

éstas no necesariamente pertenecen a un *corpus* teórico establecido. Señalan, además, una transformación de las relaciones globales de la agricultura con la sociedad y, asimismo, que lo rural ya no se constituye como monopolio de los “farmers”. Esto permite la ampliación de actividades y actores y, por tanto, de prácticas vinculadas al desarrollo rural. Las nuevas variantes se hacen visibles en numerosos contextos: la naturaleza, el ecosistema, la producción artesanal (no sólo vinculada con alimentos), el turismo rural, etc. Lógicamente, todos ellos están vinculados a las historias productivas de los actores intervinientes.

Considerando esto, algunos estudios en Argentina (Schiavoni *et al.*, 2006), han retomado este “paradigma alternativo del desarrollo rural” para el análisis de casos³ e indican que, contrariamente al caso europeo, no habría “un enfoque empíricamente fundado” sino que, más bien, “(...) *las estrategias alternativas son inducidas por las acciones de desarrollo con el fin de revitalizar la agricultura familiar*” (Schiavoni *et al.*, 2006: 264). En este caso, tales acciones constituyen una situación *ex post* vinculada, en distintos momentos y grados, con la presencia estatal y de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

La búsqueda de nuevos enfoques de desarrollo rural ha sido una constante en América Latina y, dentro de este paradigma más reciente, es posible incluir también aquel que se denomina de “desarrollo territorial rural”. Éste, prestará especial atención a los anclajes territoriales de las prácticas y, especialmente, de los actores que intervienen en estas. Aquí, uno de los actores protagónicos del desarrollo rural será –por presencia o ausencia– el Estado. Durante el período de la modernización el Estado y su aparato era considerado central para llevar adelante un cambio estructural (Evans, 2008). Luego, durante los años de 1970 y hasta los primeros años de la década actual, el Estado se mostraba como un sujeto residual y, en última instancia, un ejecutor de políticas sin demasiada intervención genuina en su elaboración previa. Hoy, recuperadas ciertas capacidades en este complejo institucional, quedan pocas dudas de su rol protagónico en los procesos de desarrollo y, particularmente, en las políticas de desarrollo rural. De allí que, la compleja relación Estado/desarrollo rural, invita a reflexionar en un nuevo contexto donde ambas partes del binomio se re-significan.

En línea con lo anterior, el debate académico sobre el desarrollo rural involucra entonces un dilatado arco de posiciones que van desde aquellas que lo consideran un medio que contribuye al “*empoderamiento*” campesino; hasta otras que lo conciben como un arma colonial que bajo diversos ropajes sólo busca consolidar las asimetrías de poder estructurales; pasando



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

por variantes intermedias que lo acotan a su carácter de instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población rural en el marco de Estados democráticos que regulan economías capitalistas. Esta diversidad de posiciones se encuentra asociada tanto a diferentes vertientes ideológicas como a la interpretación que las mismas han dado a la evolución de los modelos y estrategias de desarrollo rural experimentados, como se mencionó, desde mediados del siglo pasado en adelante.

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

Para ello, en el segundo apartado se establecen las perspectivas cambiantes en torno a la noción y estrategias del desarrollo rural, sus virajes teóricos y percepciones, con especial atención a la década de 1990 y la actualidad. En la tercera sección se focaliza sobre la naturaleza y rol del Estado nacional, las políticas públicas y la participación de los actores sociales. En el cuarto apartado se presentan las principales transformaciones en el aparato estatal haciendo una comparación entre los tipos de Estado y políticas de desarrollo rural entre los períodos 1991-2001 y 2002-2011. Con esta comparación se pretenden señalar las principales diferencias y continuidades observadas a partir del año 2002, que expresan tanto un cambio de concepción, como la institucionalización de la problemática del desarrollo rural.

