

Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones

Rural development policies in Argentina. Concepts, context and changes

Mario Lattuada

Mario Lattuada es Doctor en Humanidades e Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

E-mail: mjlatuada@gmail.com

resumen

La problemática del *desarrollo* tiene una extensa trayectoria en su construcción como *concepto* y como *estrategia* de intervención en la sociedad. Las contribuciones surgidas de claustros universitarios anglosajones (pero también latinoamericanos) abonaron extensos y profundos debates académicos, así como el diseño de las estrategias de intervención de gobiernos y organismos de financiamiento internacional. El contenido de este artículo se propone dar cuenta del *proceso* de construcción del concepto de *desarrollo* y su evolución en diferentes contextos históricos, su estrecha vinculación con las políticas de transformación de las comunidades rurales y el modo en que esas corrientes de pensamiento influyeron en los programas de desarrollo rural llevados a cabo en la Argentina entre 1984 y 2013. En cuanto a la influencia de esas ideas en los programas del desarrollo rural en la Argentina, se ha realizado un análisis comparativo diacrónico basado en fuentes primarias. La presencia del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) como organismo internacional de financiamiento de programas de desarrollo rural en la Argentina, desde sus primeras experiencias a fines de la década de 1980 hasta la actualidad, permitió el análisis de los documentos de diseño y reorientación de los programas elaborados en diferentes contextos históricos. A partir de este material se analizan los cambios ocurridos en la definición de los objetos del desarrollo, la población objetivo, los instrumentos priorizados, y la estructura a cargo de la definición y gestión de la política de desarrollo rural.

palabras clave

desarrollo / desarrollo rural / Argentina

summary

The subject of *development* has a long history in its constitution as a concept and as a strategy to intervene society. Contributions from Anglo-Saxon and Latin American universities have given place extensive academic discussion, but have also helped design strategies to intervene governments and international funding agencies. The purpose of this article is to outline the *process* through which *development* as a concept is assembled and its evolution in different historical contexts, taking into account its close connection to government policies focused on the transformation of rural communities, and the way those ideas have influenced rural development programs conducted in Argentina from 1984 to 2013. This paper presents a diachronic and comparative analysis based on primary sources. The presence of the *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)* and other international funding agencies of rural development programs, since their first experiences in the late 1980s to the present, has made it possible to examine the design and reorientation of the programs conceived in different historical contexts. Based on this material, the changes in the definition of the objects and subjects of rural development are analyzed in order to contribute to the definition and management of a rural development policy.

keywords

development / rural development / Argentina

Introducción

La problemática del *desarrollo* tiene una extensa trayectoria en su construcción como *concepto* y como *estrategia* de intervención en la sociedad. Las contribuciones surgidas de claustros universitarios anglosajones (pero también latinoamericanos) abonaron extensos y profundos debates académicos, así como el diseño de las estrategias de intervención de gobiernos y organismos de financiamiento internacional.

Fruto de esas reflexiones y de las experiencias concretas implementadas durante los últimos setenta años, una serie de cuestiones han tenido continuidades y rupturas de acuerdo a los diferentes contextos económicos y políticos; éstas han modelado tanto la definición del *objeto* del desarrollo y la identificación e incorporación de los *sujetos* destinatarios como las *estrategias* e *instrumentos* priorizados en los diferentes contextos históricos para alcanzarlo.

El contenido de este artículo se propone dar cuenta del *proceso* de construcción del concepto de *desarrollo* y su evolución en diferentes contextos históricos, su estrecha vinculación con las políticas de transformación de las comunidades rurales y el modo en que esas corrientes de pensamiento influyeron en los programas de desarrollo rural llevados a cabo en la Argentina entre 1984 y 2013.

Las diferentes posiciones sobre el concepto de *desarrollo* han sido construidas retomando el trabajo central de Valcárcel (2006), que da cuenta de un sinuoso proceso desde sus orígenes –asociado a la idea de *progreso* surgida en la Grecia clásica y consolidada en la Europa de la *Ilustración*– hasta la actualidad, donde los enfoques del *desarrollo humano* y las críticas de las corrientes del *post-desarrollo* ocupan un lugar destacado en el debate. Sobre esta estructura se han articulado los aportes de diferentes autores respecto de las características asumidas por las estrategias de intervención en el desarrollo rural de América latina y Argentina.

En cuanto a la influencia de esas ideas en los programas del desarrollo rural en la Argentina, se ha realizado un análisis comparativo diacrónico basado en fuentes primarias. La presencia del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) como organismo internacional de financiamiento de programas de desarrollo rural en la Argentina, desde sus primeras experiencias a fines de la década de 1980 hasta la actualidad, permitió el análisis de los documentos de diseño y reorientación de los programas elaborados en diferentes contextos históricos.¹ A partir de este material se analizaron los cambios ocurridos en la definición de los objetos del desarrollo, la población objetivo, los instrumentos priorizados y la estructura a cargo de la definición y gestión de la política de desarrollo rural.

I. La construcción de los múltiples significados del desarrollo

I.1. Crecimiento económico y modernización

En los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial, el *desarrollo* comienza a ser entendido como una política internacional y nacional de *modernización* de los países y de las comunidades rurales bajo una concepción evolucionista unilineal con pretensión universal que plantea como modelo de llegada los países capitalistas dominantes de occidente.

En este modelo dicotómico existen sólo dos sectores, uno moderno –industrial y urbano– que cumple un rol dinámico en la transformación de un sector atrasado y pasivo –rural y agrario–, y que requiere atravesar inexorablemente diferentes etapas para alcanzar ese ideal de desarrollo. En el debate académico la expresión de esta corriente tuvo su más claro y difundido exponente económico en el trabajo de Rostow *Las etapas del crecimiento económico* (1961). La incorporación de *tecnología moderna*, de los *avances científicos* y la *inversión de capital* e infraestructura que posibiliten el aumento de la producción, la productividad y los ingresos constituyen la base de la transformación estructural propuesta.

Esto implicaba modernizar la tecnología utilizada en el sector agropecuario, impulsar la agricultura comercial y promover una rápida industrialización y urbanización en reemplazo de un sector tradicional asentado en la agricultura de subsistencia, de baja productividad y con escasas articulaciones al mercado comercial.

Pero además, el modelo requería transformaciones sociales y políticas, a partir de las cuales pautas y valores tradicionales y estructuras y procesos diferentes a un sistema político democrático debían ser removidos. Las contribuciones de la sociología aportaron en este sentido a partir de las teorías del cambio social (Parsons, 1966; Hoselitz, 1962; Germani, 1965, 1969), en las cuales se destaca la importancia de la creciente diferenciación social y sus consecuencias en el cambio de valores, principios y conductas sociales. Las recomendaciones para la transición de una sociedad tradicional hacia una *sociedad moderna* incluían la necesidad de normas institucionalizadas, de alfabetización, de la consolidación de organizaciones burocráticas especializadas (públicas y privadas) y sistemas de participación político democráticos.

Desde la geopolítica, esta corriente tuvo su máxima expresión en la organización e intervención de la cooperación internacional para el desarrollo, inaugurada por el presidente de EE.UU., Harry Truman en 1949 (Valcárcel, 2006), y en las intervenciones en la región a partir de una serie de *proyectos de desarrollo de comunidad* en diferentes países. Estas ideas se mantenían una década después en la iniciativa hemisférica del programa denominado *Alianza para el Progreso*, en 1961, y los estudios y propuestas de *reformas agrarias* en algunos países de Centro y Sudamérica impulsados a partir de los estudios del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), integrado por representantes de FAO, BID, CEPAL, IICA y OEA, a partir de la segunda mitad de la década de 1960.²

A pesar del claro apoyo que brindó el gobierno norteamericano a estos procesos de reforma agraria, la naturaleza política de los mismos tuvo una impronta nacional particular en cada país, con sus intereses locales afectados y diversos actores sociales involucrados.³

Hacia la segunda mitad de la década de 1960, los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y, en la década siguiente, el FIDA, comenzaron a involucrarse en forma creciente en proyectos de desarrollo rural orientados específicamente a paliar la situación de pobreza rural, paralelamente al retiro del gobierno de EE.UU. en su participación directa en este tipo de programas. Estas iniciativas se intensifican desplegando una

diversidad de actividades cubiertas con ese objetivo y un aumento creciente en los fondos destinados para asistencia a la producción agropecuaria, a la realización de obras de infraestructura y servicios que promueven la producción, pero también al desarrollo social de las comunidades rurales (servicios de salud, capacitación o abastecimiento de agua). Esta nueva estrategia de intervención, denominada *Programas de Desarrollo Rural Integrado* (DRI), reemplazaba a los *programas de desarrollo de comunidad* –aunque mantenía muchas de sus características– y se extendió hasta avanzada la década de 1980.

De acuerdo con Barsky (1990), la ejecución de estos programas en distintos países latinoamericanos presentó serias dificultades en la identificación de sus beneficiarios, así como en la integración de los objetivos productivos con los de índole social. La diversidad de proyectos y aspectos de inversión económicos y sociales generaba una sumatoria confusa de componentes bajo la noción de integralidad. En términos metodológicos se atribuía gran importancia a la elaboración del documento del proyecto, invirtiéndose en ello grandes esfuerzos técnicos en estudios de factibilidad que justificaran las inversiones y créditos por conceder. Los largos períodos que suponían la realización y aprobación de los mismos se constituían en factores negativos, puesto que cuando se iniciaban efectivamente las acciones y se realizaba el desembolso de los recursos gestionados, el contexto social y político se había alterado significativamente. Por otro lado, era notable la rigidez en la formulación de los proyectos, lo que iba en desmedro de la comprensión de los procesos locales sobre los que se pretendía intervenir.

Con una lógica que priorizaba los objetivos planteados por la banca internacional y cuyas líneas de acción se construían en sentido unidireccional desde los organismos de planificación y crédito hacia las poblaciones rurales pobres, se fortalecieron relaciones de asistencialismo, paternalismo y asimetría en el interior de las comunidades. La sumatoria de actores internacionales, nacionales y locales intervinientes y la diversidad de aspectos productivos y sociales que pretendían abarcar los proyectos en cada región y país derivaron en una caótica ejecución diferenciada de proyectos. De este modo, en cada lugar se observaron marcadas diferencias de criterio en la definición de las poblaciones-objetivo y en la relación que se establecía con los denominados sujetos del desarrollo y sus situaciones específicas de atraso o pobreza. Estas cuestiones actuaron en desmedro del enfoque integral pretendido por los planificadores del DRI y llevaron a un progresivo debilitamiento de la propuesta en el transcurso de la década de 1980.

La problemática del desarrollo rural en la Argentina fue ajena hasta una época bastante reciente, velada por la preponderancia económica, social y simbólica de una región pampeana excedentaria en alimentos, con una estructura social de menor polarización relativa y una producción extensiva con tecnología moderna, tempranamente articulada al mercado mundial.

La situación de las economías regionales, especialmente en el Noroeste, el Noroeste y Cuyo, que poseían mayores similitudes con las realidades campesinas y territorios donde el tema del desarrollo rural ocuparía un lugar destacado –como en buena parte de los países latinoamericanos–, fue ignorada en el plano nacional

por su escaso peso económico para el funcionamiento de la economía en su conjunto –asentada en el núcleo pampeano y rioplatense– y porque el bajo número de población, el nivel de recursos movilizados, el grado de organización y activación social no fueron suficientes para que sus necesidades y reclamos alcanzaran un lugar en la agenda pública nacional, salvo en situaciones esporádicas de muy corta duración.

La Argentina, sin antecedentes previos en programas de desarrollo rural, con el retorno a la democracia en 1983 inició las primeras experiencias, y avanzó en negociaciones con el BID y el FIDA en la última etapa de un modelo de intervención –DRI– que pronto sería cuestionado (FIDA, 1995).

Entre los años 1984 y 1990, la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación llevó a cabo a través de la Unidad Técnica de Desarrollo Rural un conjunto de acciones en coordinación con las provincias del NOA (Jujuy, Salta, Catamarca, La Rioja, Tucumán y Santiago del Estero) a través de una estrategia de proyectos locales con pequeños productores que contó con la cooperación técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la participación del Instituto Nacional De Tecnología Agropecuaria (INTA), organizaciones no gubernamentales como INDES, INCUPO y Fundapaz y el apoyo financiero de diversas instituciones. Se denominó “*Programa de Apoyo a Pequeños Productores del Noroeste Argentino, PNOA*” (PROINDER, 2003). Esta iniciativa dio origen a la Unidad de Minifundio del INTA, que se formalizó en 1987 y continuó sus acciones hasta la actualidad. El Programa tenía como objetivo reforzar el autoconsumo de las familias minifundistas, promover la incorporación de tecnologías apropiadas y la conformación de organizaciones locales, con el fin de poner en marcha emprendimientos productivos comunitarios. Mediante su gestión y con la participación de otros actores locales se buscaba mejorar la competitividad productiva y promover la diversificación y la integración a procesos agroindustriales como medios para acceder a diferentes mercados con mayor probabilidad de éxito.

