigencia de los territorios como construcciones sociales, como terrenos de desarrollo de relaciones de cooperación y conflicto, en definitiva, local y focalizada. Por el contrario y, a nuestro criterio, ambas instancias –sectorial y territorial– son complementarias en los contextos actuales, donde el desarrollo rural se contempla como una problemática de carácter generalizado en todo el país.

No es posible pensar el desarrollo rural con una perspectiva estrictamente localista y viceversa. La mirada local –territorial– y la participación de los actores estatales y no estatales del territorio a partir de la intervención en los procesos de decisión que los afectan y en donde desarrollan sus prácticas será fundamental; pero, también lo será la figura del Estado nacional como decisor y garante de la implementación de las políticas públicas diagnosticadas en forma participativa, de los alcances de éstas y de la posibilidad que el desarrollo rural pueda implementarse como una política pública estructural y sustentable. En esta línea se encuentran las estrategias dispuestas en algunas *redes* generadas por los “nuevos” instrumentos de políticas.

En segundo lugar, y muy vinculado con lo anterior, hemos mencionado las innovaciones institucionales que se observan en el marco de este Estado *ampliado* y cómo ciertas capacidades estatales se encuentran en proceso de cambio y recuperación. Sin embargo, estas capacidades no tienen que ver sólo con aquello vinculado al aparato administrativo sino también, con los modos de vinculación del Estado con la sociedad civil y los resultados que esta vinculación promueve en términos de políticas públicas. No basta entonces, la existencia de nuevas agencias, programas e instrumentos de políticas sino que la conformación de las *redes* de actores, y la capacidad política de su gestión, serán piezas fundamentales del rompecabezas.

Finalmente, los actores del desarrollo rural poseen hoy, a partir de estructuras –como el PEA–, y del fortalecimiento de las organizaciones y redes –como el FoNAF–, una responsabilidad política en la posibilidad de incluir de manera real a los sujetos en las políticas públicas orientadas al desarrollo rural: elaborando diagnósticos y propuestas, ejecutando programas y controlando su implementación. En este sentido mencionamos, al comenzar el último apartado, el *empoderamiento* de los actores. Al menos en términos discursivos, el PEA invita a una planificación participativa en esa línea que permitiría a los distintos actores pasar de ser espectadores a creadores de opciones para la construcción de políticas.

Aquí hay una clave importante pues hay una clara intencionalidad, distinta a la idea de participación puesta en marcha en la década del noventa, aunque la capacidad del Estado para sostenerla y, asimismo, la de los actores para apropiarse de ella, está por verse.

Referencias citadas

- Anlló, Guillermo; Kosakoff, Bernardo y Ramos, Adrián. 2007. "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Introducción". En Kosakoff, Bernardo (editores) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. pp. 7-25. Santiago de Chile: CEPAL.
- Barsky, Osvaldo. 1992. Políticas agrícolas y reformas institucionales en la Argentina en el contexto del "ajuste". *Ruralia* (3): 7-34.
- _____. 1990. *Políticas Agrarias en América Latina*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Barsky, Osvaldo y Jorge Gelman. 2009. *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Barsky, Osvaldo y Mabel Dávila. 2008. *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Barsky, Osvaldo et al. 1988. *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. Buenos Aires: FCE.

- Bartolomé, Leopoldo y Gabriela Schiavoni. 2007. *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*. Buenos Aires: Ciccus.
- Belli, Elena y Héctor Hugo Trincheró. 2009. *Fronteras del Desarrollo. Impacto social y económico en la cuenca del río Pilcomayo*. Buenos Aires: Biblos.
- Castelnuovo Biraben, Natalia. 2010. Tensiones, contradicciones y disputas: Guaraníes y ONG`S de desarrollo en el Noroeste Argentino. *Avá* (18): 43-59.
- Cavarozzi, Marcelo. 2005. *Experiencias municipales y provinciales en la gestión del desarrollo rural*. Informe RIMISP. Buenos Aires: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA). 2010. *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Colmegna, Paula y M. Cecilia Matarazzo. 2001. Una perspectiva antropológica sobre el desarrollo. *Revista Theomai*, (3).
- D'Elia, Vanesa *et al.* 2010. Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables. *Revista de Seguridad Social*. (260): 30-55.
- De Janvry, Alain *et al.* 1991. *Campesinos y desarrollo en América Latina. Proceso global. El DRI en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Dirven, Martine. 1999. El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad. *Revista de la CEPAL* (68): 171-186.
- Escobar, Arturo. 1997. Anthropology and Development. *International Social Science Journal* (154): 497-515.
- _____. 1991. Anthropology and the development encounter: The making and marketing of development anthropology. *American Ethnologist*. 18 (4): 658-682.
- Evans, Peter. 2008. "El Estado como problema y como solución". En. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. pp. 21-54. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Feito, María Carolina. 2004. "Antropología y desarrollo rural. Contribuciones al abordaje etnográfico a los procesos de producción e implementación de políticas". En: *Avá*, N° 6. Posadas: Programa de Postgrado en Antropología Social- UNaM. Páginas 1-27.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (coords.). 2010. *Del paro agrario a las elecciones de 2009: tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (comp.). 2005. *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*. Buenos Aires: Alianza.
- Gimeno, Juan Carlos y Monreal, Pilar. 1999. *Las controversias del desarrollo: críticas desde la antropología*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación - Los libros de la Catarata: Madrid.