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

ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RURAL

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

Estos programas brindaban un *conjunto de apoyos integrados*, donde la transferencia de tecnología disponible ocupaba un lugar central pero no exclusivo, y en la que convergían información y capacitación sobre mercados, comercialización, diversificación de la producción, formas asociativas, análisis económico-financiero, vinculación con agroindustrias e incorporación en agronegocios, así como el acceso al crédito. Los programas de apoyo a los productores de menores recursos (campesinos, minifundistas) compartían muchos principios de los aquí mencionados, con la diferencia de que la asistencia financiera, por medio de créditos blandos, jugaba un papel tan importante –en particular, en países con poco desarrollo del sistema financiero– como la asistencia técnica. En estas poblaciones también se otorgaba una mayor atención al problema de los sistemas de comercialización –destacados como un factor crítico de su situación–, así como al fortalecimiento de la producción para autoconsumo. No obstante, instrumentos que promovieran el acceso a un mayor control de recursos productivos (tierra, agua), tan fundamentales para este tipo de productores como los problemas en la comercialización, no formaban parte de los programas de intervención destinados a este segmento de la población rural.

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

Hacia la segunda mitad de la década de 1990, un nuevo paradigma de desarrollo rural se introduce y consolida en el marco de una visión de retracción del rol del Estado nacional respecto de su intervención en el mercado y la sociedad, y la importancia de los actores locales en el desarrollo del territorio. La propuesta del *Desarrollo Territorial Rural* (en adelante DTR) enfatiza la necesidad de profundizar las reformas que posibiliten la consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial, y su articulación con lo público a nivel local como clave de los procesos de desarrollo rural.

Schejtman y Berdegú (2003: 3), han definido al DTR como “...*un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el objetivo de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción de los actores locales entre sí, entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y sus beneficios*”.

La perspectiva reafirmada para la Argentina por Schejtman y Barsky (2008), recomienda una estrategia nacional de desarrollo rural que contribuya a la cohesión y la inclusión social, así como también al bienestar de la población rural en el país. Para ello, es necesario estimular y facilitar: a) la vinculación competitiva de los territorios rurales a mercados más dinámicos, a través de *transformaciones productivas*; b) la coordinación y las relaciones de cooperación entre los agentes económicos, sociales y gubernamentales, mediante procesos de *desarrollo institucional*; y c) la *inclusión de los sectores pobres y socialmente excluidos, así como también de la micro y las pequeñas empresas agro-rurales* en los mencionados procesos de transformación productiva y de desarrollo institucional. Este último objetivo es de carácter transversal a los otros dos, ya que el verdadero reto es poner en marcha procesos de transformación productiva e institucional que incluyan a los pobres, a los excluidos y a micro y pequeños empresarios rurales.

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

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

Entre 1990 y 2011 pueden identificarse 17 programas que, en diferentes momentos, coexistieron brindando algún tipo de asistencia para el desarrollo de pequeños y medianos productores y población rural: bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), los programas Minifundio, Prohuerta, Cambio Rural, Profam; bajo la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y actual Ministerio de Agricultura, el Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste

relevantes o movimientos que reclaman por los remates de campo –como el *Movimiento Mujeres Agropecuarias en Lucha*– o endeudamiento de los productores como los que caracterizaron la década de 1990⁸. Un factor adicional para mitigar las necesidades de la población en situaciones de pobreza e indigencia tanto urbana como rural ha sido la Asignación Universal por Hijo⁹.

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

ESTADO NACIONAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES

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

2007), en: www.ReporteInmobiliario.com, "De la Soja al ladrillo" (consultado 16/10/12).

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

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

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

Por otra parte, los cambios en los modos de producir a partir de la innovación tecnológica sostenida desde los años de 1960¹⁴, acrecentada a partir de la década de 1990¹⁵ con el desarrollo genético y biotecnológico y las nuevas condiciones económicas, posibilitaron un crecimiento significativo de la producción y exportación agropecuaria argentina –especialmente pero no exclusivamente en cereales y oleaginosas–, y paralelamente dejaron fuera del circuito productivo a alrededor de cien mil pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias (algo más del 20% del total existente, según se desprende del análisis de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002).

El costo social podría haber sido mayor aún si la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) a través del Instituto Nacional de tecnología Agropecuaria (INTA) y de su propia estructura no

pendente la disolución de la Junta Reguladora de Granos cuya función era: intervenir en la comercialización de granos en apoyo de los precios mínimos para la regulación y control del mercado interno y administrar la red oficial de elevadores (Barsky y Gelman, 2009).