En el marco de ese *programa* se obtuvo financiamiento del *Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer* (UNIFEM) para el apoyo a las mujeres rurales en situación de pobreza. Con esos recursos y el aporte técnico del IICA se ejecutaron el “*Proyecto de Integración de la Mujer Rural al Programa PNOA en el departamento de Cachi, Salta*” entre los años 1987 y 1989 y el “*Proyecto de Apoyo a la Incorporación de la Mujer al Programa NOA*”, que incluyó proyectos piloto ejecutados entre 1989 y 1991 en las seis provincias del NOA.

El primer programa con financiamiento internacional en la Argentina también se incluyó en los finales de esta perspectiva del desarrollo. El Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola (FIDA) inició sus actividades en el año 1983 en respuesta a una solicitud del gobierno de Argentina para realizar un proyecto de desarrollo rural en el norte del país. El préstamo fue aprobado cinco años después, en 1988, para dar origen al *Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA)*, que comenzó a ejecutarse recién en diciembre de 1991 y culminó en junio de 1996.

Los contenidos y acciones de estas primeras experiencias remiten a los contextos en los que el desarrollo rural se conceptualiza como un punto de llegada bajo las indicaciones de las teorías de la modernización.

Como bien sintetiza Valcárcel (2006), el desarrollo desde la perspectiva de la *modernización* proponía sentar las bases para reproducir en todos los países las condiciones que caracterizaban la situación de las naciones económicamente más avanzadas: industrialización, alta tasa de urbanización y educación, tecnificación de la agricultura y adopción generalizada de los valores, principios y formas de organización de la modernidad: orden, racionalidad y actitud individual.

1.2. Dependencia y desarrollo

A partir de la década de 1960 y con mayor intensidad en la década de 1970 se produce una ruptura conceptual con la corriente de la *modernización* a partir de los aportes de destacados académicos latinoamericanos. La *teoría de la dependencia*, en cuya construcción contribuyen desde perspectivas diferentes Paul Baran (1957), Osvaldo Sunkel (1995), Pablo González Casanova (1970), André Gunder Frank (1973), Theotonio Dos Santos (1970), Fernando Enrique Cardoso y Enzo Faletto (1971), Raúl Prebisch (1967, 1974) y los trabajos de la *Comisión Económica para América Latina* (CEPAL) –entre otros–, sostiene que el problema del desarrollo y subdesarrollo constituyen dos caras de una misma moneda en la fase *imperialista* del capitalismo mundial, dado que el subdesarrollo es consecuencia de las relaciones de clases internas y la división internacional del trabajo.

La relación centro/periferia, a partir de la cual los países menos desarrollados se encuentran limitados a la producción de bienes de bajo valor agregado –extractivos o agropecuarios– mientras los países centrales concentran la producción y comercio de los bienes industriales y de alta tecnología, genera un intercambio económico asimétrico que conlleva a una transferencia de excedentes permanente que cristaliza esta situación de *dependencia*.

Las alternativas de desarrollo en los países periféricos para algunos autores (Dos Santos, 1969; Gunder Frank, 1973) era la adopción de una vía socialista, mientras para otros (Cardoso, 1974; Prebisch, 1974) existían caminos menos radicales a partir de un desarrollo capitalista dependiente donde la industrialización podía integrarse y crecer a partir de un mayor protagonismo del Estado en la economía. La redistribución de la riqueza a favor de los sectores de menores recursos a través de los programas educativos y asistenciales, la promoción de la industria, la modernización del sector agropecuario y el acceso de los campesinos a la tierra a partir de los programas de reformas o transformación agraria constituían las principales herramientas para la transformación de las situaciones de subdesarrollo.

A pesar de la ruptura conceptual sobre sus causas, esta corriente de pensamiento continuaba caracterizando el subdesarrollo/desarrollo al interior de los países con la misma polarización planteada por la corriente de la *modernización*: tradicional/moderno; rural/urbano; agro/industria.⁴ Las vías de transformación estaban orientadas en el mismo sentido aunque cambiase el signo político: ma-

yor tecnología, mayor productividad, urbanización, racionalización e institucionalización de las relaciones económicas, ruptura de los patrones tradicionales del sistema político y reemplazo por un Estado moderno y participación política de las mayorías.

Las ideas de Raúl Prebisch –director en esa época de la CEPAL– tuvieron su influencia en la Argentina al elaborar el plan económico del gobierno de la Revolución Libertadora a fines de 1955 conocido como *Plan Prebisch*. Aunque muchas de sus iniciativas no se aplicaron, otras que apuntaban al fortalecimiento de la industria y la modernización del agro a través de la intervención del Estado llegaron a implementarse, como la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que ocuparía un rol central en la investigación, adaptación y transferencia de tecnología para la modernización del sector rural (Rouquié, 1983). Otras iniciativas en esta línea fueron llevadas adelante por el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi entre 1958 y 1962, en particular aquellas vinculadas a la industria siderúrgica y la inversión petrolera.

En cuanto al desarrollo agrario, probablemente las iniciativas del gobernador bonaerense de la Unión Cívica Radical Intransigente Oscar Alende en 1959 –abortadas por la conducción nacional de su propio partido, Arturo Frondizi– y el proyecto de *plan agrario* promovido por el ingeniero Horacio Giberti, a cargo de la Secretaría de Agricultura durante el breve período del gobierno peronista de 1973-1974, constituyan los proyectos políticos más cercanos a la corriente de pensamiento *anti-dependentista*. Iniciativas impositivas y desarrollo tecnológico para la región pampeana e intervenciones de mayor profundidad en la estructura agraria que incluían expropiaciones y redistribución de los recursos productivos, en aquellos casos en que los incentivos económicos no resultaran exitosos y en las restantes regiones del país, constituían los ejes centrales para la modernización del sector (Lattuada, 1986).

Las dictaduras militares y la doctrina de seguridad nacional impulsada a nivel hemisférico durante buena parte de la década de 1970 fueron acompañadas por un proceso de alto endeudamiento externo e inicio de un proceso de desmantelamiento del *modelo sustitutivo de importaciones* (ISI) y una activa participación estatal en las economías nacionales impulsado por la CEPAL en varios países de la región. A ello se sumaron el crecimiento económico ocurrido en varios países y regiones considerados subdesarrollados en el sudeste asiático –Corea de Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur–, el debilitamiento del socialismo real que desembocaría en la caída del muro de Berlín a fin de la década de 1980 y el ascenso de China a partir de su mayor inserción en el mercado, la inversión extranjera y el comercio internacional. El paradigma centro/periferia ahora era cuestionado por la visión de un mundo multicéntrico, y las nuevas formas de dependencia pasaban del comercio a las finanzas de la mano de los organismos financieros internacionales, que impusieron *políticas de ajuste y apertura* de las economías nacionales como condición para renovar el financiamiento de las pesadas deudas externas (Valcárcel, 2006).

I.3. Consenso de Washington: neomodernismo y ajuste estructural

La corriente de la *modernización* retoma un renovado impulso partir del denominado *Consenso de Washington*⁵, que promueve un único modelo de desarrollo a seguir: un capitalismo de fronteras abiertas basado en las fuerzas del mercado como principal institución que asigna y redistribuye los recursos y un Estado que se retrae a un rol subsidiario de aquél. El crecimiento económico vuelve a ser instalado como el indicador exclusivo del desarrollo y, el ajuste estructural y la apertura unilateral al mercado externo, la estrategia para alcanzarlo.

Visto en retrospectiva, el tema del *desarrollo rural*, si bien tiene algún antecedente incipiente en la década de 1980 –a partir del retorno a la democracia–, se instala definitivamente en la Argentina en la década de 1990, cuando se diagnostica que la mitad de las explotaciones agropecuarias del país desaparecerían, incluyendo buena parte de los pequeños y medianos productores de la región pampeana, en las condiciones del nuevo modelo de paridad cambiaria, apertura y desregulación de la economía (INTA, 1992, 1993).

El desarrollo rural comienza a ocupar un lugar en la agenda pública nacional en el proceso de consolidación de un modelo que minimiza el rol del Estado en la sociedad, desplaza las decisiones al mercado, considera innecesarias y contraproducentes las políticas sectoriales y propone programas asistenciales y compensatorios para quienes se encuentran fatalmente condenados a la exclusión en el nuevo contexto de acumulación e integración a la economía mundial que las propuestas de ajuste estructural del *Consenso de Washington* imponían.

Desde entonces una variedad de iniciativas y programas fueron puestos en marcha en distintas regiones, con diferentes beneficiarios, modelos de intervención, fuentes de financiamiento, agencias responsables y actores públicos y privados involucrados.

Entre 1990 y 2002 se pusieron en marcha en la Argentina una docena de programas de asistencia y de desarrollo para pequeños y medianos productores agropecuarios a cargo de diferentes agencias gubernamentales –INTA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA)– sostenidos por distintas fuentes de financiamiento (Presupuesto Nacional, BID, BM, FIDA).⁶ A ellos se agregaron programas llevados adelante en forma directa entre organismos de financiamiento internacional y organizaciones gremiales empresarias y de la sociedad civil, sin intervención de agencias públicas, como los impulsados por el BID con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones –FOMIN–⁷ (Lattuada, Nogueira, Urcola, 2013).

Los *Programas de Apoyos Integrados para Pequeños y Medianos Productores basados en la Demanda* surgen en este contexto como una variante mejorada de los programas de *Desarrollo Rural Integrado* (DRI) de la década anterior. A diferencia de aquellos, ahora era la demanda y no la oferta la que determinaba las necesidades por satisfacer de los beneficiarios.

Estos programas proponían en sus diseños un conjunto de apoyos en los que la conformación de mercados de financiamiento y de asistencia técnica ocupaba un lugar central, y eran complementados por servicios de información y capacitación. Las

estrategias se proponían crear, organizar y fortalecer capacidades locales y brindar un menú acotado de opciones y apoyos, a partir de los cuales los productores, a través de su interacción y el asesoramiento técnico con el respaldo de múltiples instituciones, buscaban el camino que consideraban más adecuado para su caso. Para algunos se esperaba que fuese suficiente con reordenar las actividades productivas, mejorar las condiciones de seguridad alimentaria, organizar su empresa, o intensificar la producción; en otros las transformaciones requeridas podían ser más profundas, incorporando nuevas actividades productivas, adoptando formas organizativas diferentes a la empresa individual, o abordando actividades o servicios que implicaban trascender los límites de la producción primaria.

Los instrumentos para hacer posibles esas transformaciones consistieron en una asistencia técnica a los pequeños y medianos productores y el acceso a financiamiento con garantías solidarias, con una metodología de funcionamiento grupal brindada por técnicos multifunción cuyos honorarios eran subsidiados por los programas –con la expectativa de que progresivamente esos costos fueran trasladados a los beneficiarios– y respaldados por una vasta red de instituciones públicas y privadas.

Los programas de apoyo a los productores de menores recursos y a población rural vulnerable –mujeres, comunidades aborígenes– compartían muchos principios de los aquí mencionados, con la diferencia de que la asistencia financiera contaba en algunos programas con instrumentos de aportes no retornables, un subterfugio para evitar la palabra “subsidio”, que había caído en desgracia para la época. En el caso de productores de mayores recursos productivos y económicos, el financiamiento podía acotarse al asesoramiento sobre fuentes y condiciones de acceso en el mercado.

En los sectores más vulnerables se otorgaba una mayor atención al problema de los sistemas de comercialización destacados como un factor crítico de su situación, así como al fortalecimiento de la producción para autoconsumo para garantizar su seguridad alimentaria. Otras problemáticas de similar importancia para esos sectores, como el acceso a un mayor control de recursos productivos –como la tierra– o la regularización de su situación de ocupación, sólo eran mencionados en pocos programas y ocupaban un lugar secundario en relación a otros objetivos.

Como lo reconocería años después John Williamson, principal mentor del *Consenso de Washington*, los resultados de la iniciativa liberal de *ajuste estructural y crecimiento económico* no fueron los esperados: “...Entre 1994 y 1999, 10 países en desarrollo de ingreso mediano experimentaron crisis financieras que deterioraron los niveles de vida y en algunos casos hicieron caer los gobiernos y empobrecieron a millones de personas...” (2003: 9). La historia recorrida por la Argentina como paradigma del ajuste estructural y sus resultados ha sido tan conocida como padecida por sus ciudadanos y por el ámbito académico.

