

# Prescribir y financiar en las políticas estatales de desarrollo rural en Argentina

Agencias internacionales e institucionalidad nacional

## Prescribe and finance in the state policies of rural development in Argentina

International agencies and national institutions

| *María Florencia Marcos*

### Resumen

Este capítulo analiza tres políticas estatales de desarrollo rural en Argentina entre 1987 y 2013. Se indagan las ideas sobre el desarrollo que permean estos programas, cómo se producen en niveles de gobierno trasnacionales y el modo en que algunas de esas directrices son reelaboradas localmente. Específicamente, cómo una serie de *cuestiones* (acceso a la tecnología, organización, institucionalización y mercado) presentan regularidades en función de encontrar la *solución* a los problemas del *subdesarrollo*.

Las fuentes seleccionadas corresponden a una serie de documentos oficiales de los programas: Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas, Programa Social Agropecuario (PSA) y el Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). La estrategia analítica se enfoca en las narrativas oficiales que se producen desde los programas ya que esa acción nos permite acceder a un modo singular acerca de cómo se cristaliza el discurso oficial acerca de una política específica.

El estudio se inscribe en el análisis de múltiples relaciones que se dan en la producción de política estatal destacando cómo los problemas de gobierno no se producen de forma aislada sino que están atravesados por agencias de financiamiento y cooperación internacional.

**Palabras clave:** Agencias internacionales, desarrollo rural, políticas estatales.

## Abstract

This article analyzes three state policies for rural development in Argentina, between 1987 and 2013. It's inquired about how the ideas on development that permeate these programs are produced at transnational levels of government and how some of these guidelines are re-developed locally. Specifically, how a series of *issues* (access to technology, organization, institutionalization and market) present regularities in order to find the *solution* to the problems of *underdevelopment*.

The selected sources correspond to a series of official programs documents: Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas, Programa Social Agropecuario (PSA) and the Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). The analytical strategy is based on being able to analyze the official narratives that are produced from the programs since that action allows us to access in a unique way about how the official discourse on a specific policy crystallizes.

The study is part of the analysis of multiple relationships that occur in the production of state policy, highlighting how government problems do not occur in isolation but are crossed by international financing and cooperation agencies.

**Keywords:** International agencies, rural development, state policies.

## Introducción<sup>1</sup>

Las vinculaciones entre políticas de desarrollo rural, financiamiento externo, agencias internacionales y la producción de programas y proyectos relativos a estas temáticas en Argentina son un fenómeno que emerge al mismo tiempo que empiezan, en este país, a producirse de forma sostenida políticas estatales para sujetos rurales subalternos<sup>2</sup>.

En los últimos años encontramos diversidad de estudios en el campo de las políticas estatales de desarrollo rural, aquellos que abordan la temática analizando instituciones, describiendo el origen y el desarrollo de estas, resaltando cambios y continuidades en las gestiones y, también la creación de unidades burocráticas de gestión específica (Lattuada, Nogueira y Urcolla, 2012, Nogueira, Urcolla y Lattuada, 2017), las fuentes de información de la que se sirven son documentos oficiales y entrevistas que realizan tanto a funcionarios, ex funcionarios y coordinadores/as. Nutren su propuesta con análisis de la coyuntura vigente. Otro núcleo de trabajo que identificamos, aborda la cuestión territorial *vis a vis* la política

---

<sup>1</sup> Este capítulo se desprende de una reeleboración del primer capítulo de mi tesis de maestría llamada “Políticas estatales para sujetos rurales subalternos: un análisis de los cambios y las continuidades en las instituciones a partir de la formulación tres programas entre los años 1987 y 2013”

<sup>2</sup> La decisión de denominar a los *sujetos destinatarios* de las políticas de desarrollo rural de ese modo se relaciona con la necesidad de describir la posición de las personas por fuera de las categorías que, desde las instituciones estatales, se produjeron para nombrarlos. Consideramos que esta categoría descriptiva permite marcar la posición de los sujetos en el sistema. Sigue la recomendación de Bourdieu (1995) quien advierte que hay que romper con el sentido común, lo que significa, quebrar con las representaciones compartidas por todos tanto de los lugares comunes como de las representaciones oficiales que suelen inscribirse en instituciones y en *la objetividad de las organizaciones sociales como en los cerebros* (1995:177). En este sentido y más específicamente tomamos la misma categoría que se acciona en el trabajo de Cowan Ros y Berger (2018) .

estatal (Manzanal 2009, Arzeno y Ponce 2012, Arzeno 2015, Villarreal y Manzanal 2018). Allí encontramos cómo las autoras y autores abrevan a la cuestión del territorio en función de las disputas que en él se emplazan, también incurren en el análisis de la política estatal en función de comprender el **rol del estado** y las instituciones de desarrollo rural.

En otro núcleo de autores que segmentamos y describimos sus aportes a continuación prima el análisis etnográfico a diferencia de los trabajos referenciados hasta el momento. En uno de estos artículos plantean la temática desde perspectivas donde la estatalidad del desarrollo rural se produce como un campo en disputa, analizando prácticas organizativas y políticas a partir del encuentro entre sujetos rurales subalternos y agentes de desarrollo (Cowan Ros y Berger, 2018). El interés entre los técnicos de instituciones estatales y funcionarios es otro punto que reviste interés y resulta explicativo del modo en que, ciertas miradas, se cristalizan produciendo visiones singulares de mundo, el trabajo de Ramos Berrondo (2017) sobre la interpretación de funcionarios y técnicos de desarrollo rural acerca de cómo interpretar el mundo y sus problemáticas es iluminador.

La particularidad de este último grupo de autores es que nos introducen en una línea que es nuestro interés para pensar la cuestión del estado porque esquivan las miradas reificantes sobre este. Al enfocarse en las prácticas desde el estado y no asumirlo como una categoría universal (Cowan Ros, 2014), podemos dar cuenta de la configuración y el funcionamiento desde las instituciones que, por otro lado, nos aleja de las visiones moralizantes que bregan por cómo deberían y qué deberían hacer las instituciones del sistema estado.

En el siguiente capítulo seleccionamos distintos documentos de políticas estatales correspondiente a tres programas que se ejecutaron en Argentina desde 1987 hasta 2013. La opción metodológica de recurrir a estas fuentes de información corresponde a nuestro interés en poder analizar la política estatal en los propios términos en que se produce desde sus documentos oficiales. Consideramos que en estas formas como se construye el discurso oficial de la política desde las instituciones estatales podemos rastrear la construcción

de problemas de gobierno y la forma en la cual se seleccionan un conjunto de soluciones a un problema inicial propuesto. Nuestro análisis a partir de la selección de tres programas nos permite ver cambios y continuidades en el recorte de problemas particulares en función de cómo se gubernamentaliza desde el estado, específicamente, cómo desde el estado, a través de instituciones específicas, se gesta el problema de gobierno del sector rural subalterno.

Cuando nos referimos a un problema de gobierno queremos dar cuenta del modo a través del cuál desde la institucionalidad estatal se van a gestar determinadas cuestiones como tema a intervenir a partir de prácticas y tecnologías específicas que tienen como propósito regular y segmentar una cuestión susceptible de ser gubernamentalizada. Entendemos, de modo similar a Rose y Miller (1992), que el gobierno es un dominio de cognición, de cálculo, de experimentación y de evaluación. Como afirman los autores, el gobierno es un matriz históricamente construida.