- Gras, Carla; Hernández, Valeria (Coords.). 2009. *La argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Biblos.
- Iazzetta, Osvaldo. 2005. "El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes". En: *Temas y Debates*, número 10, Rosario: Facultad de Ciencia Política y RR. II., Universidad Nacional de Rosario. Páginas: 35-55.
- Lattuada, Mario; Márquez, Susana y Neme, Jorge. 2012. *Desarrollo rural y política: reflexiones sobre la experiencia Argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires: Ciccus.
- Lattuada, Mario. 2011. "Política de tierras en la Argentina: lo estratégico y lo social". En: *Agrópolis*, año 3, N°: 3, cosecha gruesa, invierno 2011, Montevideo, Uruguay: Funder. S/d. Disponible en Internet: <http://revistaagropolis.org/2011/06/politica-de-tierras-en-la-argentina-lo-estrategico-y-lo-social/>
- _____. 2006. *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Lattuada, Mario; Renold, Juan Mauricio; Binolfi, Luciana y De Biasi, Adriana. 2006. "Limitaciones al desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas". En: Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo; Lattuada, Mario (Comp.) *Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus. Páginas 153-175.
- Lattuada, Mario. 1988. *Política agraria y partidos políticos (1946-1983)*. Buenos Aires: CEAL.
- Manzanal, Mabel. 2009. "Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina". En: Manzanal, Mabel y Villarreal, Federico (org.) *El desarrollo y sus disputas en territorios del norte argentino*. Buenos Aires: Ciccus. Páginas 17-44.
- Manzanal, Mabel y Nardi, María Andrea. 2008. "Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995". En: Schejtman, Alejandro y Barsky, Osvaldo (comps.) *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI. Páginas 492-525.
- Manzanal, Mabel. 2006. "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural". En: Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo; Lattuada, Mario (Comp.) *Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus. Páginas 21-50.
- Márquez, Susana. 2007. *Un año del Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio del diálogo político desarrollado por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*. Buenos Aires: PROINDER.
- Nogueira, María Elena. 2010. "El uso del término 'capacidades estatales' para el análisis de políticas en la actualidad. Aproximaciones en torno al caso del sector agropecuario en Argentina (1991-2009)". Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional y II Internacional sobre Democracia: "Los

- senderos de la democracia en América Latina: Estado, sociedad civil y cambio político”, Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- O’Donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires: Prometeo.
- _____. 2003. “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”. En: O’Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo y Vargas Cullell, Jorge (ed.) *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: PNUD-Homo Sapiens. Páginas 25-149.
- _____. 1993. Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*. 33 (130): 163-184.
- Oszlak, Oscar. 2009. “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico”. En: *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil*. pp. 9-47. En Buenos Aires: CIPPEC.
- _____. 1984. *Políticas Públicas y Regímenes Democráticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: CEDES.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnell. 1976. *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.
- Obschatko, Edith. 1994. *Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina*. Buenos Aires: GEL-Fundación Arcor.
- Picas Contreras, Joan. 1997. “El papel de las organizaciones no gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación”. Tesis doctoral. Barcelona: Departament d’Antropologia Social i d’Història d’Amèrica i Àfrica. Facultat de Geografia i Història, Universitat de Barcelona.
- Ploeg, Jan Douwe van der Henk Renting *et al.* 2000. Rural Development: from practices and policies to theory. *Sociologia Ruralis*. 40 (4).
- Ramírez, Omar. 2007. El espejo invertido de la realidad: el discurso del desarrollo a la apología de la gestión ambiental. *Avá* (10.).
- Rofman, Alejandro. 2000. *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Schejtman, Alexander y Osvaldo Barsky. (comps.). 2008. *El Desarrollo Rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Schejtman, Alexander y Julio Berdegué. 2003. “Desarrollo Territorial Rural”. Borrador de Trabajo, División América Latina y el Caribe del Fondo de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile: RIMISP.
- Schiavoni, Gabriela *et al.* 2006. “Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el Estado, las ONGs y los productores en la provincia de Misiones (Argentina)”. En: Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada

(comps.) *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. pp. 251-268. Buenos Aires: Ciccus.

Soverna, Susana. 2008. *El desarrollo rural en Argentina: situación de las políticas provinciales*. Buenos Aires: SAGPyA.

Spadafora, Ana María. 2002. "Antropología, desarrollo y poblaciones indígenas. Una perspectiva crítica". En: *IX Congreso de Antropología de la FAAEE*. septiembre.

Fuentes

Decreto N° 2284: Desregulación Económica.

Decreto N° 571/08: Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación

Documento Base del FONAF para implementar políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar.

Documento PEA: Plan Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal. Versión 2. Director del proyecto: Isidoro Felcman.

<http://www.minagri.gob.ar/site/areas/PEA2/index.php>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002.