Desde los primeros años de la década de 1990 existieron advertencias (Murmis, 1993) sobre que el proceso de transformación de la estructura económica no resultaría neutral respecto de las posibilidades de inclusión social y de distribución de la riqueza. La naturaleza de apertura y desregulación del modelo, tal como se implementara en muchos países de la región, tendía al aumento de la escala empresarial y

de la concentración del poder económico, profundizando los problemas de equidad estructurales de las sociedades latinoamericanas.

Los programas de desarrollo rural ejecutados en la Argentina durante la década de 1990 concebidos bajo este paradigma fueron insuficientes para compensar la magnitud de la crisis y la velocidad de concentración de la estructura agraria con la consiguiente expulsión de pequeños y medianos productores. No obstante los programas implementados y el haberse duplicado los niveles de producción y de exportaciones agrarias de la Argentina a partir de una modernización tecnológica y organizacional de la producción, en sólo una década el 21% de los establecimientos agropecuarios existentes, en su mayoría, de dimensiones pequeñas y medianas, desaparecieron en un proceso de acelerada concentración económica y exclusión⁸.

1.4. Post-consenso de Washington: el otro desarrollo

De manera paralela a las principales corrientes de pensamiento y de intervención sobre el desarrollo de países y de los territorios rurales, se fueron conformando distintas líneas de pensamiento y propuestas que, posteriormente, contribuirán a una concepción del desarrollo más compleja, incorporando a las variables económicas cuestiones ecológicas, sociales y culturales en reemplazo de la visión de la *modernización* y del *Consenso de Washington*.

1.4.1. Desarrollo sostenible: ambiente y recursos naturales. Ante la evidencia de los efectos negativos sobre los recursos naturales y el ambiente de los modelos de crecimiento económico basados en una sociedad de consumo, surgieron en los países nórdicos y se consolidaron internacionalmente concepciones ambientalistas y propuestas sobre *otro tipo de desarrollo*.

Las propuestas del *ecodesarrollo* o el *otro desarrollo* se han materializado en las distintas *cumbres de la tierra* (Estocolmo, 1972; Río de Janeiro, 1992), en la creación en 1973 del *Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente* (PNUMA) y en el informe de la *Comisión Brundtland* (1987) que da origen al concepto de *desarrollo sostenible* (Valcárcel, 2006).

Advierten sobre los límites del desarrollo alentado por la sociedad de consumo y ponen énfasis en la necesidad de un *desarrollo* orientado a satisfacer las necesidades humanas con prioridad sobre la erradicación de la pobreza, movilizadas en forma endógena y autónoma, en armonía con el ambiente.

Si bien estas iniciativas no lograron cambiar estructuralmente la orientación de los programas de desarrollo, contribuyeron a la incorporación progresiva de referencias y estrategias de intervención que, sin dejar de intensificar la producción o transformar el ambiente, incluyeron condiciones para mitigar su impacto negativo o incentivaron la recuperación de las condiciones y aptitudes de los recursos naturales y el ambiente.

En la Argentina, esta problemática estuvo presente desde mediados de la década de 1990, pero se incorpora en forma explícita en los programas de desarrollo de última generación avanzada la primera década del siglo XXI.

I.4.2. Primero lo primero: las necesidades básicas. Aportes de diferentes vertientes con menor grado de difusión y penetración internacional fueron abonando la redefinición del concepto y las estrategias de desarrollo. El enfoque de las *necesidades básicas* de Paul Streeten (1986) destacaba la importancia de la satisfacción de las *necesidades humanas básicas* –alimentación, vivienda, salud– y complementariamente disminuir la desigualdad a partir del acceso a la educación, trabajo digno, participación en las decisiones y libertades individuales.

I.4.3. Las capacidades humanas y las libertades individuales. El economista y filósofo hindú Amartya Sen (1983; 1985) desarrolló el enfoque de las *capacidades humanas*, a partir del cual el desarrollo no consiste en el aumento de la oferta de bienes materiales y su disponibilidad, sino en el crecimiento de las capacidades de los individuos para poder decidir y conducir su existencia, una concepción que gira en torno a los derechos y las libertades individuales.

I.4.4. Instituciones y capital social. Las nuevas corrientes económicas del denominado *neo-institucionalismo* sostienen la importancia de las instituciones y las organizaciones para resolver las imperfecciones del mercado en la asignación de recursos. La cultura, las normas y reglas que rigen una sociedad, el Estado y el *capital social* construido a partir de las formas de asociación y cooperación de sus miembros juegan un papel central en los procesos de desarrollo (North, 1993; Stiglitz, 2002).

De acuerdo con esta concepción la sociedad regula los comportamientos y relaciones humanas a partir de las instituciones, entendidas como las normas y reglas restrictivas formales –leyes, reglamentos, programas– e informales –ideas, creencias, valores, actitudes– que integran su cultura y organizan la interacción de los actores sociales que se expresan a través de sus *organizaciones*. Las instituciones afectan a través de sus incentivos, oportunidades y restricciones las acciones de los agentes y, a largo plazo, el desarrollo de los territorios y países (North, 1993).

En este sentido, las asociaciones y organizaciones de una sociedad basadas en actitudes de confianza y comportamientos de reciprocidad y cooperación constituyen un capital social que es considerado un factor influyente en el desarrollo económico y el desempeño de las instituciones democráticas y, por lo tanto, relevante para diseñar programas orientados a promover la participación social y superar la pobreza (Putnam, 1993).

La noción de *capital social* no es nueva; comenzó a utilizarse a comienzos de 1980 (Bourdieu, 1980), pero una década después es cuando se produce un avance relevante en el debate académico de las ciencias sociales y su adopción e instrumentación por los principales organismos de financiamiento internacional en los programas de desarrollo rural.⁹

I.4.5. El desarrollo humano. Los aportes de John Williamson, Paul Streeten y Amartya Sen, entre otros, abonaron el concepto de *Desarrollo Humano* que la organización de las Naciones Unidas adoptó para la elaboración el *Índice de De-*

sarrollo Humano que a partir de la década de 1990 aplica a los diferentes países. Esta concepción del desarrollo contempla además del acceso a recursos económicos –a partir del PBI– indicadores asociados a la calidad de vida de los individuos, expresados en la cobertura de servicios básicos en salud y educación –las manifestaciones en la esperanza de vida, la matrícula y grado de alfabetismo–, así como dimensiones de participación de la población en las decisiones políticas y sostenibilidad de los recursos naturales y el ambiente, entre otros.

En esta corriente de pensamiento, la generación de *oportunidades* iguales y la ampliación de las *capacidades y derechos* de las personas constituye la esencia del *desarrollo humano*, entendido como un estado de *bienestar* de los individuos.

I.4.6. El post-desarrollo: diversidad y desarrollo local. Finalmente, existe una corriente de pensamiento denominada *post-desarrollo*, promovida originalmente desde perspectivas antropológicas (Ritz, 2002; Escobar, 2012), a partir de la cual se realiza una crítica a todas las versiones de la *modernización*, dada su visión evolucionista eurocéntrica.

Pero, además, cuestiona la esencia misma del concepto de desarrollo, al que asocia un discurso de poder y de control social de los pueblos. Esta corriente reivindica el derecho a la diferencia y otorga un lugar central a los actores locales y a la comunidad en la toma de decisiones y construcción de su destino en función de sus propios valores y aspiraciones. Desde esta perspectiva, el discurso y la intervención de los programas de desarrollo rural y de los Estados nacionales y subnacionales es cuestionado (Manzanal, 2012).

I.4.7. El desarrollo territorial rural. La propuesta del *Desarrollo Territorial Rural* (DTR) se origina hacia mediados de la década de 1990, pero en la Argentina su influencia se observa una década después.¹⁰

El DTR se inscribe en la transición de las propuestas del *ajuste estructural* y las corrientes de pensamiento del *post-consenso de Washington*. Concebido desde una visión en la que los Estados nacionales tenían una reducida intervención en el mercado y la sociedad y las políticas sectoriales eran inexistentes o al menos poco relevantes, enfatiza la necesidad de profundizar las reformas que posibiliten una consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil de orden local o territorial en los procesos de desarrollo rural.

El nuevo discurso sobre el desarrollo rural sostiene que estas políticas deben trascender las “macro” reformas y abordar el desarrollo en el nivel “micro” para generar respuestas equitativas y sostenibles a las inversiones, dada la heterogeneidad de los espacios rurales en cuanto a disponibilidad de activos, productividad, costos de transacción, fallas y restricciones de mercado, vacíos institucionales, acceso a los bienes públicos (De Janvry y Sadoulet, 2000).

En esta línea, Schejtman y Ramírez han definido al Desarrollo Territorial Rural (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 sustentable la economía del*

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

Para ello se considera necesario estimular y facilitar a) la vinculación competitiva de los territorios rurales a mercados más dinámicos a través de *transformaciones productivas*; b) la coordinación de las relaciones de cooperación entre los agentes económicos, sociales y gubernamentales mediante procesos de *desarrollo institucional*; c) la *inclusión de los sectores pobres y socialmente excluidos, así como también de la micro y la pequeña empresas agro-rurales* en los mencionados procesos de transformación productiva y de desarrollo institucional. Este último objetivo es de carácter transversal a los anteriores dado que la prioridad radica en los procesos de transformación productiva e institucional que incluyan a los pobres, a los excluidos y a micro y pequeños empresarios rurales.

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 económico-productivas e institucionales promovidas por actores públicos y privados con competencia sobre un territorio que cooperan y se articulan con actores de carácter regional y nacional, cuya sumatoria y sinergia confluyen en un *proceso* de desarrollo rural, en un todo de acuerdo con las concepciones *neoinstitucionalistas* que reivindican la importancia del capital social .

En esta propuesta, el *territorio* sobre el que se despliegan las experiencias es delimitado por una *construcción social*. Por lo tanto, la frontera o competencia del mismo está determinada por los actores involucrados. No obstante, cuando se hace referencia a los actores que son los promotores de las acciones del desarrollo o a las experiencias concretas, el territorio es local –el municipio, un área que incluye algunos distritos o departamentos–; rara vez abarca una o varias provincias y menos aún el territorio nacional en su conjunto.

El *desarrollo institucional* suele tener un sentido vago y amplio que incluye los valores culturales que rigen comportamientos de los actores sociales en las definiciones teóricas del paradigma, pero su aplicación más frecuente y específica se reduce a acuerdos entre los actores locales, desde un contrato comercial, un convenio municipio-cooperativa o un acuerdo sobre un plan estratégico local entre varios actores públicos y privados.

Finalmente, la propuesta del DTR establece como prioridad la eliminación de las condiciones de *pobreza rural* incluyendo no sólo a los productores agropecuarios y sus familias sino al conjunto de la población que reside y trabaja en el ámbito rural no agrario. Esta perspectiva otorga visibilidad y prioriza los lazos de la producción agropecuaria propiamente dicha y las actividades vinculadas –transformación, servicios y actividades no agropecuarias– que, en los procesos y

tendencias hacia la modernización y urbanización, teóricamente, generan mayores oportunidades de trabajo e ingresos en las zonas rurales.

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 están directamente relacionados con los procesos de desarrollo. Por tanto, se considera que las iniciativas no funcionan de manera centralizada aun cuando sean los Ministerios de Agricultura los que tengan responsabilidad directiva sobre su ejecución e implementación. Schejtman y Berdegué (2004) indican que este hecho pone en evidencia una incorrecta identificación del *desarrollo rural* con el *desarrollo de la agricultura* y con los aumentos de la producción y la productividad agrícola.

La propuesta resulta valiosa en su rescate de la importancia del capital social local y regional, y de la necesidad de su fortalecimiento para cualquier iniciativa de desarrollo que se pretenda sostenible en el tiempo. No obstante, resulta sugerente el rol residual que las agencias estatales a nivel nacional poseen como agentes del desarrollo rural desde esta perspectiva. Es evidente la vinculación de este enfoque con una visión donde el Estado 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*, característica de la etapa del *ajuste estructural del Consenso de Washington*. La importancia otorgada a los actores locales y la minimización del rol de los Estados nacionales sugieren afinidades con las posturas críticas de las corrientes denominadas del post-desarrollo, pero, a diferencia de aquella, el énfasis puesto en lo económico-productivo y la articulación con los mercados dinámicos lo inscriben en las posturas más cercanas a las corrientes neo-modernizadoras y al de las *capacidades individuales* del post-consenso de Washington.