14 En los años de 1960 la energía del sector agropecuario se recupera a través de un importante avance en la "tractorización" y en la masiva difusión de implementos agrícolas (pesticidas, herbicidas, insecticidas, fertilizantes, semillas genéticamente mejoradas, etc.) y maquinarias, entre las que se destaca la cosechadora de maíz que produjo un gran impacto en el desplazamiento de mano de obra rural. El proceso de mecanización de la cosecha elimina operaciones como la recolección manual, el embolso, el transporte y la estiba de bolsa, profundizando el proceso de expulsión de mano de obra en el sector, que ya venía de décadas anteriores, y generando una gran reducción en los costos de producción y el tiempo de realización de las tareas (Barsky, *et al.*, 1988).

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

hubiese promovido y multiplicado las pocas y tibias iniciativas de desarrollo existentes hasta el momento.

La ex SAGPyA ejecutó una serie de proyectos de desarrollo rural mayoritariamente financiados por distintos organismos internacionales, con el objeto de brindar a pequeños y medianos productores agropecuarios en forma grupal o asociativa: capacitación, asistencia técnica y, en los sectores de menores recursos también apoyo financiero, con el objeto de obtener la supervivencia de sus explotaciones en algunos casos o la reconversión y viabilidad en otros. Estos programas (Cambio Rural, Minifundio, PSA, PRODERNEA, PRODERNOA, entre otros de los que ya hemos mencionado algunos) se convirtieron en paliativos concretos, aunque como hemos visto insuficientes para la magnitud y velocidad del proceso de concentración y exclusión en marcha. Las iniciativas mencionadas no fueron acompañadas por la concepción de una política integral de largo plazo para el sector, sino subordinadas a las necesidades inmediatas y coyunturales de la política macroeconómica, en un contexto de reformas estatales orientadas a la reificación del mercado como actor único y excluyente en la creación y distribución del excedente agropecuario. De hecho, como indican Manzanal y Nardi (2008), estos programas no produjeron cambios radicales en el territorio ni tampoco en las condiciones estructurales de vida de los productores afectados. Aún así, es relevante destacar que permitieron la visibilidad, la contextualización en términos de Oszlak y O'Donnell (1976), de cuestiones hasta entonces ignoradas y que se fortalecerían e integrarían formalmente a la agenda pública una década después con el cambio de paradigma político.

ESTADO Y DESARROLLO RURAL A PARTIR DE 2002

Hacia finales de la década de 1990, el Banco Mundial publica un documento divisor de aguas en cuanto al rol del Estado en los procesos de desarrollo. El mismo, trajo a la discusión la cuestión de las capacidades de este complejo institucional. En este punto, se menciona una doble estrategia: 1) acomodar la función del Estado nacional a su capacidad, observando las áreas en las que este complejo institucional puede verdaderamente intervenir, y 2) aumentar la capacidad de éste revitalizando las instituciones públicas, con mayor *participación y descentralización* (Banco Mundial, 1997).

En principio, es posible vincular lo anterior con un clima en que el Estado emprende un regreso a la agenda y a su rol de agente del desarrollo, es decir, el Estado aparece como *solución* y no como *problema*. Sin embargo, y como indica Evans, "(...) *el aumento de la capacidad del Estado sigue siendo un requisito de cualquier política económica eficaz, incluido el ajuste estructural*

Es posible afirmar, que en los años de 1990 la participación de la sociedad inscripta en los programas era más bien funcional a la lógica de éstos y aunque generó una serie de valiosos emprendimientos asociativos, tales programas tenían un carácter asistencialista, como mencionamos. Buena parte de ellos estaban financiados por organismos internacionales, frente a un Estado con muy escaso margen de decisión debido a la crisis y pérdida de la capacidad económica. Actualmente, cuando se piensa en el territorio y la intervención de los actores, se plantea un compromiso distinto por parte de éstos, sean estatales o no estatales.