De modo similar, tomamos la sugerencia de Shore y Wright (2011), de pensar a la política como algo que se produce, no como una cosa externa, la política como una cuestión performática y continuamente disputada.

Los tres programas seleccionados para este artículo corresponden a políticas que se producen a nivel nacional<sup>3</sup> en tres momentos diferentes pero con características similares.

El programa **Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas** (de acá en más denominaremos a este programa **unidad de minifundio**) se creó en 1987 dentro del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Programa Social Agropecuario (PSA) en 1993 en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) y el Programa de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) en 1998 al interior de esa misma unidad burocrática. Todas estas acciones se

---

<sup>3</sup> Tomamos la idea de *nivel de gobierno* de acuerdo con Agnew (1998). Esto nos aleja de visiones reificantes sobre el espacio territorial, uno de los niveles que identifica es el nivel del sistema estado. El nivel nacional hace referencia, en este caso, a que son políticas que se producen desde un organismo centralizado para todo el territorio nacional.

mantuvieron en el tiempo por más de diez años lo que implicó que fueran atravesados por diferentes gestiones de gobierno.

Si bien entre los tres podemos encontrar características similares en cuanto a la población que definen como destinataria y entre los dispositivos de gubernamentalización (tales como las acciones en función de la asistencia técnica y la capacitación) en la trayectoria de cada una de estas políticas y, particularmente, en los documentos que se produjeron desde las unidades burocráticas a partir de las que se implementan, podemos indicar divergencias a la hora de observar qué contenido es asignado a cada uno de esos temas.

Resulta necesario comprender los programas como políticas estatales que se producen en un contexto particular dónde no solo estas encarnan y se producen con una idea de estado sino también en un marco dónde ciertas directrices, que rebasan los límites de la nación, se proponen como estrategias para resolver problemas. Lo analizado en este artículo aborda estas relaciones entre lo que se propone dentro de las unidades burocráticas de gestión como solución, pero también, cómo estas soluciones fueron ensayadas y producidas en otros niveles de gobierno.

De la selección de problemas que permite pensar la producción de políticas estatales, en este artículo se abordará la temática a partir de una pregunta general acerca de ¿Cómo fueron, desde los programas estatales de desarrollo rural seleccionados, elaboradas y reelaboradas las directrices acerca del desarrollo y de lo rural, entre el periodo 1987-2013(?) Y, desde una serie de preguntas específicas en torno a ¿Cuáles son las visiones e ideas que sostienen los paradigmas acerca de las acciones del desarrollo rural? ¿En qué medida las agencias de financiamiento internacional, como el Banco Mundial y el FIDA, inciden en la producción de política estatal de desarrollo rural en Argentina? ¿De qué forma son permeados y se negocian los sentidos acerca del desarrollo en las unidades burocráticas de gestión de los programas?

La estrategia analítica que tomamos está centrada, como anunciamos anteriormente, en analizar los documentos que se produjeron desde los diferentes programas como discursos oficiales de las políti-

cas estatales seleccionadas. En la formulación de las propuestas de las políticas estatales a partir de un texto escrito, nos encontramos con una forma regular de escritura donde se propone un plan de acción, metas y objetivos como lugares hacia donde llegar. En torno a eso, resulta relevante identificar que uno de los efectos que produce el estado es, para Trouillot (2011), el efecto de legibilidad, parte de la producción de la legibilidad para el autor es la creación de un lenguaje y de un conocimiento para gobernar (2011:151). De acuerdo con esta propuesta es que sostenemos la importancia de poder estudiar aquellos documentos donde las prácticas estatales se cristalizan en un modo singular de escritura. Con la idea de poder buscar respuestas a las preguntas que nos formulamos en esta introducción, el artículo se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección presentaremos, de forma breve, cada uno de estos programas a partir de lo planteado en sus objetivos con la idea de familiarizar al lector con la propuesta que produjo cada una de estas acciones. En el tercer apartado se presentan las ideas del **desarrollo** en los discursos acerca del **desarrollo rural** haciendo una revisión histórica hasta la primera década del 2000. La cuarta sección está dedicada a los organismos de financiamiento internacional en la producción de políticas para sujetos rurales subalternos en Argentina y, el último apartado estará dedicado a las conclusiones.

## Los *objetivos* de los programas: un repaso por la Unidad de Minifundios, el PSA y el PROINDER

A diferencia de otros países latinoamericanos, en Argentina, el problema del desarrollo rural cristalizado en unidades burocráticas<sup>4</sup> como una cuestión a resolver a partir de políticas estatales específicas se produce de forma tardía.

Con el objetivo de comprender el origen del problema, tal como propusimos en la introducción, resulta necesario indicar que, a principios de la década de 1970, un grupo de profesionales de las ciencias sociales instala el tema de la pobreza rural dentro de la Secretaría de Agricultura. Esta posición iba contra la idea del campo argentino más próspero representado por la pampa húmeda a la vez que ponía de relieve lo heterogéneo de la estructura agraria.

Durante la última dictadura, este tema quedó en un segundo plano de las acciones que se producen desde la Secretaría de Agricultura. En forma paralela, el proyecto genocida del gobierno de facto, desplegó en las organizaciones de sujetos subalternos en argentina<sup>5</sup>, un proyecto represivo que exterminó la vida de muchos/as dirigentes. Con el regreso de la democracia vemos producirse las primeras acciones de política estatal para el desarrollo rural de forma sostenida. Una de esas primeras iniciativas fue la **Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas** en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Desde este

---

<sup>4</sup> Bajo esta denominación nos referimos a la diferenciación estructural interna al sistema estado que puede o no institucionalizarse en organizaciones legalmente identificables. (Oszlak y O'Donnell. 1981).

<sup>5</sup> Organizaciones como las Ligas Agrarias, surgidas al comienzo de la década de 1970 en el noreste argentino, fueron profundamente perseguidas. Esta organización nucleaba productores minifundistas *pauperizados* hasta productores del tipo chacarero (Galafassi 2006).



programa, se propuso como objetivo, *propiciar y concertar acciones para mejorar los ingresos y la calidad de vida del productor, en base a un desarrollo autosostenido que posibilite su transformación ampliando las posibilidades de capitalización* (Cartilla Unidad de Minifundios, 1993).

La propuesta fue intervenir en la planificación y el seguimiento de proyectos que se ejecutaban en las unidades operativas del INTA más la participación de otras instituciones, tanto públicas como privadas, nacionales, provinciales o internacionales que puedan realizar aportes financieros, tecnológicos y organizacionales para trabajar con el sector. El programa funcionaba a partir de proyectos que eran evaluados y aprobados en los consejos de los centros regionales. La metodología de trabajo se basaba en: mensaje tecnológico, organización y capacitación.

El otro referente que tomamos en este artículo es el Programa Social Agropecuario, el objetivo de este, producido en el año 1993 en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca era *contribuir, junto con los pequeños productores minifundistas agropecuarios, en la búsqueda de alternativas que permitan superar la crisis económica. Incrementar los ingresos de los productores minifundistas y promover su participación organizada en las decisiones de políticas, programas y proyectos* (PSA, 1993).