Revisiones críticas han surgido en el último lustro sobre esta perspectiva, algunas profundizando la importancia de la sociedad civil y los procesos de gobernanza (AAVV, 2013) y otras reivindicando el rol del Estado nacional y las políticas públicas en los procesos de desarrollo rural (Lattuada, Márquez y Neme, 2012).

Como indica Evans (2007: 51), el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo un requisito de cualquier política económica eficaz. El Estado es un actor que el análisis de este tipo de políticas debe tener necesariamente en cuenta. A ello se debe agregar el peso relevante que tienen las políticas macro económicas y sectoriales en los niveles de bienestar y de competitividad de los territorios rurales, donde las actividades directa o indirectamente vinculadas a la producción agraria continúan siendo preponderantes, y también en territorios urbanos, donde la riqueza rural fluye como factor dinámico de sus economías. Factores que fueron minimizados en los primeros esbozos del nuevo paradigma del *Desarrollo Territorial Rural* e incorporados tardíamente más como justificación ante las críticas que como parte constitutiva y funcional del modelo propuesto.¹¹

El paradigma del DTR se inscribe con mayor o menor ortodoxia y con rupturas y continuidades en la mayoría de los programas de desarrollo rural de la Argentina posteriores a 2006, tanto en aquellos llevados adelante por el INTA como los que

se implementan a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.¹²

II. Las transformaciones de los programas de desarrollo rural en la Argentina

La participación del FIDA como organismo internacional de financiamiento de programas de desarrollo rural en la Argentina desde las primeras experiencias hasta la actualidad permite observar las transformaciones de los enfoques sobre el *desarrollo* imperantes en los diferentes contextos históricos.

El FIDA inició sus actividades en la Argentina en el año 1983 en respuesta a una solicitud del gobierno para realizar un proyecto de desarrollo rural en el noreste del país. El préstamo fue aprobado cinco años después dando origen a la ejecución del PNEA (1991-1996), elaborado bajo los últimos tiempos del enfoque de la *modernización* y el *Desarrollo Rural Integrado (DRI)*. Desde 1996 hasta la actualidad se han implementado otros cinco proyectos FIDA en el país: PRODERNEA (1999-2007) y PRODERNOA (1999-2012), productos de las iniciativas de la *neomodernización* del ajuste estructural del *Consenso de Washington*, y los programas de última generación: PRODERPA (2007-2013), y especialmente PRODEAR (2009-continúa) y PRODERI (2011-continúa), forjados bajo las orientaciones del *otro desarrollo* y del *Desarrollo Territorial Rural*.

El análisis comparativo de los documentos elaborados para el diseño o reorientación de los mencionados programas (FIDA 1995; 2000; 2002; 2006; 2008a; 2008b; 2010; 2011) permite observar, a continuación, las influencias de los diferentes enfoques en los cambios operados en la definición de los objetos del desarrollo, la población objetivo, los principales actores que intervienen en la gestión del mismo y los instrumentos priorizados en las estrategias de intervención.

II.1. Objeto del desarrollo rural

La pobreza rural. El objeto del *desarrollo rural* en la Argentina ha sido históricamente focalizado en la pobreza, los pequeños productores agropecuarios y los territorios extra-pampeanos o economías regionales cuya problemática giraba en torno al acceso a recursos como el crédito y las nuevas tecnologías agrícolas (PNEA, PSA, PROINDER, PRODERNEA, PRODERNOA).¹³

Ese objeto ha sufrido transformaciones integrando una serie de cuestiones que expresan cierta *continuidad incremental*. En la actualidad, se consideran pobres en los programas de desarrollo rural a los pequeños propietarios agrícolas que, aun teniendo tierra, no consiguen rentabilizarla por falta de acceso a mercados, financiamiento y asistencia técnica; los grupos aborígenes, que viven en entornos muy desfavorables en varias provincias al norte y al sur del país; las mujeres rurales sin empleo o ingresos permanentes y con los núcleos familiares bajo su responsabilidad; los trabajadores rurales y campesinos sin tierra que trabajan como asalariados transitorios, y las familias numerosas –en especial las más jóvenes– sin ingresos fijos y sin capacitación profesional. Las condiciones medioambientales adversas y la erosión de los recursos naturales representan

desafíos adicionales para los pobladores de las zonas rurales, y especialmente para los más pobres (BM, 2007).

A ello se agrega un desplazamiento del objeto desde un referente basado en lo productivo/sectorial a otro de carácter territorial. Como objeto de desarrollo, lo *rural* ha sido identificado hasta fines del siglo XX con lo sectorial agropecuario y, por lo tanto, acotado a quienes desarrollaban actividades productivas directamente asociadas. Esta concepción ha cambiado en la actualidad para incluir a toda la población que reside en el medio rural y desarrolla diversos tipos de actividades que incluyen pero no se limitan a la producción agropecuaria –artesánías, turismo, servicios, etc.–, aun teniendo en cuenta su centralidad en la generación de los ingresos directos e indirectos de los territorios rurales.¹⁴

En forma paralela al cambio de enfoque de lo *agrario* por lo *rural*, la intervención de los programas ha ampliado su radio de acción, extendiéndose de las regiones que concentraban una mayor proporción de pequeños productores agropecuarios pobres en las regiones del Noroeste y Noreste hacia el resto de las regiones y provincias donde existan bolsones de pobreza de sus pobladores rurales. Los primeros programas de desarrollo en la Argentina fueron regionales¹⁵: PNEA, PRODERNEA, PRODERNOA, y aún el PRODERPA, mientras que los programas de última generación como el PRODEAR y el PRODERI, si bien otorgan prioridad a las regiones tradicionales, ampliaron su competencia a todo el país. Otros programas como PROVIAR o PROICSA¹⁶, de la etapa reciente, definen su accionar en función de la actividad productiva, vitivinícola en el primero y caña de azúcar en el segundo, independientemente de la región.

Los programas de última generación y aquellos de tipo sectorial, aunque mantienen la retórica promovida de los organismos de financiamiento internacional sobre la *pobreza rural* como objeto principal de los programas de desarrollo, expresan un *enfoque relacional*¹⁷ de la misma integrando, entre los beneficiarios de sus acciones, a sectores que no siendo pobres rurales desarrollan actividades que los incluyen y generan alternativas de viabilidad a sus emprendimientos.

El ambiente y los recursos naturales ocuparon una mención secundaria en los primeros programas de desarrollo rural (PNEA, PRODERNEA, PRODERNOA), más como un requisito administrativo de prohibición respecto de la implementación de ciertas acciones –como el uso de plaguicidas prohibidos– que como un tema prioritario en los objetivos de la agenda del desarrollo rural que ocupa en la actualidad. Los programas de última generación como el PRODERPA (reorientado), el PRODEAR y el PRODERI incorporan esta problemática en forma específica, y este último establece en su diseño objetivos, metas e instrumentos orientados a la mejora de las condiciones del suelo y el ambiente (FIDA, 2011).

La generación y consolidación de capital social. Todos los programas de desarrollo rural en la Argentina desde las primeras experiencias en la década de 1990 hasta la actualidad han promovido la organización de los productores en formas asociativas con mayor o menor grado de formalización.

Durante la etapa del *ajuste estructural*, la conformación de grupos de productores tenía un objetivo instrumental y complementariamente económico. Los pro-

gramas fueron diversos en sus objetivos y estrategias, no obstante, en su amplia mayoría brindaban asistencia técnica, capacitación, apoyo socio-organizativos y en algunos casos también financiamiento, a través de *estrategias grupales y asociativas* que, además, posibilitaba en ciertos casos en que las iniciativas se consolidaban en su organización aumentar escala, reducir costos, ganar capacidad de negociación, mejorar los ingresos familiares o la seguridad alimentaria de los beneficiarios.

Los resultados de estas acciones se manifestaron en miles de experiencias grupales en los territorios donde los programas tuvieron intervención, abarcando diversos grados de formalización y desarrollo organizacional, formas jurídicas, tipos de actividad productiva, comercial o reivindicativa, así como características socio-productivas de sus integrantes (Lattuada, 2011).

Esta perspectiva se mantuvo desde lo instrumental hasta la actualidad, pero la organización y asociación de los beneficiarios pasó a ser un objetivo en sí mismo a partir de las concepciones provenientes de las corrientes *neoinstitucionalistas* que destacaban el papel del *capital social* de una comunidad en el desarrollo, es decir, la existencia y consolidación de numerosas asociaciones basadas en la cooperación de sus miembros y sus redes de colaboración. Esta concepción fue promovida por los organismos de financiamiento internacional a partir de la etapa del *post-consenso de Washington* (BM, 2001; BID, 2001) e instalada a partir de la adopción del paradigma del *Desarrollo Territorial Rural*.

La formación de grupos de beneficiarios inicialmente promovidos con la finalidad de facilitar el acceso a los servicios de crédito y de asistencia técnica comienza a cambiar a partir de las reorientaciones del PRODERNEA (2003) y PRODERNOA (2006), en consonancia con la perspectiva política del gobierno hacia el pequeño productor y los sectores excluidos y las dificultades observadas en la implementación.

La promoción del fortalecimiento del *capital social* se efectuó en dos niveles paralelos y complementarios, aunque no necesariamente fueron producto de una planificación inicial.

Por una parte, a la estrategia de intervención de los programas, que se basó en un primer momento en la formación de grupos y luego en un progresivo apoyo a sus organizaciones, se agregó la estrategia regional del FIDA en MERCOSUR a partir de la creación de la *Reunión Especializada para la Agricultura Familiar* que indujo la conformación del *Foro Nacional de la Agricultura Familiar* (FONAF) a nivel país y los *foros provinciales* de la agricultura familiar. Esta iniciativa tuvo en un primer momento el apoyo de PRODERNEA y PRODERNOA (2005) y, posteriormente, de la Subsecretaría de Agricultura Familiar (2008) con la participación de los técnicos en el territorio del PSA y PROINDER que se integraron a su estructura.

El *Foro Nacional de la Agricultura Familiar*, inaugurado en diciembre de 2005 y formalizado en marzo de 2006 por Resolución SAGPyA N° 132, produjo en un plazo relativamente breve un diagnóstico participativo e integral, reflejado en el *Documento de Mendoza* (2006a), y lineamientos estratégicos para una política de

desarrollo rural en el *Documento de Parque Norte* (2006b). Este último plantea políticas diferenciales para la agricultura familiar, un uso socialmente equitativo y ecológicamente sustentable de los recursos naturales y el fortalecimiento institucional de las organizaciones sectoriales y gubernamentales. Además, el Foro generó una serie de externalidades 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. En el Foro participaban alrededor de quinientas asociaciones de pequeños productores de distinta naturaleza –reivindicativas y económicas– y, si bien desde sus inicios estuvo estrechamente asociado a las acciones llevadas adelante por el Estado nacional, en los primeros días de diciembre de 2011 sus integrantes formalizaron jurídicamente la *Federación de Organizaciones Nacionales de la Agricultura Familiar*.

La segunda vía de fortalecimiento del capital social en el medio rural fue incorporada por los programas de desarrollo más recientes (PRODERPA, PRODEAR, PRODERI, PROVIAR). Éstos ponen énfasis en consolidar el desarrollo rural de la agricultura familiar a partir de fortalecer y otorgar un mayor protagonismo a las asociaciones de productores y población rural vulnerable en los territorios, creando o fortaleciendo sus capacidades, con el objeto de constituir un capital social que trascienda la etapa de intervención temporal de los programas y se constituyan en el sustento del desarrollo territorial. Las organizaciones desde esta perspectiva reemplazan, en algunos casos, y complementan, en otros, la intervención de los bancos y de los gobiernos provinciales en la ejecución de los programas en los territorios.

En síntesis, el objeto del desarrollo rural fue mutando desde un enfoque sobre la pobreza absoluta agraria hacia la concepción de la mejora progresiva y constante de la calidad de vida de la población rural, priorizando a aquellos en situación social y económica vulnerable, a partir del incremento del valor de sus actividades económicas agrarias y no agrarias en los diferentes territorios –incluida la región pampeana–, el cuidado del ambiente y los recursos naturales, y la consolidación de sus capacidades y organizaciones en sus relaciones con la sociedad, el mercado y el Estado.

II.2. La población objetivo

Así como los objetos del desarrollo rural fueron incorporando nuevas cuestiones y se re-interpretaron y enfatizaron aquellas que estuvieron presentes desde los inicios, los sujetos sobre los que se focalizaron los programas acompañaron ese proceso de incremento y refinamiento conceptual respecto de los destinatarios de los mismos que hoy se incluyen en una definición amplia de *agricultura familiar*.