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

Especialmente a partir de 2002, el Estado logró recuperar algunas capacidades, en el sentido antes expuesto a partir del Informe del Banco Mundial de 1997. Se observa un panorama diferente en cuanto a cierta recuperación de su protagonismo en el plano de la intervención pero, además, con mayor autonomía en relación a la toma de decisiones en materia de políticas públicas. En este contexto, es posible distinguir ciertas transformaciones enmarcadas en un "piso de estatidad" (Iazzetta, 2005) vinculadas al aparato estatal. La recuperación de la flexibilidad para el manejo de ciertas variables de la economía a partir del abandono de la convertibilidad, el incremento de las reservas monetarias y las mejoras en las cuentas fiscales modificó el rol asignado al Estado en sus relaciones con el mercado, con los grandes grupos empresarios, y especialmente con los organismos financieros internacionales.

Considerando la descripción de los dos apartados anteriores, es posible encontrar diferencias, por una parte en las concepciones del desarrollo rural y por otra, en cuanto a los tipos de Estado y políticas públicas. Ciertamente, sólo una mirada de más largo plazo permitirá

reforma agraria integral, que permita garantizar el acceso a los recursos productivos –tierra, agua, financiamiento– la soberanía alimentaria, la eliminación de la intermediación en la comercialización, y el acceso a una educación basada en los valores de las comunidades, arraigo cultural y diversidad. No obstante, se diferencian en la estrategia y acción para llevar adelante estos objetivos, cuestionando la estrategia de alianza con un Estado al que debería enfrentarse como adversario (www.mocase-vc.blogspot.com.ar).

se producen algunos "quiebres" importantes respecto del período 1991-2001: reversión del proceso destructivo del tejido industrial, regulación del mercado cambiario, re-estatización de empresas, sostenimiento de las retenciones a las exportaciones, etc. Tales medidas muestran "(...) una inequívoca intención de revertir el rol asignado al Estado en la fase anterior" (Iazzetta, 2005:45).

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

La creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación no ha sido fortuita. El mismo constituye, en realidad, el resultado de la puesta en agenda pública de la temática agropecuaria desde el llamado "conflicto campo-gobierno" del año 2008,²⁰ cuyo primer antecedente fue la creación por decreto 571/08 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación con el objetivo de identificar, diseñar y ejecutar políticas y programas que atiendan a las necesidades específicas de la agricultura familiar.

cionaremos a continuación, resulta un buen ejemplo.

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

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

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

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

Al analizar entonces, integralmente, la relación *aparato estatal, políticas públicas y desarrollo rural*, podemos mencionar estas tres transformaciones institucionales, que no agotan las ocurridas en el último tiempo, pero que

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

REFLEXIONES FINALES

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

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

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

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

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

Aquí hay una clave importante pues hay una clara intencionalidad, distinta a la idea de participación puesta en marcha en la década de 1990, aunque la capacidad del Estado para sostenerla y, asimismo, la de los actores para apropiarse de ella, está por verse.



BIBLIOGRAFÍA

Anlló, Guillermo; Kosakoff, Bernardo y Ramos, Adrián

2007. "Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Introducción". En: Kosakoff, Bernardo (ed.) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Santiago de Chile: CEPAL. Páginas: 7-25.

Barsky, Osvaldo y Gelman, Jorge

2009. *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Sudamericana.

Barsky, Osvaldo y Dávila, Mabel

2008. *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.

Barsky, Osvaldo

1992. "Políticas agrícolas y reformas institucionales en la Argentina en el contexto del -ajuste-". En: *Ruralia* Número 3, Buenos Aires: FLACSO. Páginas: 7-34.

Barsky, Osvaldo

1990. *Políticas Agrarias en América Latina*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Barsky, Osvaldo; Cirio, Félix; del Bello, Juan Carlos; Marta Gutierrez; Néstor Huici; Eduardo Jacobs; Ignacio Llovet; Roberto Martínez Nogueira; Miguel Murmis; Edith de Obschatko y Martín Piñeiro

1988. *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. Buenos Aires: FCE.

Bartolomé, Leopoldo y Schiavoni, Gabriela

2007. *Desarrollo y estudios rurales en Misiones*. Buenos Aires: Ciccus.