El acceso a los beneficios del programa se hacía de la siguiente forma. Los *productores minifundistas* tenían que conformar grupos de, al menos, seis familias. Estos grupos contaban con la asistencia de un técnico cuya remuneración era financiada desde el Programa Social Agropecuario. La propuesta se producía en forma de proyecto. A diferencia del programa Minifundios, el PSA, en un principio, financió a través de crédito los proyectos que presentaban los grupos. El financiamiento que manejaba el programa es del tesoro nacional.

Por último, en el año 1998 se produce el **Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios** (PROINDER), programa que se asentó sobre la estructura que el PSA produjo desde 1993. A diferencia de los dos programas referenciados anteriormente, este se arma a partir de un crédito que se toma con el Banco Mundial, ente que financia el 75% del programa (Manzanal y Nardi, 2008).

## El objetivo que se enunció desde el programa fue

mejorar de las condiciones de vida de 40.000 pequeños productores agropecuarios pobres por medio del incremento de sus ingresos en forma sostenible así como de su grado de organización y participación, y del fortalecimiento de la capacidad institucional nacional, provincial y local para generar políticas de desarrollo rural. (PROINDER 1998)

Para llevar adelante este objetivo, las acciones que se describieron desde sus documentos se basaron en realizar asistencia financiera a partir de subsidios o aportes no reintegrables. También, se crearon componentes de asistencia técnica y capacitación, de igual modo que los otros programas de desarrollo rural mencionados hasta aquí.

El PROINDER, al momento de producirse segmentó su población beneficiaria para establecer prioridades. En esta segmentación, las **mujeres**, los **jóvenes** y la **población aborigen** se produjeron como una porción que presenta mejores condiciones de elegibilidad, al considerar que son los más vulnerables dentro del grupo de los *pequeños productores agropecuarios pobres*. Más adelante, dentro del PSA también se va a tomar esta idea de población prioritaria.

Los vínculos entre el PSA y el PROINDER, al funcionar, en un primer momento, en la misma unidad burocrática, son muy estrechos. El PROINDER en sus primeros años fue coordinado por la misma persona que el PSA y funcionaron en las mismas oficinas: el espacio físico de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

A partir de la primera década del 2000 y, *vis a vis*, la producción de nuevas unidades burocráticas en el campo del desarrollo rural, los programas van reubicándose en este nuevo mapa de la institucionalidad estatal.

En esta breve descripción de objetivos y acciones que se producen en los programas podemos ver algunos puntos en común: la asistencia técnica, la capacitación y también, el modo en que la población que nominan está formulado a partir de su posición en desventaja al sistema. Los objetivos de los tres programas enunciaron positivamente un cambio de estos sujetos luego de convertirse en beneficia-

rios. A continuación, resulta necesario desarrollar cómo esta unicidad discursiva es parte del desarrollo como idea y proyecto.

Otro punto del que es necesario dar cuenta es el modo en que se describieron las situaciones de pobreza rural desde los programas. Hay una regularidad, al momento de producción tanto de Unidad de Minifundios como del PSA en describir la situación de marginalidad de los **minifundistas** en función de que estaban asentados en territorios poco productivos o deficientes en relación con la unidad doméstica, tenían falta de recursos naturales y económicos, baja remuneración de la mano de obra, dificultad para acceder al crédito más las otras características anteriormente mencionadas de falta de tecnología y organización. En el PROINDER, a partir de los diagnósticos que realizan entre 1994 y 1995 arriban a descripciones similares de la subalternidad rural.

Interesa igual marcar que este último programa amplió aquello que produjo como su población objetivo al priorizar un grupo de **vulnerables** a partir de considerar que las **mujeres**, los pueblos originarios y los **jóvenes** tenían aún más agudizadas las desventajas en el ámbito rural. También incorporan otro segmento de población que fueron los *trabajadores transitorios agropecuarios*.

## **El desarrollo como discurso en las políticas para sujetos rurales subalternos**

Los discursos y las acciones acerca del **desarrollo** han sido una cuestión ampliamente debatida en las ciencias sociales (Castoriadis, 1980, Escobar, 2005, Escobar, 2007, Roig, 2008) y también el **desarrollo** como cuestión fue considerado en estudios en los cuales se analizan las políticas específicas de *desarrollo rural* (Feito, 2005, Lattuada, 2014, Manzanal, 2014). Pretendemos, en este apartado, reponer algunas discusiones para poder contextualizar las propuestas

de los programas analizados en el marco de la producción de discursos sobre el *desarrollo* que atraviesan sus narrativas y las acciones propuestas.

Escobar (2007) afirmó que el desarrollo debe ser entendido como un discurso que se produce históricamente, esto implica

examinar las razones que tuvieron tantos países para comenzar a considerarse subdesarrollados a comienzos de la segunda posguerra, cómo “desarrollarse” se convirtió para ellos en problema fundamental y cómo, por último, se embarcaron en la tarea de “des-subdesarrollarse” sometiendo sus sociedades a intervenciones cada vez más sistemáticas, detalladas y extensas. (p. 23)

Esta consideración de Escobar plantea la necesidad de poder revisar el origen de este discurso, entendido por el autor como un aparato que resultó muy eficiente para poder producir conocimiento acerca de *ejercer el poder* sobre el tercer mundo<sup>6</sup> (2007:29). El surgimiento del *desarrollo* como un dispositivo de gobierno, se da entre 1945 y 1955 cuando, luego de la segunda guerra mundial, se producen nuevas modalidades de conocimiento y poder junto con nuevas prácticas, teorías y estrategias. El hecho que marca el comienzo de esta etapa reposa sobre un discurso del presidente de Estados Unidos, Harry Truman, en el año 1949, donde realiza una proclama para resolver los problemas de las áreas *subdesarrolladas del mundo*. Este evento pasó a denominarse **doctrina Truman** y tenía como propósito que aquellos países *menos avanzados* tomen las recetas de aquellos que tenían ventajas económicas para poder reproducirlas en sus territorios. Los principales problemas de esos países pobres residían en la falta de tecnologías, escaso capital y poco desarrollo científico. Lo que domina en estos dispositivos es la carencia. Lo que aparece bajo la superficie, es un discurso etnocéntrico donde los valores del *primer mundo occidental* se revelan como universales.

Resulta interesante la reflexión de Castoriadis (1980) sobre el vínculo del tercer mundo con los organismos internacionales. Para es-

---

<sup>6</sup> Para Escobar el *tercer mundo* se crea a partir de los discursos y prácticas del **desarrollo**, que se convierte, a partir de finalizada la segunda guerra mundial en *una certeza en el imaginario social* (2007:22).

tos, afirma el autor, el desarrollo se presentaba sin obstáculos. Pero el logro del objetivo necesitaba un cambio de mentalidades, de actitudes, de las estructuras sociales, de los valores y de la organización física de los seres humanos. Resultó que el desarrollo económico no era algo que pudiera añadirse a este grupo de países, ni era algo que se podía superponer a sus características. Lo que debía suceder era una transformación global.