Estos cambios se observan al considerar que los sujetos del desarrollo rural actualmente ya no lo constituyen exclusivamente un sector de los productores rurales, los pequeños productores pobres, ni las actividades económicas se encuentran acotadas a las actividades agropecuarias directas.

En la delimitación del concepto de *agricultura familiar* que en la actualidad incluye a los sujetos del desarrollo rural contribuyen criterios socioeconómicos,

culturales y políticos. La *agricultura familiar* como sujeto de desarrollo integra a la población rural vulnerable –mujeres, jóvenes– y de escasos recursos económicos –comunidades aborígenes, trabajadores que sin disponer de tierras tienen emprendimientos económicos en el medio rural como las artesanías, el turismo, la pesca o la apicultura entre otros, los emprendedores agroindustriales pequeños y medianos dedicados a la elaboración de quesos, dulces, vinos, aceites, encurtidos, etc.–, así como a los pequeños productores agropecuarios que dirigen o trabajan directamente unidades domésticas de producción. Las personas que componen este universo desempeñan un papel protagónico en la construcción social de los territorios rurales y de su identidad. Los sujetos integrantes de esta “otra agricultura” se caracterizan por sus asimetrías respecto de la agricultura empresarial en cuanto al acceso y disponibilidad de información, recursos productivos y poder de negociación, quienes expresan una manera diferente en el modo de sentir y construir su relación con el medio rural.

Los *pequeños productores pobres* constituyeron la población objetivo de los primeros programas de desarrollo rural, que progresivamente ampliaron su población objetivo al incluir grupos vulnerables de pobladores rurales que, no encontrándose en situación de pobreza en términos de ingreso, no necesariamente desempeñan actividades agropecuarias, o presentaban serios condicionantes de carácter social y cultural para la mejora de sus condiciones de vida. Esta perspectiva incluye entonces ya no sólo a los productores rurales “pobres” en términos de ingresos y actividad, sino también a pobladores rurales vulnerables por su condición de aborígen, mujer, joven, o asalariado transitorio.

La población objetivo del primer proyecto (PNEA) estuvo focalizada en productores agropecuarios con superficies menores de 25 has. El programa, a posteriori, incluyó el tema de “mujer rural” a partir del aporte de recursos económicos con ese destino provenientes de un programa de Naciones Unidas (Baudron, 1993; FIDA, 1995; PROINDER, 2003). El PRODERNEA y el PRODERNOA continuaron inicialmente con ese requisito.

No obstante, el PRODERNEA incluyó además un componente especial de apoyo a *comunidades aborígenes* (FACA), y en su reorientación en 2003 incorporó a los *jóvenes rurales* como una categoría explícita de su población objetivo (FIDA, 2002). El PRODERNOA agregó poblaciones denominadas vulnerables mediante un componente no reembolsable para ayudar a satisfacer necesidades básicas y reducir la pobreza extrema. La reorientación del PRODERPA en 2009 fue dirigida a un grupo de beneficiarios pobres que incluye a pequeños productores rurales mayores de catorce años que producen para la subsistencia o para el mercado; incluye también a beneficiarios que, aun cuando pudieran estar por encima de la línea de pobreza en un momento dado, son altamente vulnerables ante cambios en las condiciones ambientales o de mercado típicas de la Patagonia; e incluye también a comunidades aborígenes, población rural en general y a jóvenes y mujeres rurales pero sin establecer un componente específico para atenderlos (FIDA, 2008a).

El PRODEAR y el PRODERI incluyen como beneficiarios principales a productores familiares o trabajadores rurales adultos y a población rural en general,

contemplando a miembros de comunidades aborígenes y a grupos de jóvenes y abarcando hombres y mujeres.

Los *Trabajadores Agrícolas Transitorios (TAT)* han sido incluidos recientemente como sujetos del desarrollo rural en forma explícita a partir del último de los programas mencionados, aunque ellos han compartido desde siempre los mayores índices de pobreza y NBI, que caracterizan a los sectores vulnerables del medio rural, y junto a los trabajadores agrícolas en general integran la definición amplia de *agricultura familiar*.

La cuestión de género y mujer rural ha sido un eje temático que ha permanecido a través de todos los programas FIDA desde su inclusión en el PNEA, pero que también ha sufrido modificaciones en su enfoque.

En el medio rural, las mujeres se caracterizan por la invisibilidad de su trabajo productivo. La mayoría de las mujeres rurales son registradas en los censos dentro de la categoría de inactivas. Las tareas reproductivas no son remuneradas ni percibidas como trabajo ni siquiera por las propias mujeres, y, comparativamente, tienen menores posibilidades de empleo, salarios más bajos por el mismo trabajo y menor oportunidad de acceso a trabajos estables.

Los programas de desarrollo rural en Argentina han pasado desde un enfoque centrado en la *mujer rural* a una perspectiva transversal sobre género que procura una integración y participación equitativa de ambos sexos en grupos y actividades productivas, económicas, organizacionales y reivindicativas.

Desde esta concepción se ha discutido en distintas oportunidades la conveniencia de establecer componentes o cupos específicos en los programas en favor de las mujeres, pero excepto en el primer programa (PNEA), los restantes se han inclinado por una perspectiva transversal sin reserva de acciones, cupos o recursos específicos. No obstante, existieron iniciativas que promovieron esa mayor equidad en las oportunidades de acceso y participación a los recursos. En los proyectos como PRODERNEA existieron algunas iniciativas relevantes como los de artesanías de *Proyectarte*, llevados a cabo en la provincia de Formosa, en los que las mujeres de diferentes comunidades aborígenes ocuparon un lugar central. También se promovió su participación activa en las estructuras de representación a partir de un financiamiento adicional para la participación de mujeres en representación de las organizaciones en las reuniones del *Foro Nacional de la Agricultura Familiar*.

En los programas de reciente generación como PRODERPA, PRODEAR o PRODERI se mantiene la visión transversal sobre género en sus diseños, pero no son claras o explícitas las acciones sostenidas en su implementación, en un contexto social y cultural que claramente resulta muy diferente en relación a esta cuestión al de tres décadas atrás.

Los *jóvenes rurales* de ambos sexos constituyen, junto a las mujeres, los grupos sociales donde la pobreza y la migración se expresan con mayor intensidad. Debido al proceso de progresiva fragmentación de los predios, los jóvenes de los hogares con bajos recursos generalmente no tienen acceso a la tierra y los que pertenecen a los estratos más pobres trabajan como jornaleros o en otras activida-

des asalariadas. Los hogares pobres tienen jefes más jóvenes, con menos años de educación y tasas de ocupación más bajas. La principal fuente de ingresos es el empleo asalariado agropecuario, participando en mayor medida como asalariados que como productores (BM, 2007; FIDA, 2011).

Los *jóvenes rurales* son identificados como sujetos diferenciados de los programas del desarrollo rural en la Argentina a partir de la reorientación del PRODERNEA en 2003. La reserva de un porcentaje del Fondo de Rotatorio de Actividades Innovativas (FRAI) fue el primer instrumento destinado a financiar en forma específica los proyectos de jóvenes rurales. Pero, además, se implementó una estrategia de inclusión de jóvenes a nivel regional motivando a las provincias y promoviendo la contratación de responsables capacitados e informados sobre el tema. Se realizaron capacitaciones de jóvenes en la elaboración de proyectos productivos o de servicios, incluyendo aquellos sin disponibilidad de tierras para trabajar pero con deseos de permanecer en el ámbito rural. Una selección de estos proyectos fueron financiados para su ejecución. A estas actividades se agregaron programas de capacitación, como promotores de desarrollo rural y dirigentes rurales para jóvenes en distintas regiones.

Posteriormente, en el diseño del PRODERPA, los jóvenes rurales fueron identificados como un subgrupo a ser atendido con prioridad, como el de mujeres rurales. El PRODEAR y el PRODERI profundizaron esta perspectiva definiéndolos como un grupo específico de su población objetivo y estableciendo metas *ad hoc* del programa.

Las *poblaciones aborígenes o pueblos originarios* constituyen un grupo claramente diferenciado que desde los tiempos coloniales han sufrido un deterioro material y cultural en sus condiciones de vida, integrando la pobreza estructural existente en la Argentina. El último Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2010) registra 955.032 personas pertenecientes a pueblos aborígenes, de los cuales se estima el 60% vive en zonas rurales.

La problemática de estas comunidades ha estado presente en todos los programas financiados por FIDA en el país, excepto en el primero (PNEA) que se concentraba en pequeños productores agropecuarios. Los proyectos apoyaron a comunidades aborígenes que se encontraban en condiciones de pobreza extrema e indigencia, financiados con *fondos no reembolsables* –una diferencia importante con respecto a los apoyos a pequeños productores consistentes en créditos y asistencia técnica con pago parcial de los servicios–, inversiones en infraestructura básica como acceso al agua y energía eléctrica, actividades productivas para mejorar la producción de autoconsumo que contribuyera a resolver necesidades alimentarias, y emprendimientos artesanales y apícolas con capacitación y organización que promovieran la generación de ingresos monetarios. No obstante, el *apoyo a la población aborígen*, si bien ha sido continuo en estos programas de desarrollo, ha contado con recursos económicos asignados insuficientes –5% del presupuesto total de los programas– en relación con una demanda de servicios que ha superado ampliamente las metas establecidas en el diseño original de esos programas (FIDA, 2010).

El gobierno de Argentina y el FIDA concluyeron que aun cuando el PRODERNEA y el PRODERNOA habían incluido componentes para atender a las necesidades de las comunidades aborígenes, éstas no habían obtenido un progreso de su situación, caracterizada por las dificultades del aislamiento geográfico, nivel de necesidades básicas, y las condiciones de una cultura y lengua diferentes para el trabajo de los técnicos y los objetivos de los programas. Los programas de última generación, elaborados bajo la influencia de las concepciones del *post-consenso de Washington*, como el PRODERPA, han realizado numerosas actividades con comunidades aborígenes pero sin disponer de un componente específico, mientras que el PRODEAR ha mantenido la tradición del componente FACA que ya existía en el PRODERNEA. La dimensión y particularidad de esta problemática ha llevado al gobierno argentino a iniciar negociaciones con fuentes de financiamiento internacional para diseñar un programa específico.

Visto en perspectiva, los pequeños productores rurales pobres, las *mujeres rurales* y las *poblaciones aborígenes* tuvieron un lugar destacado en la redacción de los programas de desarrollo elaborados bajo la concepción *modernizadora* del DRI o *neomodernizadora del Consenso de Washington*, y fueron declinando su importancia como población objetivo a favor de *jóvenes, trabajadores transitorios y población rural vulnerable* en el actual contexto del *desarrollo territorial rural*.

II.3. Los instrumentos

La creación de *mercados financieros y de asistencia técnica*, en los que progresivamente se incorporarían los grupos de productores y de prestadores de servicios, constituyó los instrumentos principales de los programas de desarrollo rural diseñados en la etapa de la *modernización*, y fueron intensificados durante la etapa del *ajuste estructural*. En el primer caso, las garantías eran solidarias con el objeto de asegurar la devolución de los montos de créditos otorgados con tasas subsidiadas por el sistema bancario, y, en el segundo, con costos de los cuales progresivamente se hacían cargo los productores a medida que avanzaban los programas hasta su finalización.

En el PNEA la herramienta principal propuesta fue el crédito, mientras que la asistencia técnica constituía un componente secundario subordinado a la actividad crediticia. Los proyectos PRODERNEA y PRODERNOA, en cambio, establecieron que la demanda de crédito estaría determinada por el avance del componente de asistencia técnica.

Esta concepción de mercados de servicios y beneficiarios “clientes” –como llegaron a ser denominados en la redacción de algunos programas– fue desplazada en la etapa del *post-consenso de Washington* por políticas de aportes no reembolsables o subsidios directos, la administración por parte de organizaciones de productores en lugar del sistema bancario y servicios de asistencia mayoritariamente subsidiados prestados a través de agencias públicas o de profesionales del ámbito privado.

En el transcurso de los programas, los instrumentos de política financiera fueron reformados y nuevos diseños se instalaron en las reorientaciones de los progra-

mas. A la presencia del Fondo de Asistencia a Comunidades Aborígenes (FACA), el único que contemplaba aportes no retornables en esa época, se agregó con el propósito de fortalecer las organizaciones de base el *Fondo de Capitalización a Organizaciones* (FOCO). Para mejorar la inserción comercial de los productos se sumó al crédito la creación del *Fondo de Acceso a Mercados* (FAM), que sumaba aportes no reembolsables. Además, el *Fondo Rotatorio de Actividades Innovativas* (FRAI) fue re-diseñado como mecanismo de financiamiento de iniciativas de jóvenes, con menores costos financieros e incentivos por el cumplimiento en término de su devolución.