Belli, Elena y Trinchero, Héctor Hugo

2009. *Fronteras del Desarrollo. Impacto social y económico en la cuenca del río Pilcomayo*. Buenos Aires: Biblos.

Castelnuovo Biraben, Natalia

2010. "Tensiones, contradicciones y disputas: Guaraníes y ONG'S de desarrollo en el Noroeste Argentino". En: *Avá*, N°18. Posadas: PPAS- UNaM. Páginas 43-59

Cavarozzi, Marcelo

2005. *Experiencias municipales y provinciales en la gestión del desarrollo rural*. Informe RIMISP, Buenos Aires: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA)

2010. *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Buenos Aires: Cara o Ceca.

Colmegna, Paula y Matarazzo, M. Cecilia

2001. "Una perspectiva antropológica sobre el desarrollo". En: *Revista Theomai*, N° 3. Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y desarrollo, Buenos Aires: UNQ. S/d. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12400310>

D'Elia, Vanesa; Calabria Alejandro; Calero, Analía; Gaiada, Julio y Rotenschweiler, Sergio

2010. "Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables". En: *Revista de Seguridad Social*, N° 260, México: Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Páginas 30-55.

De Janvry, Alain; Fajardo, Darío; Errazuriz, María y Balcazar, Fernando

1991. *Campeños y Desarrollo en América Latina. Proceso Global. El DRI en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Dirven, Martine

1999. "El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad". En: *Revista de la CEPAL*, N° 68. Santiago de Chile, Páginas 171-186.

Escobar, Arturo

1997. "Anthropology and Development". En: *International Social Science Journal*, UNESCO, 154. Páginas: 497-515.

Escobar, Arturo.

1991. "Anthropology and the development encounter: The making and marketing of development anthropology". En: *American Ethnologist*, 18(4). Malden. Páginas 658-682.

Evans, Peter

2008 "El Estado como problema y como solución" En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires. Páginas 21-54. Original en Inglés (1996).

Feito, María Carolina

2004. "Antropología y desarrollo rural. Contribuciones al abordaje etnográfico a los procesos de producción e implementación de políticas". En: *Avá*, N° 6. Posadas: PPAS- UNaM. Páginas 1-27.

Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (coords.)

2010. *Del paro agrario a las elecciones de 2009: tramas, reflexiones y debates*. Buenos Aires: Antropofagia.

Giarracca, Norma y Teubal, Miguel (comp.)

2005. *El campo argentino en la encrucijada. Estrategias y resistencias sociales, ecos en la ciudad*. Buenos Aires: Alianza.

Gimeno, Juan Carlos y Monreal, Pilar

1999. *Las controversias del desarrollo: críticas desde la antropología*. Insti-

tuto Universitario de Desarrollo y Cooperación - Los libros de la Catarata: Madrid.

Gras, Carla; Hernández, Valeria (Coords.)

2009. *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Buenos Aires: Biblos.

Iazzetta, Osvaldo

2005. "El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes". En: *Temas y Debates*, número 10, Rosario: Facultad de Ciencia Política y RR. II., UNR, Páginas 35-55.

Lattuada, Mario; Márquez, Susana y Neme, Jorge

2012. *Desarrollo rural y política: reflexiones sobre la experiencia Argentina desde una perspectiva de gestión*. Buenos Aires: Ciccus.

Lattuada, Mario

2011. "Política de tierras en la Argentina: lo estratégico y lo social". En: *Agrópolis*, año 3, N°3, cosecha gruesa, invierno 2011, Montevideo, Uruguay: Funder. S/d. Disponible en: <http://revistaagropolis.org/2011/06/politica-de-tierras-en-la-argentina-lo-estrategico-y-lo-social/>

Lattuada, Mario

2006. *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Buenos Aires: UNQ

Lattuada, Mario; Renold, Juan Mauricio; Binolfi, Luciana y De Biasi, Adriana

2006. "Limitaciones al desarrollo territorial rural en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas". En: Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo; Lattuada, Mario (Comp.) *Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus. Páginas 153-175.

Lattuada, Mario

2000. *Cambio Rural. Política y desarrollo en la Argentina de los '90*. Rosario: CeD-Arcasur.