El desarrollo consistiría entonces en salir de todo lo definido, en alcanzar *un estado que no está definido por nada salvo por la capacidad de alcanzar nuevos estados* (Castoriadis, 1980:194). El desarrollo también tiene sus crisis, estas aparecen cuando los postulados que los sostienen y las correlaciones imaginarias a estos empiezan a ser cuestionadas (la racionalidad, el progreso técnico, etc.).

Entendiendo que es un debate que no pierde vigencia, Roig (2008) abordó la confusión conceptual que hay acerca del concepto de desarrollo a partir de adjetivos que lo califican como *sustentable, duradero, humano*, etc. Para el autor, estas tomas de posición se convierten en perspectivas más morales que analíticas.

Cuando se habla de desarrollo se suspende cualquier tipo de conflicto, la eliminación de este parecería ser la condición de posibilidad teórica y política para *alcanzar o converger*.

Lo que implica la defensa de un solo modelo de desarrollo es, para Roig, la imposición de una regulación única de los conflictos estructurales dónde no se asume *el carácter inmanente de la conflictividad* (2008:84). El modelo de desarrollo es entendido como un programa de acción en devenir.

En una periodización acerca de los discursos del desarrollo y el desarrollo rural, Ellis y Biggs (2001) indicaron que, en la década de 1960 primó la idea de modernización, en la siguiente la de intervención del estado, la década de 1980 la relacionaron con la liberalización de los mercados y, a la de 1990 como la de la participación y el empoderamiento. Esta construcción formulada por los autores de forma descriptiva, nos sirve de andamiaje para ordenar la siguiente sección donde vamos a recorrer los paradigmas del desarrollo rural que fueron dominantes para luego, poder relacionar esta produc-

ción y circulación de ideas con la producción de la institucionalidad argentina del desarrollo rural.

Examinando particularmente aquellos discursos que se producen en el contexto del *desarrollo rural*, para Lattuada (2014) es en la década de 1960 cuando los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comienzan a involucrarse de manera creciente en los programas de desarrollo que tenían como destino paliar la pobreza rural. Una década más tarde se suma a estas instituciones el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) como otro organismo de crédito con los mismos propósitos.

El modo de operar de estos organismos estaba dado por priorizar los objetivos de la banca internacional con líneas de acción que constituían sentidos unidireccionales desde organismos de planificación y crédito hacia la población rural pobre. Lattuada (2014) indica que estas acciones establecen lazos de asistencialismo, paternalismo y asimetría al interior de las comunidades. Este primer modelo que identifica al autor es el denominado **Desarrollo Rural Integral (DRI)** coincide con la llegada de estos organismos de crédito para las políticas estatales orientadas a sujetos rurales subalternos en Argentina que tomamos en este trabajo.

El cambio sustancial en los discursos, de acuerdo con Lattuada (2014), se produce a comienzos de la década de 1990 al cambiar hacia un enfoque centrado en la demanda de las poblaciones a atender y no tanto en la oferta que tienen para aquellos beneficiarios.

## **Entre la demanda y el territorio: los *nuevos* discursos sobre el desarrollo rural**

Las concepciones acerca del desarrollo que se producen luego de la década de 1990 se relacionaron con la incorporación de nuevos elementos, como el territorio, y, de manera menos explícita, con quiénes eran esos sujetos susceptibles de desarrollar.

Interesa en este tramo reflexionar a partir de las preguntas que se hacen algunos autores sobre el desarrollo en vinculación con la institucionalidad del desarrollo rural hacia finales del siglo XX y principios del siglo XXI, porque aquello que indagan despierta nuevos intereses para nosotros.

Como afirmó Lattuada (2014), en Argentina se producen las primeras políticas de desarrollo rural coincidiendo con la última etapa de los discursos del desarrollo rural integrado. Esa visión, sostenía indicaciones sobre cómo deberían ser las acciones para salir de las condiciones de marginalidad inicial y es el contexto dónde se producen dos de las políticas estatales analizadas. El paradigma que, de algún modo, reemplazó al DRI es aquel que privilegia la demanda del sector rural subalterno antes que las propuestas de las agencias. O al menos así es como enuncia sus acciones.

El marco donde se produce este cambio de paradigma está atravesado por una serie de eventos como la creación del **Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)** realizado en la década de 1970, el informe de Brundtland de 1987 dónde se produce el concepto de desarrollo sostenible y la **Cumbre de la Tierra** celebrada en Río de Janeiro en 1992 (con un antecedente, veinte años antes, en Estocolmo) (Lattuada, 2014).

La producción de este nuevo paradigma donde el desarrollo rural no solo está vinculado con la productividad sino también con la sustentabilidad, para Escobar (2007) se relaciona con diversas prácticas que se fueron modificando, esto es, la introducción de estudios de factibilidad, las evaluaciones de impacto, los proyectos de desarrollo que fracasaron. Se suma a esto, toda una nueva tecnología que mide el impacto sobre el ambiente y da cuenta de los efectos no deseados del desarrollo.

Lo que se gestó en estos acontecimientos es un nuevo discurso que revisa las concepciones acerca del desarrollo agregando la variable ambiental de forma clave para poder pensar las acciones que se llevan a cabo en nombre del desarrollo. Como afirmó Roig (2008) se adjetivan, a partir de este momento, los tipos de desarrollo.

La idea central de los *programas de apoyo integrados basados en la demanda* (Lattuada *et al.*, 2012) estaba sostenida por una visión diferente en tanto que, en lugar de ofrecer un menú pre establecido de opciones, ahora se priorizaba tanto la organización como el fortalecimiento de capacidades locales en función de poder crear redes institucionales a partir de las cuales se podían acudir luego de la intervención de los programas (Lattuada *et al.*, 2012). Es interesante cómo, a partir de este planteo, empiezan a aparecer, en la escritura de los documentos institucionales de los programas de desarrollo rural, la idea de **capital social**. Cómo la creación de redes y vínculos se produce a partir de lo virtuoso para cuando el programa finalice.

Este enfoque es el que va a predominar hasta casi finalizada la década de 1990, tanto en los discursos del desarrollo que se producen en el nivel internacional como lo que se produce localmente, al menos, en los tres programas que tomamos como referencia en este trabajo.

El **desarrollo territorial rural (DTR)** es el paradigma que le sucede. Si bien empiezan a aparecer algunas de las ideas nodales del DTR en el final de la década de 1990, encontramos la propuesta sistematizada en una publicación de Schejtman y Berdegué (2004) del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

La propuesta sistematizada de estos autores se hace a pedido del BID y del FIDA, dos de los organismos multilaterales con más protagonismo en los programas de desarrollo rural a nivel mundial. Una de las novedades del enfoque se relacionó con la incorporación del territorio como un concepto más complejo que el de espacio agrícola. Ese territorio no solo está compuesto por familias sino también por otras instituciones. Otro elemento que incorpora es el empleo agrícola y no agrícola como destinatario de las acciones. La articulación con el sector industrial, agrícola y de servicios, que servirían para potenciar el desarrollo en el campo. Los dos últimos elementos están relacionados con la incorporación de las relaciones con lo urbano para no quedar reducidos al espacio rural. Todos estos elementos formaron parte de la nueva propuesta de *desarrollo*.