El financiamiento a través de *subsidio o aportes no reembolsables* cobra mayor relevancia a partir de la reorientación del PRODERNOA en 2006. La reorientación efectuada en el proyecto PRODERPA –ya en la etapa del DTR– avanzó aún más, eliminando el componente de crédito que estaba incluido en el diseño original del proyecto, aunque mantuvo un fondo de capitalización cercano a 5 millones de dólares.

Esta tendencia respecto del financiamiento se observa con claridad en la importancia relativa del componente de crédito dentro de cada proyecto. Fue claramente mayor en el PNEA (51% del total del proyecto) que en el PRODERNOA (29% del total) y el PRODERNEA (20% del total).

En el PRODEAR y el PRODERI, el *financiamiento* (mayoritariamente no reembolsable) es un instrumento que actúa conjuntamente con la capacitación y la asistencia técnica. El crédito, en la actualidad, ha dejado de ser un componente y por lo tanto una responsabilidad y actividad de los programas FIDA, siendo reemplazado por aportes no reembolsables por única vez a las asociaciones de productores y de pobladores rurales en los territorios, quienes tienen a su cargo la responsabilidad de construir o consolidar sistemas de financiamiento y crédito para sus asociados a través de fondos rotatorios y otros mecanismos similares.

En el PRODEAR, el fondo de crédito para inversiones comunitarias fue de apenas 1 millón de dólares, y la estrategia que preveía el acceso a servicios financieros de la población objetivo fue planificada en función de un enfoque asociativo a partir del fortalecimiento de las organizaciones de los productores que actuarían como agentes de crédito a partir de fondos fiduciarios o capital semilla. Esta concepción ha sido definitivamente consolidada en el último de los programas en vigencia (PRODERI).

También se observó una transformación en el objetivo específico del componente de servicios financieros a través de los distintos proyectos. El componente de crédito en el PNEA y el PRODERNEA estaba claramente dirigido a incrementar la producción agropecuaria y los cambios tecnológicos en la parcela. El PRODERNOA agrega la necesidad de proveer recursos financieros a actividades no agropecuarias rurales. Finalmente, los programas de última generación, como el PRODEAR y el PRODERI, promueven transformar actividades económicas de subsistencia en negocios rentables y ofrecer oportunidades de empleo y negocio a jóvenes rurales, así como constituir sistemas de financiamiento locales para la

agricultura familiar a partir de las asociaciones de productores con trayectoria en el territorio.

Los actores responsables de gestionar el financiamiento en las zonas rurales también cambiaron. En los primeros proyectos, los bancos provinciales eran las entidades encargadas de brindar los créditos, que demostraron en la experiencia escaso compromiso y nula capacidad en el financiamiento de pequeños productores. Tampoco funcionó adecuadamente una etapa posterior en que las estructuras de los propios programas debían hacerse cargo de la función. La estrategia cambió en los programas de última generación (PRODEAR y PRODERI) al incluir a las asociaciones de productores como responsables de administrar el financiamiento a partir de una capitalización inicial por parte de los programas.

El acceso a *servicios de asistencia técnica* ha constituido el segundo componente en términos de importancia de los programas de desarrollo respondiendo a una estrategia explícita de largo plazo para desarrollar un *mercado de servicios de asistencia técnica*, en el cual los costos de los servicios serían asumidos progresivamente por los beneficiarios (FIDA, 2010).

En los primeros programas, la validación y transferencia de las tecnologías seleccionadas descansó principalmente en el personal técnico del programa asignado o contratado por las provincias, que ha cumplido múltiples roles: promoción y formulación de propuestas; seguimiento en los aspectos productivos; organización de grupos de beneficiarios, además de otras funciones agregadas posteriormente, como el manejo de aspectos financieros del programa. La casi totalidad de los técnicos de campo eran graduados universitarios de agronomía y veterinaria, y la asistencia técnica se concentró mayormente sobre los aspectos productivos agronómicos o ganaderos, con menor énfasis en los problemas de gestión empresarial, comercialización, mercados y/o desarrollo organizacional de los grupos y asociaciones.

Aún con dificultades, la estrategia ha evolucionado desde la total ausencia del tema comercialización en el proyecto inicial (PNEA) hasta el reconocimiento explícito de la necesidad de enfatizar la sustentabilidad comercial y económica de los proyectos reflejados en las reorientaciones del PRODERNEA (2003) y del PRODERNOA (2006). Estos programas establecieron un subcomponente de desarrollo comercial como parte de la asistencia técnica, crearon un Fondo de Acceso a Mercados (FAM) y designaron técnicos responsables de estas áreas en la coordinación nacional y en las unidades ejecutoras provinciales. Las cuestiones relacionadas a comercialización y agregado de valor han sido priorizadas en los objetivos de los programas de última generación (PRODERPA reorientado, PRODEAR, PRODERI) elaborados bajo la influencia de las ideas del *post-consenso de Washington*. En ellos se considera necesario que los proyectos incorporen un enfoque de negocios y el empleo de herramientas que posibiliten su sustentabilidad a partir del fortalecimiento de las capacidades de *organización y gestión* de los beneficiarios que aseguren su permanencia en el mercado.

En síntesis, la creación de *mercados de financiamiento y de asistencia técnica* propuestos por los programas diseñados durante el DRI (PNEA) y la etapa del ajuste estructural (PRODERNEA y PRODERNOA) no resultaron adecuados

para el logro de los objetivos planteados por los programas. El gobierno argentino consideró que la creación de mercados de asistencia técnica y la incorporación de agricultores familiares a la banca comercial carecían de factibilidad y no formaban parte de la estrategia del gobierno, aunque aceptó originalmente que fueran componentes incorporados a los programas debido a la inflexibilidad del organismo de financiamiento para modificar la estrategia, confiando en una modificación sobre la marcha a partir de una realidad que demostrara la inviabilidad de la propuesta (FIDA, 2010).

En los programas de última generación, el objetivo original de incorporar al agricultor familiar a la banca comercial y a un mercado pago de servicios de asistencia técnica fue reemplazado en la etapa del *post-consenso de Washington* por el objetivo de asegurar a los beneficiarios de los programas el acceso al financiamiento y la asistencia técnica necesarios para posibilitar la viabilidad de sus emprendimientos productivos y comerciales, preferiblemente a través de sus propias organizaciones (FIDA, 2010).

Los problemas de *acceso, regulación y tenencia de la tierra* e iniciativas vinculadas a los mismos, que constituyen una temática relevante para el desarrollo de los pequeños agricultores presente en la década de 1960 y 1970, ocuparon, en cambio, un lugar simbólico y prácticamente inexistente en los programas de desarrollo implementados en el marco del *ajuste estructural* o del *desarrollo territorial rural* posterior. El PNEA tuvo un componente de “*Regularización Fundiaria*” que tuvo costos pero ningún beneficio concreto. El tema se excluyó del diseño del PRODERNEA, y aunque la cuestión fue reinstalada en el PRODERNOA, las iniciativas llevadas a cabo consistieron en unas pocas y modestas acciones locales con el fin de regulación de títulos de dominio (SAGPyA-FIDA, 2007). Tampoco es una cuestión que haya sido retomada con atención específica en los proyectos de última generación (PRODERPA, PRODEAR, PRODERI).

II.4. La gestión del desarrollo rural: de la fragmentación programática a la búsqueda de unidad conceptual

Durante la etapa del *ajuste estructural* del *Consenso de Washington*, en la década de 1990, se instalaron y multiplicaron en la Argentina una serie de programas de desarrollo rural en un marco caracterizado por el crecimiento económico a tasas elevadas acompañado de una exclusión social también creciente. Esos programas, básicamente destinados en su concepción original a paliar las supuestas *externalidades negativas* del desarrollo, se implementaron con alto grado de autonomía dada su alta dependencia de diversas fuentes de financiamiento internacional (FIDA, BID, BM) y la concepción política sobre un Estado que debía reducir sus dimensiones, presupuestos y funciones de intervención.

La advertencia sobre las debilidades de esta concepción del Estado en las políticas de desarrollo rural comenzaron a ponerse de manifiesto hacia finales del ciclo del *ajuste estructural*, y las iniciativas en busca de su reversión se consolidaron durante la primera década del siglo con el cambio de gobierno y el proceso de recuperación de la crisis de 2001.¹⁸

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA) organizó distintas instancias de debate sobre las necesidades de coordinación de los programas de desarrollo rural. La *Comisión de Desarrollo Rural* (CDR) fue creada por Resolución SAGPyA N° 122/99 en marzo de 1999 con el objetivo de coordinar los programas y las acciones en materia de desarrollo rural. En la CDR participaban los programas de la Secretaría –PSA y PROINDER–, el INTA y, en su versión ampliada, los representantes de las provincias, llevándose a cabo diversos talleres en diferentes regiones del país.

Posteriormente, en 2004, con el apoyo de una donación conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), se llevaron a cabo una serie de seminarios y talleres participativos coordinados por la consultora internacional *RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*. La consultoría culminó en 2006 con dos documentos y sendas propuestas: una referida a la estrategia (Berdegué y Schejtman, 2006) y otra a la construcción de la institucionalidad necesaria (Cuervo, Martínez Nogueira y Ramos, 2006). Estos documentos constituyeron el desembarco oficial del paradigma del *Desarrollo Territorial Rural* en la Argentina.

En noviembre de 2005 se integraron activamente a la discusión en curso sobre el desarrollo rural los programas de la SAGPyA, el INTA y la coordinación técnica de la *Comisión de Desarrollo Rural* con el aporte de respectivos documentos (Soverna, 2005; Aráoz y Lotti, 2005; INTA, 2006). Como consecuencia de la decisión del Consejo Federal Agropecuario de incorporar a las provincias al debate, se llevaron a cabo cinco Talleres Regionales de la CDR entre marzo y abril de 2006. A esos talleres fueron convocados ministros y secretarios a cargo de la política de desarrollo rural de las provincias, representantes de instituciones y programas nacionales incorporados a la CDR y referentes provinciales del tema. En el documento que sintetiza la producción de los cinco encuentros se aprecian coincidencias sobre: a) el papel estratégico de la SAGPyA; b) la necesidad de fortalecer el área específica dentro de la SAGPyA a cargo del desarrollo rural; c) el reclamo de ámbitos permanentes de diálogo con las provincias; y d) el concepto de “nueva ruralidad”, que excede lo estrictamente agropecuario (PROINDER, 2006).

Continuando la búsqueda de un fortalecimiento del Estado en la definición y coordinación de una política de desarrollo rural que articulara los diferentes programas y visiones, en marzo de 2006 por medio de la Resolución SAGPyA N° 133 se creó el *Foro de Políticas Públicas Rurales*, integrado por la presidencia del INTA, funcionarios de la SAGPyA y de los programas de desarrollo rural más representativos en vigencia –PSA, PRODERNEA/PRODERNOA–, el SENASA, dirigentes de Federación Agraria Argentina, legisladores, representantes del *Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF)*, académicos y consultores a título personal. El objetivo era discutir, evaluar y proponer las políticas institucionales más apropiadas a los objetivos de desarrollo y promoción de las áreas rurales a partir de los documentos elaborados por el RIMISP sobre una estrategia de desarrollo rural para la Argentina y el *documento Mendoza* propuesto por el *FONAF*. Las tres reuniones de este Foro mostraron profundas discrepancias entre los participantes respecto

de las posibles estrategias de desarrollo rural y aún respecto del proceso para su construcción; no obstante, un comité redactor posibilitó formalizar y elevar una propuesta al Secretario de Agricultura (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2013).

En este documento (Foro de Políticas Públicas Rurales, 2006) se destaca la necesidad de un Estado nacional que planifique y oriente las políticas de desarrollo rural, un compromiso activo de los gobiernos provinciales, la imprescindible participación organizada de la sociedad rural en la definición de las políticas a ellos destinadas y la importancia de la implementación de políticas activas focalizadas a favor de una agricultura familiar que trasciendan lo estrictamente agropecuario y prioricen la inclusión económica y social.