Lattuada, Mario

1988. *Política agraria y partidos políticos (1946-1983)*. Buenos Aires: CEAL.

Manzanal, Mabel

2009. "Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina". En: Manzanal, Mabel y Villarreal, Federico (org.)

El desarrollo y sus disputas en territorios del norte argentino. Buenos Aires: Ciccus. Páginas 17-44.

Manzanal, Mabel y Nardi, María Andrea

2008. "Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995". En: Schejtman, Alejandro y Barsky, Osvaldo (comps.) *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI. Páginas 492-525.

Manzanal, Mabel

2006. "Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural". En: Manzanal, Mabel; Neiman, Guillermo; Lattuada, Mario (Comp.) *Desarrollo rural. Organizaciones, Instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus. Páginas 21-50.

Márquez, Susana

2007. *Un año del Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio del diálogo político desarrollado por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*. Buenos Aires: PROINDER.

Nogueira, María Elena

2010. "El uso del término 'capacidades estatales' para el análisis de políticas en la actualidad. Aproximaciones en torno al caso del sector agropecuario en Argentina (1991-2009)". Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional y II Internacional sobre Democracia: "Los senderos de la democracia en América Latina: Estado, sociedad civil y cambio político", Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Obschatko, Edith

1994. *Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina*. Buenos Aires: GEL-Fundación Arcor.

O'Donell, Guillermo

2010. *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires: Prometeo.

O'Donnell, Guillermo

2003. "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos". En: O'Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo y Vargas Cullell, Jorge (ed.) *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Rosario: PNUD-Homo Sapiens. Páginas 25-149.

O'Donnell, Guillermo

1993. "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". En: *Desarrollo Económico*, volumen 33, número 130, Buenos Aires. Páginas 163-184.

Oszlak, Oscar

2009. "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico" en AAVV. *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil*. En Buenos Aires: CIPPEC. Páginas 9-47.

Oszlak, Oscar

1984. *Políticas Públicas y Regímenes Democráticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: CEDES.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo

1976. *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES.

Picas Contreras, Joan

1997. *El papel de las organizaciones no gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperación*. Tesis doctoral. Barcelona: Departament d'Antropologia Social i d'Història d'Amèrica i Àfrica. Facultat de Geografia i Història, Universitat de Barcelona.

Ploeg, Jan Douwe van der Henk Renting, Gianluca Brunori, Karlheinz Knickel, Joe Mannion, Terry Marsden, Kees de Roest, Eduardo Sevilla-Guzmán & Flaminia Ventura.

2000. "Rural Development: from practices and policies to theory". En: *Sociologia Ruralis*, vol. 40, N° 4, Oxford.

Ramírez, Omar

2007. "El espejo invertido de la realidad: el discurso del desarrollo a la apología de la gestión ambiental". En: *Avá*, N°10. Posadas: PPAS - UNaM.

Rofman, Alejandro

2000. *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Amorrortu.

Schejtman, Alexander y Barsky, Osvaldo (comps.)

2008. *El Desarrollo Rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio

2003. "Desarrollo Territorial Rural". Borrador de Trabajo, División América Latina y el Caribe del Fondo de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile: RIMISP.

Schiavoni, Gabriela; Perucca, Clorinda; Schvorer, Esther y Otero Correa, Natalia

2006. "Desarrollo rural alternativo: las relaciones entre el Estado, las ONGs y los productores en la provincia de Misiones (Argentina)". En: Mabel Manzanal, Guillermo Neiman y Mario Lattuada (comps.) *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ciccus. Páginas 251:268.

Soverna, Susana

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

Spadafora, Ana María

2002. "Antropología, desarrollo y poblaciones indígenas. Una perspectiva crítica". En: IX Congreso de Antropología de la FAAEE, septiembre. (www.indigenas.bioetica.org)

Fuentes:

- Decreto N° 2284: Desregulación Económica
- Decreto N° 571/08: Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación
- Documento Base del FONAF para implementar políticas públicas del sector de la Agricultura Familiar.
- Documento PEA: Plan Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal. Versión 2. Director del proyecto: Isidoro Felcman.
- <http://www.minagri.gob.ar/site/areas/PEA2/index.php>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002.