Schejtman y Berdegué (2004) definieron entonces *el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural*



*determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural* (2004:31). Como vemos, la finalidad en todos los paradigmas de desarrollo rural fue la misma, la reducción de la pobreza. Ellos asumen que esto se relaciona con dos pilares: la transformación productiva, basada en generar una competencia *sustentable* entre la economía del territorio con mercados más dinámicos y, el desarrollo institucional, para estimular el vínculo de los actores locales entre sí y entre ellos con agentes externos (2004:31).

Antes de pasar al siguiente sub-apartado, resulta esclarecedor un concepto ensayado por Ferguson y Gupta (2002). Los autores, en sus trabajos sobre programas de desarrollo financiados por agencias internacionales, analizan los vínculos con los estados nación y las comunidades locales, describen el fenómeno de la emergencia y producción de algunos problemas bajo el concepto de gubernamentalidad trasnacional. Este concepto va a referir a las nuevas prácticas de gobierno y a las nuevas formas que este toma hacia finales del siglo XX.

Las agencias no estatales, como las de crédito y cooperación, como alguna otra organización no gubernamental, pueden asumir una característica clave para comprender no solo el funcionamiento de los estados sino de un sistema que emerge como una gubernamentalidad trasnacional.

Estos diferentes posicionamientos acerca de cómo debería ser el desarrollo en el sector rural subalterno podemos comprenderlos a partir de analizar cómo se van amalgamando algunas cuestiones a medida que pasa el tiempo. La institucionalización como necesidad, la modernización, el par urbano-rural y las condiciones de pobreza vertebran cada uno de las diferentes concepciones del desarrollo rural como una continuidad. No se presentan, en estos ámbitos, cambios en los diferentes paradigmas mientras que, algunos quiebres los podemos pensar a partir de cómo intervenir (a través de una oferta o priorizar la demanda) o la idea de territorio/espacio agrícola.

## Las ideas del desarrollo en los contextos de los programas

Al poder reconstruir un panorama sobre los discursos dominantes acerca del desarrollo en los apartados anteriores surge la necesidad de comprender el modo en que estas ideas se gestan en la producción de las narrativas locales de los programas que tomamos como referencia. Esto permite dimensionar cómo se resuelven (o no) determinadas disputas por el sentido del desarrollo en la producción de estatalidad del desarrollo rural.

En el programa **Unidad de Minifundios**, una de las preocupaciones centrales que formó parte de sus líneas de acción es lo que en el programa se denominó *mensaje tecnológico*. La necesidad de llegar a los grupos de minifundistas con tecnología apropiada para su escala fue producida en el programa como *un medio para mejorar la productividad de los recursos a disposición del productor [...] tecnología de sencilla implementación y bajo costo, para aumentar el ingreso, mejorar la seguridad alimentaria y la producción para el mercado* (INTA, s/f).

Los diagnósticos que se elaboraron en función del programa indicaban que, una de las características de este tipo de productores era la falta de acceso a la tecnología y un asesoramiento adecuado. En función de esto, desde unidad de minifundios, se atendió el problema a partir de la asistencia técnica y la capacitación, los dos objetivos en que se fundó el programa para solucionar (parte) de los problemas de la pobreza rural.

Estas consideraciones que se inscriben en la cartilla del programa corresponden a los primeros años de esta política estatal, a principios de la década de 1990, donde todavía, algunas visiones del DRI se encontraban vigentes. La caracterización que hace esta visión del desarrollo rural integrado de aquellas áreas a intervenir se relacionaron con la falta de capital, la falta de tecnología y la ausencia de organización comunitaria. Si bien la cuestión de inversión en bienes de capital no está contemplada en los documentos de este

primer programa de desarrollo rural, la cuestión de la organización sí cobró centralidad. No solo en la Unidad de Minifundios sino que se produce, en los tres programas analizados, como una *cuestión* a resolver, atender o potenciar.

La finalidad de este programa expresada en los documentos institucionales, se inscribió orientado a la transformación de la vida de los productores a partir de que puedan ampliar las posibilidades de capitalización. El desarrollo se entiende a partir de que las condiciones iniciales de marginalidad sean superadas vía la acumulación de capital como único destino posible.

La ruptura, separación o superación del DRI se hace a partir de la producción de una nueva idea acerca del desarrollo rural que se conoció como *programas de apoyos integrados basados en la demanda* y el refuerzo en la necesidad de producir institucionalidad para los programas. Lo que lo distinguió del paradigma anterior fue, justamente, la idea de que los proyectos estén enmarcados en demandas directas de los grupos de productores y no que se articulen propuestas cerradas *desde arriba*. Acá se produce entonces una distinción para comprender el desarrollo y sobre todo, de configurar quiénes eran aquellos sujetos del desarrollo. Demandar propuestas concretas contra implementar propuestas gestadas desde oficinas técnicas presentaría nuevos desafíos que tensionan la propia formulación e implementación de las políticas estatales.

Como advertimos al comienzo de este capítulo, las acciones estatales para el desarrollo rural se producen de manera tardía en Argentina. Si bien la literatura suele ubicar a los proyectos basados en la demanda como una de las formas que toma el desarrollo rural a principios de la década de 1990, acá sus lineamientos parecen llegar de forma demorada.

Retomando la escena de los programas locales, en este contexto es donde se produjo el PROINDER, desde allí se accionó una de las cuestiones claves de las visiones del desarrollo rural que es la institucionalidad.

También algunas cuestiones de este nuevo enfoque están presentes al revisar el manual operativo del Programa Social Agro-

pecuario de 1999, aunque permanece en las narrativas la idea del incremento de los ingresos del productor minifundista y la promoción de la organización. Las estrategias que se despliegan para estas acciones están divididas entre aquellos productores que tienen *capacidad de reconversión*, para los que la propuesta es reorientar la producción que realizan hacia otras con *mejor inserción en el mercado*, y aquellos productores *más* pobres, para quienes la propuesta es fortalecer el autoconsumo y generar nuevos emprendimientos productivos asociativos.

El mercado y la inserción a este como éxito del desarrollo son cuestiones permanentes en las narrativas de este manual. Son dos tópicos que parecen construir la propia idea del desarrollo. Esto nos permite reflexionar en que el único horizonte de éxito para los proyectos es el vínculo con el mercado y lo que podemos considerar un problema se plantea como parte de la solución. El mercado parece producirse en las narrativas como un espacio donde la conflictividad y la desigualdad no existen sino que se crean en una esfera separada de este poniendo el acento en que la clave está en acceder y no en la transformación del propio mercado o en una salida que prescindiera de este. Tampoco se ensayan posiciones en torno a modificar algunos dispositivos por los cuales algunas agencias estatales regulan (en tanto impuestos, tasas, etc). A su vez, ese mercado al que se alude es el espacio regido por la oferta y la demanda, y se produce como auto regulado y ascético.

Otra cuestión que está presente en el manual operativo de 1999 (PSA, 1999) es la necesidad de capitalización del sector que impactaría en el arraigo rural. Esta es otra de las preocupaciones presentes en los diferentes paradigmas del desarrollo rural, se produce como la necesidad de intervenir como una cuestión de seguridad, planteando hipótesis acerca de que la población que migra del campo a la ciudad habita en lugares marginales de esta última.