El documento también avanza en la propuesta de consolidar un proceso gradual de jerarquización e institucionalización del desarrollo rural y la preservación de los espacios de diálogo construidos hasta el momento (CDR, FONAF, Foro de Políticas Públicas Rurales). Propone la creación de un *Área de Desarrollo Rural (ADR)* al más alto nivel institucional, con la misión de *generar oportunidades* para que los pobladores rurales puedan ejercer plenamente sus derechos, vivir y trabajar dignamente y desarrollar sus capacidades personales; y funciones de planeamiento, diseño, coordinación, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas de desarrollo. Una propuesta consecuente con los *enfoques del desarrollo de capacidades* y el *desarrollo humano del post-consenso de Washington*. El ADR se pensaba conformada por tres sectores: a) un sector para el *diálogo político*, con las organizaciones sectoriales, con las provincias y con otros organismos estatales; b) un sector de *políticas para el desarrollo y la agricultura familiar*; c) un sector de *operaciones de desarrollo rural*, compuesto por todos los instrumentos de intervención de la SAGPyA y el INTA. Esta iniciativa, con algunas variantes, constituye el boceto que servirá de antecedente para la creación de la *Unidad para el Cambio Rural (UCAR)* en el año 2009, cuando la SAGPyA es elevada al rango de Ministerio y establece su nueva estructura.

El proceso descrito, llevado a cabo en ámbitos diferentes y con relativa coincidencia temporal y de actores, adquiere *ex-post* la *apariencia* de haber sido deliberadamente diseñado y coordinado, aunque no ha ocurrido de ese modo. No obstante, sentó las bases para el inicio de un camino que buscaba superar la fragmentación programática de la etapa previa.

Las iniciativas de coordinación de los programas se consolidan en forma progresiva, primero con la organización de la Unidad de Financiamiento Internacional (UFI)¹⁹ y, a partir del año 2009, con la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) dependiente directamente de la unidad ministro.²⁰

La estructura del nuevo Ministerio, por una parte, incorpora y eleva la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar –creada un año antes– al rango de Secretaría, contribuyendo a consolidar en la agenda pública la problemática de la agricultura familiar. Por otra, crea la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), con la función de concentrar la planificación, ejecución, evaluación y seguimiento de todos los programas de desarrollo con financiamiento externo, que hasta ese mo-

mento se encontraban dispersos y funcionando como unidades aisladas. La UCAR reemplazó a la UFI en esas funciones y, además, asumió tareas de ejecución. A partir de ese momento se puede apreciar la reconstrucción de la cartera de préstamos, la mejoría en la gestión y el desempeño de los programas, una renovación de los instrumentos, la ampliación de sus montos y la diversificación de sus fuentes de financiamiento. La ejecución financiera de 2012 superó por más del doble la de 2009 en dólares (104%) y la cartera total vigente es de nueve préstamos y dos donaciones por un monto total de 1.014,24 millones de dólares (Lattuada, Nogueira, Urcola, 2013).

No obstante los avances mencionados, existen otros programas de desarrollo rural que continúan teniendo autonomía de esta estructura y escasa coordinación conjunta, como son aquellos financiados con recursos del presupuesto nacional a cargo de la Subsecretaría de Agricultura Familiar del mismo Ministerio y del INTA.

A modo de conclusión

La evolución de las ideas sobre el *desarrollo* en general y de los *programas de desarrollo rural* como una de sus manifestaciones concretas demuestran la amplitud y complejidad de este concepto, construido a partir de significados relativos e históricos que pueden ser interpretados indistintamente como un modelo, una política, un proceso y hasta una meta que expresan las transformaciones de un país, un territorio, un sector o un grupo social específico.

En la actualidad este concepto se hace operativo a partir de procesos políticos, económicos y sociales que procuran una transformación de una realidad histórica y territorialmente determinada a partir de a) un incremento sostenible de las capacidades productivas; b) el aumento y la redistribución de la riqueza generada; c) la atención de las necesidades básicas de la población; d) la dotación de mayores capacidades y opciones de las personas para decidir sobre su destino; y e) la preocupación por dar continuidad a las condiciones y recursos –naturales y ambientales– que otorguen similares oportunidades a las generaciones futuras.

Las distintas corrientes de pensamiento que han contribuido al debate sobre el concepto de desarrollo –*con excepción de las posiciones del post-desarrollo*– han mantenido históricamente un núcleo irreductible de ideas orientadas a la transformación de las sociedades, comunidades o grupos cuyos valores, comportamientos sociales y actividades económicas difieran de las sociedades urbanas, industrializadas, tecnológicamente avanzadas y con sistemas políticos de participación democrática. Lo “rural” ha sido sistemáticamente identificado con una sociedad tradicional y atrasada que debe ser transformada, tanto desde las perspectivas de las corrientes de la *modernización* profundizadas por las ideas del *ajuste estructural* como desde el enfoque de la *dependencia*. Aún en las posiciones más actuales del *otro desarrollo* y del *post-consenso de Washington* puede observarse el mayor o menor predominio de algunos de estos aspectos.

Estas concepciones tuvieron una clara incidencia en las políticas de desarrollo en el contexto internacional y en América latina en particular. En la década del 50

y 60 del siglo XX fueron impulsadas por el gobierno de EE.UU. y, posteriormente, por los organismos internacionales de financiamiento que pasaron a ocupar ese lugar (BM, BID, FIDA).

La Argentina ingresó tardíamente en las políticas de desarrollo rural. Hasta comienzos de la década de 1990, esta problemática no formaba parte de la agenda pública salvo por algún antecedente menor. Fue a partir de la concepción del *ajuste estructural del Consenso de Washington* que la problemática del desarrollo rural se integra como una política asistencial y compensatoria para aquellos que las nuevas reglas de juego excluían del sistema. Una problemática que fue atendida por diversos programas bajo las respectivas directrices de sus fuentes de financiamiento, y con poca o ninguna articulación a una estrategia de política pública de un Estado nacional en proceso de desmantelamiento de aparatos y funciones de intervención.

No obstante, en este contexto se construye durante más de una década un proceso inédito en el cual la propia experiencia lleva a poner en discusión diversos paradigmas sobre el desarrollo rural, cientos de consultores participan de evaluaciones y recomendaciones, numerosos debates se abren en torno a las estrategias de intervención y los resultados esperados, miles de técnicos y profesionales se forman en el territorio y en las agencias estatales generando una activa articulación con la población rural, y cientos de asociaciones rurales de la agricultura familiar se constituyen, sentando las bases para su potencial organización.

El cambio en el contexto político y económico a partir de 2002/2003 posibilitó una revisión de las intervenciones hasta ese momento llevadas a cabo bajo la influencia del *ajuste estructural*. En forma progresiva comenzó a reconstruirse una estrategia con mayor intervención y capacidad de decisión soberana del Estado nacional. Paralelamente, el fracaso del ajuste estructural en el plano internacional condujo a transformaciones en las concepciones del desarrollo impulsadas por los organismos de financiamiento a partir de los diversos aportes de las corrientes del *post-consenso de Washington*, con especial preeminencia del denominado *Desarrollo Territorial Rural*. La valoración del *capital social* en los territorios, el desarrollo de *capacidades* de los individuos, el *desarrollo humano* y el *ambiente* comienzan a ocupar un lugar destacado en los nuevos programas en los que los *mercados de servicios pagos* dejan lugar a los *aportes no reembolsables* y la organización y participación de la población rural ocupa un lugar más importante en las definiciones y ejecuciones de los programas.

En este proceso, las capacidades locales han sido promovidas y reivindicadas en el marco de las propuestas del paradigma del *Desarrollo Territorial Rural* y, en cierto modo, por las corrientes del *post-consenso de Washington*. El Estado nacional, por su parte, ha reconstruido parcialmente su capacidad política y técnica para definir e implementar una política de desarrollo rural y políticas sectoriales que expresan algunas variantes del enfoque tradicional del DTR. Una de las expresiones de este cambio ha sido la institucionalización de la problemática de la *agricultura familiar* y el *desarrollo rural* a partir de la creación en el 2009 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación con una estructura que contiene una *Secretaría de Desarrollo*

Rural y Agricultura Familiar en el mismo nivel jerárquico de las tradicionales secretarías sectoriales (agricultura; ganadería), y *la Unidad para el Cambio Rural* encargada de coordinar, administrar y ejecutar todos los programas de desarrollo rural con financiamiento internacional.



Referencias

1. Si bien han existido otros programas de desarrollo y fuentes de financiamiento, los enfoques que se imponen en diferentes etapas históricas suelen impregnar al conjunto de los organismos de financiamiento que, con mayor o menor ortodoxia o diferente temporalidad, los aplican en los diseños de los programas que financian. Las bases conceptuales de los programas FIDA que se mencionan en este trabajo son similares a las implementadas en el diseño de los programas con financiamiento del Banco Mundial –PROINDER– y del Banco Interamericano de Desarrollo –programas FOMIN–. Además, estas perspectivas suelen ser adoptadas sin demasiados cuestionamientos en los programas financiados por los presupuestos nacionales, como ha ocurrido con el Programa Social Agropecuario o los programas del INTA.
2. Sobre las iniciativas de los programas de *desarrollo de comunidad*, la iniciativa de *la Alianza para el Progreso* y *los programas de reformas agrarias* en América latina, véase Barsky (1990).
3. En la Argentina, las políticas de congelamiento de los precios de los arrendamientos, la suspensión de los desalojos y los incentivos a la compraventa de los predios arrendados tuvieron un efecto relevante en la conversión de arrendatarios en propietarios y en la desconcentración de la propiedad fundiaria. Estas condiciones, iniciadas como respuesta a una situación coyuntural durante la segunda guerra mundial, fueron consolidadas por políticas explícitas del gobierno peronista (1946-1955) y, en menor medida, continuadas por los sucesivos planes de transformación agraria hasta el año 1967 con el objetivo de poner fin a la situación generada (Lattuada, 1988).
4. La crítica del *enfoque de la dependencia* a la *teoría de la modernización* se sostenía, en términos generales, en dos argumentos centrales: a) el carácter a-histórico, consecuencia de importar teorías y modelos del norte en lugar de pensar y analizar las realidades latinoamericanas y, b) la evolución progresiva por etapas que la modernización postulaba, mientras que para los *dependentistas*, aún con sus variaciones, el cambio se comprendía a partir de una concepción marxista de las relaciones sociales de producción.
5. Expresión acuñada por John Williamson, catedrático de Princeton y funcionario del Banco Mundial, quien en 1989 elaboró un documento indicando diez reformas de política económica para aplicar en los países de América latina que tenían problemas para el pago de su deuda externa –luego extendido a los países de Europa del Este– y que contaba con el respaldo del BM, el FMI, el BID y la Reserva Federal del gobierno de los EE.UU..
6. Programa de Reordenamiento de las Áreas Tabacaleras (PRAT); Promoción para la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA); Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA); Programa de Servicios Agropecuarios Provinciales (PROSAP); Programa Federal para la Reconversión Productiva de la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural); Programa Social Agropecuario (PSA); Componente de Apoyo a los Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPCA) del Proyecto Forestal de Desarrollo; Ley de Inversiones para Bosques Cultivados N° 25.080; Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, (PROINDER); Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNEA); Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentina (PRODERNOA); Ley Ovina N° 25.080.
7. Pueden mencionarse entre sus ejemplos el programa *Fortalecer* con Federación Agraria Argentina y otros similares de menor envergadura con cooperativas y fundaciones en diferentes regiones del país. También en otros sectores de actividad se realizaron experiencias similares, en la industria con la Unión Industrial Argentina y en el comercio con la Confederación Argentina de Medianas Empresas.