Las influencias pueden verse en diversos aspectos, el primero en cómo produce la forma en que se implementan los proyectos (basados en las demandas o no), una segunda influencia en cómo se construye la necesidad de producir instituciones, otra en cómo se argu-

menta el arraigo de la población rural y también en la forma en que denominan a los sujetos del desarrollo y el tipo de desarrollo.

En las “nuevas acciones” que se escriben desde el PSA, en su documento lanzado en el año 2001, aparece la vinculación de este con el PROINDER. En este marco, la idea de *desarrollo rural ambientalmente sustentable* es una novedad en la narrativa del programa.

La idea de *desarrollo rural ambientalmente sustentable* fue una incorporación que tuvieron muchos programas de desarrollo en general. Emergen cuando se empiezan a discutir los efectos no deseables del desarrollo ligados a una sociedad de consumo extremo donde se degradan los recursos naturales. Como se expuso anteriormente, están relacionados con los discursos que se dieron en las cumbres de la tierra. En los programas que analizamos, se enuncia la idea del *pequeño productor* o del *productor minifundista* como sustentable con el ambiente. En algunos momentos, el discurso oficial ubica a este tipo de productor como “protector” del medio ambiente y, otras veces, los discursos están investidos por la idea de “conservar” ideas de otra época de la vida social. La tendencia a entenderlo como parte del ambiente es propia de un discurso esencialista sobre las condiciones de pobreza del sector.

En los documentos que se producen a instancias del PROINDER, este discurso sobre la sostenibilidad ambiental está muy presente y es un norte de sus acciones. Si bien la formulación de este programa se hizo localmente, muchas de las directrices están dadas por los organismos que financian el programa que presentan una serie de exigencias para poder desarrollar las acciones en este territorio.

Si bien las primeras iniciativas que se enmarcan en la idea del desarrollo territorial rural son desde finales de la década de 1990, algunos autores (Lattuada *et al.*, 2015) consideran que impacta en los programas de desarrollo rural en Argentina casi una década después. Sili indica que al tiempo que cambian las políticas de apoyo al sector agropecuario, los criterios de ayuda para el desarrollo también lo hacen, tanto a nivel nacional como internacional, inspiradas en distintos contextos ideológicos. Así asumen formas, exigencias y prioridades diferentes (2014:59).

Según nuestro análisis de los documentos que se producen entre 1993 y el 2001, los discursos estaban centrados en la demanda de los proyectos, la necesidad de capitalización y la organización de los productores en grupos, puntos que se sostienen en el paradigma identificado como *programas de apoyos integrados basados en la demanda*. Hacia el final de la década de 1990 e inicios del 2000 se recuperan algunas adjetivaciones del desarrollo como la idea de *sustentable* o *sostenible* que motorizó el PROINDER a través de sus documentos.

Consideramos que la ruptura con el paradigma anterior se plasma en la inclusión de una idea de territorio más constructivista donde se asienta la complejidad de las relaciones sociales, donde la identidad adquiere centralidad y pasa a formar parte de los discursos sobre el desarrollo.

Los tres programas que analizamos recogieron este mandato de la incorporación del *territorio* con su complejidad para sus acciones. Coincide este cambio de discurso con una institucionalidad creciente de las políticas de desarrollo rural.

## **Las agencias internacionales de crédito y cooperación en los programas de desarrollo rural**

### **El crédito y la cooperación internacional en *Unidad de Minifundios* y el PSA**

**E**n este apartado vamos a reponer cómo, tanto el programa Minifundios como el PSA, crearon vínculos con organismos de crédito y de cooperación internacional en distintas instancias. Como advertimos anteriormente, estos dos programas no se producen a partir de una toma de crédito con fondos internacionales sino que se crean a con presupuestos locales. Por ello, en este apartado nos cen-

traremos solo en estas dos políticas estatales que aún sin depender del financiamiento extranjero para su producción y reproducción, han establecidos lazos a lo largo de su historia.

Con respecto a la **Unidad de Minifundios** y a partir de la lectura de sus documentos, vemos que el vínculo con las agencias internacionales fue construido como una relación virtuosa que permite financiar tanto proyectos como trabajo técnico. Unidad de Minifundios no fue un programa de financiamiento para productores como sí fueron el PSA y el PROINDER. Por ello, para el logro de financiamiento de los proyectos que se asesoraban desde Minifundios era necesario acudir a algún organismo que cumpla esta función.

En el informe de Unidad de Minifundios del año 1996 se hace referencia al vínculo con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) como una de las agencias con las que establecen lazos. El IICA aparece como una institución clave en cuanto a la producción de documentos, análisis y procesamiento de la información del sector rural subalterno en Argentina y también en los vínculos que estrechó con los otros dos programas analizados: PSA y PROINDER.

En los documentos del PSA que revisamos en el periodo 1993-2001, los vínculos con las agencias aparecen en los documentos oficiales de forma superficial indicando algunos puntos de relación como en el caso de la presencia de estas en la comisión coordinadora nacional, como en algunas recomendaciones como fue la cuestión de la *participación de los beneficiarios*, que lo enmarcan como las recomendaciones en las políticas sociales.

Las vinculaciones mutuas que se dan entre los programas con financiamiento nacional y los programas financiados con deuda externa contraída son múltiples ya que, en el nivel nacional, operan muchas veces de manera conjunta y las propuestas llegan a los *beneficiarios* mediadas por los mismos técnicos, entre otras cuestiones.

El hecho de que los programas pioneros de desarrollo rural pos dictadura se articularan con diferentes organismos internacionales es producto de cómo se gestaron las políticas para sujetos rurales subalternos en Argentina.

Indagando en las articulaciones tanto de PSA como de la Unidad de Minifundios es donde se identifican estos vínculos con agencias internacionales. En el documento sobre *Programas de desarrollo rural* (2000) producido en el PROINDER, se señala la convergencia de diferentes agencias, como el caso de UNICEF con el PSA a finales de la década de 1990.

Otro de los organismos de financiamiento que formó parte de la comisión coordinadora del PSA fue el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), organismo financiero creado en 1959.

## **El PROINDER Financiamiento externo e institucionalidad nacional**

El PROINDER se produce a partir de un préstamo del Banco Mundial con el objetivo de diagnosticar y ampliar el Programa Social Agropecuario. Dado el origen de la mayor parte del financiamiento del programa decidimos analizarlo de forma apartada de Unidad de Minifundios y PSA .

El Banco Mundial se produce hacia finales de la segunda guerra mundial, en el año 1944. En la definición de sus propósitos asegura que están la reducción de la pobreza extrema y la promoción de la *prosperidad* compartida de forma sostenible (página web). La propia descripción que exhibe el BM acerca de la finalidad de su trabajo nos lleva a indagar cómo estas proclamas fueron tomadas a partir de proyectos concretos locales como es el caso del PROINDER.

El financiamiento del Banco Mundial para el PROINDER, que se realiza entre 1998 y 2012, tenía el propósito de *generar las condiciones de acceso de pequeños productores a las nuevas condiciones que imponía la reestructuración de la economía en general y del sector agropecuario en particular* (Lattuada *et al.*, 2015:188). El PROINDER contó con la mayor inversión externa para el desarrollo rural en Argentina.

Este programa, por pedido de sus instituciones financieras, cuenta con estudios previos para su organización. El diagnóstico, pedi-



do por el Banco Mundial para el armado de esta política estatal, se desarrolla por casi cinco años. Cuando se empieza a ejecutar, como mencionamos anteriormente, lo hace sobre la estructura institucional que ya existía del Programa Social Agropecuario y, salvo el componente de fortalecimiento institucional, el resto de sus acciones se emplaza sobre el PSA.

Esta distancia que marca la producción de sus propias unidades burocráticas resulta de nuestro interés. La idea de fortalecer las instituciones de desarrollo rural aparece, en los discursos acerca del desarrollo, de forma sostenida. Desde los tres paradigmas del desarrollo revisados anteriormente podemos encontrar, en esto, una continuidad. Tal como aclaran Appendini y Nuijten, *adecuar las instituciones* llegó a ser el paradigma dominante en la formulación de políticas en la agenda del desarrollo internacional (2002:72). La producción del componente que interpela a la propia institucionalidad estatal, que reclama un aparato burocrático especializado, es el único que funciona apartado de lo que fue la estructura burocrática del PSA.

Así entendemos que se produce, en los países “del tercer mundo” una producción de las instituciones burocráticas estatales ligadas a los temas del “desarrollo”, indicando, en parte que, la falta de esta estructura revela las condiciones de la dependencia. Algunos autores (Ferguson, 1994, Gupta, 2015) van a preguntarse, a partir de esto, acerca del rol de la producción de aparatos burocráticos estatales, si esto no funciona como un engranaje más de la dominación por parte de los países centrales al “tercer mundo”.

Entonces, el fortalecimiento institucional se ha producido como una solución a parte de los problemas del desarrollo rural. La falta de esto indicó, para las agencias internacionales, una debilidad de la política estatal. Interesa esto porque, mientras que a principios de la década de 1990 el Banco Mundial señalaba que el estado era un obstáculo para la promoción del desarrollo estas indicaciones van a cambiar hacia el final de esta década (Fernández *et. al.*, 2006:40)

Las “nuevas” indicaciones se corresponden con un cambio de paradigma dentro del BM que algunos autores (Orlansky, 2005, Fernández *et al.*, 2006) identifican hacia finales de la década de 1990. Este

cambio de enfoque en las directrices está relacionado con lo que empezaron a producir en torno al papel que debía ocupar el estado en las acciones para el desarrollo. Orlansky (2005) indicó que con la introducción de la expresión *governance* en las propuestas del Banco se re definen las indicaciones. Una buena *governance* se volvía lo deseable y esto implicaba

1) que las políticas públicas sean el resultado de procesos transparentes, es decir, abiertos, predictibles y con fundamento racional; 2) que la burocracia esté imbuida de un ethos profesional; 3) que el brazo ejecutivo del gobierno sea considerado imputable por sus acciones (accountable); 4) que la sociedad civil participe activamente en la cosa pública; y, en general, 5) que rija el imperio de la ley. (pp. 51-52)

Estas consideraciones presentaban una novedad en el discurso del BM, ya que ahora, desde las narrativas, se le atribuía otro papel a la idea de estado, cuestión que nos permite entender la directriz acerca de la producción de instituciones estatales para el desarrollo rural y la necesidad de la participación de las organizaciones en estas políticas, como también la insistencia en la descentralización de las acciones de los programas.

Otro de los discursos que se movilizaron en este sentido fueron aquellos que indicaban *reformas de segunda generación*, *reformas del Estado* y *reformas institucionales* que las produjeron con el objetivo de que mejoren las condiciones sociales y la competitividad manteniendo la estabilidad macroeconómica (Orlansky, 2005:53).

Los mandatos del Banco Mundial, en la producción del programa, también se evidencian en otras acciones como la producción de múltiples documentos como los manuales operativos, que eran exigidos desde el Banco y era desde donde se producían, de forma escrita, los objetivos, las acciones y la operatoria general del programa. Por otra parte, otros lineamientos están relacionados con qué es lo susceptible de ser financiado y también tuvieron que ser adoptados por esta política nacional.

Una cuestión a tener en cuenta de este programa frente a las ac-

ciones del PSA es el financiamiento. El PROINDER otorgaba, para los diferentes proyectos, aportes no reintegrables. Los productores al solicitar un proyecto a este programa no estaban obligados a devolverlos porque no constituía una deuda (en un sentido netamente económico) sino que era un subsidio al proyecto aprobado.

Por más que las *misiones* del Banco incluyan la realización del diagnóstico de las condiciones previas a la intervención, para luego poder mostrar resultados del impacto que producen sus directrices, el horizonte con el cual trabajan es su consideración sobre qué es el desarrollo, no sobre lo que las poblaciones que objetivan piensan de eso. En las directrices del BM, la solución a los problemas de los sectores con los cuales van a trabajar versan siempre sobre dos cuestiones: la falta de capital y la falta de organización. Esto es lo que *condena* a los pobres al *subdesarrollo*.

Reiteramos que uno de los objetivos con el cual se produce el PROINDER era la necesidad de fortalecer las instituciones del desarrollo rural en el país. Sería obtuso pensar que esto sucede solo por el mandato de un programa. Es necesario, según nuestro criterio, pensar que la acumulación de diferentes experiencias que sí se relacionan con ese contexto, producen nuevas instituciones estatales, en un momento donde el estado, como sistema de gestión<sup>7</sup> (Vilas, 2013) se produce como una institución valorada desde el discurso de gobierno.

En la producción de la segunda etapa del PROINDER (periodo 2008-2012), la idea del fortalecimiento a la institucionalidad del desarrollo rural seguía siendo contemplada así como otras cuestiones que formaron parte de la primera etapa. En los manuales operativos, el vínculo con el BM como institución se revela en muchos niveles,

---

<sup>7</sup> Siguiendo a Vilas, el Estado como sistema de gestión *define y ejecuta cursos de acción, y extrae y asigna recursos en función de objetivos referibles al núcleo de su politicidad. El modo en que un Estado lleva a cabo la administración de sus recursos y la gestión de sus políticas es analíticamente diferenciable de esos arreglos de poder pero guarda a su respecto una relación de adecuación básica. Antes o después, cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstos siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades o antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores -es decir, su estructura de poder-* (2013:8).

el rol del responsable del programa con las autoridades del banco y el *staff* técnico es recreado en varios de los capítulos que componen este documento.

La información, el envío de documentación, la realización de informes pactados, las adquisiciones, el rol del Banco en cada una de las intervenciones, están narradas en el manual operativo del programa como una división de tareas donde aparece el estado nacional, los estados provinciales y el Banco Mundial como los tres agentes que dinamizan el PROINDER.

Este programa, en sus últimos tres años, pasa a la Unidad para el Cambio Rural, unidad burocrática donde se encontraban, luego del 2009, todos aquellos programas financiados a partir de deudas externas contraídas para distintas políticas con el sector agropecuario. Este cambio, a nuestro criterio, reforzó la distinción que este programa presentaba frente al PSA en tanto productor de sentido acerca del desarrollo rural.