8. El número de establecimientos agropecuarios (EAPs) con límites definidos menores a 500 has disminuyó en 82.854 unidades y 5.715.547 has. En el otro extremo, las EAPs de más de 10.000 has tuvieron una reducción de 75 unidades con 623.442 has. La franja de EAPs 500 a 10.000, en cambio, aumentó su número en 1.922 unidades, y la cantidad de tierra en explotación en 3.719.011 has (INDEC, 1988, 2002).
9. Véase BID (2001) y BM (2001) entre numerosos documentos de estas instituciones que comenzaron a incorporar el tema del capital social y el desarrollo a partir del año 1998.
10. En 2004 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA) encarga al BID y al FIDA el desarrollo de una estrategia de desarrollo rural para el país cuya coordinación se encomienda al RIMISP, reconocido por su autoridad en el desarrollo del paradigma del *Desarrollo Territorial Rural*. Los resultados de esa iniciativa se expresaron en una serie de documentos conceptuales y de relevamiento de experiencias en los territorios (Schejtman y Barsky, 2008).
11. 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”. 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, etcétera (2008: 44).
12. Los programas de desarrollo rural iniciados a partir de 2003 en la Argentina que incorporaron diferentes aportes de las corrientes del *post-consenso de Washington* y del DTR son numerosos: *Programa para Productores Familiares (PROFAM)*; *Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER)*; *Ley Caprina N° 26.141*; *Programa de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA)*; *Programa de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (PAPyMP)*; *Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del MERCOSUR*; *Programa de Integración de Pequeños Productores Vitivinícola (PROVIAR)*; *Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)*; *Proyecto para la Conservación de la Biodiversidad en Paisajes Productivos Forestales*; *Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI)*; *Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF)*; *Programa para Incrementar la Competitividad del Sector Azucarero del NOA (PROICSA)* (Lattuada, Nogueira, Urcola, 2013).
13. Para los casos de PSA y PROINDER que no eran programas financiados por FIDA véase PSA (1993) y PROINDER (2003).
14. Los ingresos no agropecuarios son importantes en los hogares rurales pobres, como lo demuestra la encuesta en cinco provincias argentinas para 2010, donde representan más del 40% de los ingresos en provincias de Salta y Mendoza y entre el 20 y el 30% en Santa Fe, Misiones y Río Negro (Craviotti, 2011).
15. Con excepción del PSA, que era nacional, pero cuya mayor actividad también se registraba en las regiones del norte del país, donde se concentraba el mayor porcentaje de productores rurales pobres.
16. El PROVIAR (2009-2013) ha sido financiado con fondos BID y el PROICSA (2012-2014) por la Corporación Andina de Fomento.
17. Esta perspectiva es desarrollada en Lattuada, Márquez y Neme (2012).
18. En ese marco, los programas durante la *etapa del ajuste estructural* llenaron un espacio que no les estaba destinado: en los hechos, fueron la política y la estrategia, como cada uno de ellos las entendía. Ésta fue la principal razón de que las acciones aparecieran como fragmentadas, esporádicas y en ciertos casos superpuestas, conduciendo al debate sobre la desarticulación de los programas. La fragmentación existió, y continuó posteriormente porque sólo había partes, faltaba el todo (Lattuada, Márquez y Neme, 2011).
19. Resolución SAGyP N° 227 del 9 de agosto de 2002.
20. Resolución del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca del 9 de diciembre de 2009.

Bibliografía

AAVV. (2013), *Agricultura y Desarrollo en América Latina: Gobernanza y Políticas Públicas*,

PIADAL (Panel Independientes sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina), Buenos Aires, Editorial Teseo.

L. ARÁOZ, A. LOTTI (2005), *Políticas de desarrollo rural. Propuesta de la Comisión de Desarrollo Rural*, Buenos Aires, noviembre, SAGPyA, (informe inédito).

P. BARAN (1957), *Economía política del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica.

O. BARSKY (1990), *Políticas agrarias en América Latina*, Buenos Aires, Imago Mundi.

J. BERDEGUÉ y A. SCHEJTMAN (2006), “Desarrollo Territorial Rural”, en BENGOA, J. (Editor), *Territorios Rurales. Movimientos Sociales y Desarrollo Territorial Rural en América Latina*, Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, IDRC, International Development Research Center. Disponible en: <http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/26667/1/123072.pdf>

BM. BANCO MUNDIAL (2001), *¿Qué es el capital social?* Disponible en: <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/scapital/index.htm>, agosto.

BID. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2001), *Iniciativa interamericana de capital social, ética y desarrollo*. Disponible en: <http://www.iadb.org/etica/iniciativa.cfm>, agosto.

BID y PNUD (2000), *Índice de desarrollo de la sociedad civil de Argentina*, Buenos Aires, Edilab.

S. BAUDRON (1993), “Programa de crédito y apoyo técnico para pequeños productores del noroeste argentino”, en G. FLORES (comp.) *De agricultor a pequeño empresario con crédito agrícola. Experiencias y procesos futuros*, Santiago De Chile, PROCEDER, INDAP, IICA, agosto.

P. BOURDIEU (1980), “Le capital social”, en *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N° 31.

F. H. CARDOSO y E. FALETTI (1971), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI editores.

F. H. CARDOSO (1974), “Las contradicciones del desarrollo asociado”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, año 11, N° 29, enero-abril.

C. CRAVIOTTI (2011), “Argentina, ocupaciones y fuentes de ingresos de los habitantes rurales: un análisis a partir de las encuestas de niveles de vida y producción”, en MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DE LA NACIÓN, PROINDER, *Estudios e Investigaciones*, Buenos Aires, N° 27.

M. CUERVO, M. MARTÍNEZ NOGUEIRA y A. RAMOS (2006), *Propuesta de institucionalidad*, Buenos Aires, SAGPyA, informe inédito, junio.

A. DE JANVRY y E. SADOULET (2000), “Rural Poverty in Latin America: Determinants and Exit Paths”, en *Food Policy*, N° 25.

A. DE JANVRY y E. SADOULET (2004), “Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural”, en *Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe “Cosechando oportunidades: Desarrollo rural en el siglo XXI”*, Costa Rica.

T. DOS SANTOS (1969), *Socialismo o fascismo*, Lima, UNMSM.

T. DOS SANTOS (1970), *La dependencia política económica de América Latina*, México, Siglo XXI editores.

A. ESCOBAR (2012), “Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso”, en *Revista de Antropología Social*, N° 21.

P. EVANS (2007), “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Volumen 35, N° 14.

FIDA (1995), *Argentina: Programa de crédito y apoyo técnico para pequeños productores agropecuarios del noroeste argentino. Evaluación preterminal*. Disponible en: www.ifad.org/evaluation/publichtml/eksyst/doc/prj/region/pl/argentina/r225arbs.htm

FIDA (2000), *Préstamo N° 514-AR Convenio de préstamo entre la República Argentina y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste de Argentina (PRODERNOA)*, Buenos Aires.

FIDA(2002), *Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste de Argentina (PRODERNEA), Misión de Reorientación*, Buenos Aires.

FIDA (2006), *Préstamo N° 648-AR: Convenio de préstamo entre la República Argentina y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA)*, Buenos Aires.

- FIDA (2008a), *Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino. PRODERNEA*. Informe de Terminación del Proyecto, Buenos Aires, febrero.
- FIDA (2008b), *Préstamo N° 713-AR: Convenio de préstamo entre la República Argentina y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)*, Buenos Aires.
- FIDA (2010), *Evaluación del Programa en el país*, Buenos Aires, Informe N° 2223-AR.
- FIDA (2011), *Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI)*, Diseño Final, Texto principal y anexos, Buenos Aires, julio.
- FONAF. FORO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (2006a), *Documento de Mendoza*, Mendoza, mayo.
- FONAF. FORO NACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR (2006b), *Documento de Parque Norte*, Buenos Aires, agosto.
- FORO DE POLÍTICAS PÚBLICAS RURALES (2006), *Documento Institucional. Recomendación al Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos según lo establecido por Resolución SAGPyA N° 133/2006*, Buenos Aires, SAGPyA, septiembre.
- C. FURTADO (1970), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires, Eudeba.
- G. GERMANI (1965), *Política y sociedad en una época en transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Buenos Aires, Paidós.
- G. GERMANI (1969), *Sociología de la modernización*, Buenos Aires, Paidós.
- P. GONZÁLEZ CASANOVA (1970), *Sociología del desarrollo latinoamericano*, México, UNAM.
- A. GUNDER FRANK (1973), *Subdesarrollo o revolución*, México, Era.
- B. HOSELITZ (1962), *Aspectos sociológicos del desarrollo económico*, Barcelona, Hispano Europea.
- INDEC, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (1988), *Censo Nacional Agropecuario 1988*, Buenos Aires.
- INDEC, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2001), *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*, Buenos Aires.
- INDEC, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2002), *Censo Nacional Agropecuario 2002*, Buenos Aires.
- INDEC, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2010), *Censo Nacional de Población y Vivienda 2010*, (datos provisorios), Buenos Aires.
- INTA, INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (1992), *Situación de los medianos y pequeños productores rurales de la región pampeana: diagnóstico y propuestas*, Buenos Aires, septiembre.
- INTA, INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (1993), *Situación de los medianos y pequeños productores rurales de las regiones extra-pampeanas: diagnóstico y propuestas*, Buenos Aires, marzo.
- INTA, INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA (2006), *Desarrollo con enfoque territorial*, Buenos Aires, noviembre.
- M. LATTUADA (1986), *La política agraria peronista (1943-1983)*, Buenos Aires, CEAL.
- M. LATTUADA (1988), *Política agraria y partidos políticos (1946-1983)*, Buenos Aires, CEAL.
- M. LATTUADA (2011), *Formas asociativas económicas no cooperativas en el agro. Hacia una estrategia de investigación*, Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), Buenos Aires, agosto.
- M. LATTUADA, S. MÁRQUEZ y J. NEME (2012), *Desarrollo Rural y Política*, Buenos Aires, Ciccus.
- M. LATTUADA, M. E. NOGUEIRA y M. URCOLA (2013), *El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en los países de ingresos medios: el caso argentino*, Montevideo, FUNDER.
- M. MANZANAL (2012), "Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?", en M. MANZANAL y M. PONCE (2012), *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, Buenos Aires, Ciccus.

- M. MURMIS (1993), "Algunos temas para la discusión de la sociología rural latinoamericana: reestructuración, desestructuración y problemas de excluidos e incluidos", en *Ruralia*, N° 5, septiembre.
- NACIONES UNIDAS (1992), *Desarrollo Humano. Informe 1992*, Bogotá.
- D. NORTH (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- T. PARSONS (1966), *Estructura y procesos en las sociedades modernas*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- R. PREBISCH (1967), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Colección Cuadernos de América, Montevideo, Ediciones de La Banda Oriental.
- R. PREBISCH (1974), *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XX editores.
- PRODERNEA-FIDA (2003), *Reglamento operativo*, Buenos Aires, SAGPyA, enero.
- PROINDER (2003), *Los programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito de la SAGPYA*, Buenos Aires, Serie Estudios e Investigaciones 1, Dirección de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Ministerio de Economía y Producción.
- PROINDER (2006), *Memoria de los talleres regionales de desarrollo rural*, Buenos Aires, PROINDER, abril.
- PSA, PROGRAMA SOCIAL AGROPECUARIO (1993), *Programa Social Agropecuario. Documento Base*, Buenos Aires, SAGyP.
- R. PUTNAM (1993), *Making Democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- G. RITZ (2002), *El desarrollo, historia de una creencia occidental*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- W. W. ROSTOW (1961), *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, México, FCE.
- A. ROUQUIÉ (1983), *Poder militar y sociedad política en la Argentina – II, 1943-1973*, Buenos Aires, Emecé.
- SAGPyA-FIDA (2007), *PRODERNEA-PRODERNOA. Informe anual 2006. Actividades, resultados y lecciones aprendidas*, Buenos Aires.
- A. SCHEJTMAN y J. BERDEGUÉ (2003), *Desarrollo territorial rural*, Santiago de Chile, RIMISP.
- A. SCHEJTMAN y J. BERDEGUÉ (2004), "Desarrollo Territorial Rural", en *Debates y Temas Rurales*, N° 1, marzo, Santiago de Chile, RIMISP.
- A. SCHEJTMAN y E. RAMÍREZ (2004), *Desarrollo territorial rural. Aspectos destacados de experiencias en procesos en América Latina*, Santiago de Chile, Fondo Mink'a Chorlavi.
- A. SCHEJTMAN y O. BARSKY (Comp.) (2008), *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- A. SEN (1983), "Los bienes y la gente", en *Comercio Exterior*, vol. 33, N° 12.
- A. SEN (1985), "Cuál es el camino del desarrollo", en *Comercio Exterior*, vol. 35, N° 10.
- S. SOVERNA (2005), *Lineamientos para discutir la estrategia de desarrollo rural nacional*, noviembre, Buenos Aires, (inédito).
- J. STIGLITZ (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Santillana, Ediciones generales.
- P. STREETEN (1986), *Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*, Madrid, Tecnos.
- O. SUNKEL (1971), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- O. SUNKEL (1995), *El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- F. TORRES (2002), *Coordinación del Desarrollo Rural en la SAGPyA*, Informe FIDA-Mercosur, 3° borrador, Buenos Aires, 31 de enero.
- M. VALCÁRCEL (2006), *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo*, Lima, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú, (documento de investigación), junio.

J. WILLIAMSON (1991), *El cambio de las políticas económicas de América Latina*, México, Gernika.

J. WILLIAMSON (2003), *Después del Consenso de Washington: relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*, Lima, Universidad de Ciencias Aplicadas.

Recibido: 05/11/2013. Aceptado: 20/12/2013.

Mario Lattuada, "Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones".
Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 18, número 27, enero-junio de 2014, pp. 13-47 .