El PROINDER produjo una cantidad cuantificada que fue su *población meta*<sup>8</sup>, además de ampliar, ya a finales de la década de 1990, el tipo de productor con el que iba a trabajar. En la segunda etapa del programa no había diferencias en relación a la población objetivo de estos y el PSA pero sí una forma diferente de trabajar, ya que al menos en la narrativa del programa persistió el trabajo con grupos dejando a las organizaciones en un lugar marginal aunque se produce un subcomponente de apoyo al fortalecimiento de estas.

---

<sup>8</sup> La población meta se produce como el total de la población a alcanzar por la política estatal. Es una categoría nativa de estos programas que se usa de manera frecuente.

## Consideraciones finales

De las múltiples acciones que se pueden llevar adelante para el análisis de las políticas estatales de desarrollo rural, en este capítulo, buscamos dimensionar un aspecto menos explorado en los estudios locales que refiere a las vinculaciones que se establecen entre la producción de programas específicos, los paradigmas del desarrollo rural y los sentidos de estos postulados que se recogen en el armado de los documentos oficiales tanto de Unidad de Minifundios, PSA y PROINDER.

Retomando el segundo apartado, donde explicamos, de modo general, cómo se produce cada uno de los programas en cuanto acciones y objetivos, vemos que en los tres hay una descripción similar de la ruralidad subalterna descrita a partir de las condiciones dadas por la carencia en distintas esferas como la economía, el territorio o la organización. También se describen otros aspectos de la desigualdad dados por el género, la pertenencia a un pueblo originario o lo etario. Estos diagnósticos no se alejan de las descripciones que se formulan desde los organismos internacionales que piensan y elaboran el **desarrollo rural**. La descripción de estos espacios y las acciones a llevar adelante en ellos toma la forma de una regularidad en las acciones de los discursos hegemónicos del desarrollo rural.

Por eso, cuando reflexionamos acerca de las disputas por el sentido acerca del desarrollo que están presentes en las narrativas de los programas buscamos comprender ese complejo entramado contextualizando la producción de documentos en relación a lo que presentaba el discurso hegemónico del desarrollo rural, motorizado tanto por las agencias internacionales de cooperación, como las de crédito y, analizar cómo hay una impronta local en la producción del sentido del desarrollo. La premisa de Muller (2002) acerca de

entender cómo las representaciones de la acción pública permiten pensar nuevas relaciones con el mundo, se actualiza en este punto.

Retomando nuestros casos vemos que, en las acciones que el programa Unidad de Minifundios produjo hay dos cuestiones relacionadas con estas directrices que son lo que el programa denominó *mensaje tecnológico* y la asistencia técnica. La idea de *mensaje tecnológico* se sostuvo argumentando que es la escasez tecnológica, propia del minifundio, la que perpetúa su condición subalterna. La tecnología se produce como medio para el logro del desarrollo. La asistencia técnica viene acompañar a esta cuestión. La producción de la narrativa a partir de fundamentar que la tecnología es uno de los medios que permiten salir de las condiciones de precariedad de la pequeña producción también se describe en el PSA y en el PROINDER. Consideramos que esta es una continuidad que se presenta en los paradigmas del desarrollo rural que orientaron los sentidos de estas políticas nacionales en general, como de las propias políticas que analizamos en este trabajo.

Otro punto es el de la producción de institucionalidad que ya está marcado explícitamente en el paradigma del desarrollo rural de los proyectos basados en las demandas. La eficacia que reviste parece asumir que, parte de los problemas que se encuadran dentro del desarrollo rural, se resuelven a partir del montaje de estructuras burocráticas especializadas.

Volviendo a lo que sostienen los paradigmas del desarrollo rural hay otro punto de nuestro interés que es el modo en que se producen las propuestas. Si el DRI pensaba en una implementación más del tipo *top down*, el nuevo paradigma cambió esa lógica y volcó el acento en cuestiones relativas a la organización como clave para poder ordenar la demanda y en la producción de institucionalidad que permitiría una implementación de la política más eficiente. Tanto Unidad de Minifundios como el PSA que se produjeron en medio del cambio de estos paradigmas en el nivel internacional, van a apelar a la necesidad de organización y el armado de las *demandas* desde los grupos y organizaciones, siempre que se encuadren en el marco general de cada uno de esos programas. Al momento de comenzar las actividades desde el PROINDER, ya estaban cristalizadas las acciones a partir de los proyectos basados en la demanda.

El último de estos paradigmas acerca del desarrollo rural que coinciden con el corte temporal propuesto en este artículo, es el que se conoció como desarrollo territorial rural. Lo que presentó como novedad este paradigma fue el acento en la cuestión del territorio y la pregunta acerca de qué es este territorio que se busca *desarrollar*.

Al volver a los documentos que se producen en las tres políticas estatales a partir de la década del 2000 reconocemos que la definición de territorio que se hace en cada uno empieza a evidenciarse. Si en la década de 1980 y 1990 los sentidos alrededor del territorio estaban relacionados más con el espacio geográfico, a partir de la década del 2000 el territorio se produce con otra complejidad.

Esto es bastante claro en PROINDER y en el PSA, ambos relacionan la cuestión territorial con relaciones sociales. Lo distintivo que hace el PSA es incorporar una variable relacionada con los conflictos que se asientan en los territorios donde actúa la política estatal (PSA, 2007). La variable incorporada del conflicto es clave para comprender cómo los discursos del desarrollo se resignifican localmente y también como no todo puede ser comprendido como una directriz acrítica de los mandatos de las agencias de cooperación hegemónicas.

Nuestro análisis, en este artículo, se centró en poder comprender la complejidad de la producción de la política *vis a vis* la producción de una idea hegemónica sobre el desarrollo que, en la producción de los programas fue reproducida de forma diferente en función del tipo de unidad burocrática que se estaba recreando en momentos históricos determinados.

A partir del análisis de la producción de los documentos oficiales de los programas analizados lo que podemos explorar es el modo en que se disputa, en momentos determinados, la política estatal. A través de ellos podemos acceder a la arena de los discursos oficiales que son creados y recreados a partir de directrices que se debaten en las ideas acerca del desarrollo en las políticas estatales. Nos ofrece una forma de mirar cómo las directrices que se dan desde las agencias internacionales, tanto de crédito y de cooperación, para determinadas políticas estatales, son mediadas y se cristalizan en los programas de un modo determinado de producción problemas singulares para la acción desde las instituciones de estas políticas.

## Referencias bibliográficas

- Appendini, K. y Nuijten, M. (2002). “El papel de las instituciones en contextos locales”. *Revista de la CEPAL*, N° 76.
- Arzeno, M. y Ponce, M. (2012). “El rol del Estado y las políticas públicas de ‘desarrollo’ en Misiones. Contradicciones emergentes con relación a la agricultura familiar”. En Manzanal, M. y Ponce, M. (org.) *La desigualdad ¿del desarrollo?: controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires: Ciccus.
- Arzeno, M., Deheza, R., Muñecas, L., y Zanotti, A. (2015). “Discusiones en torno a las políticas públicas para la soberanía alimentaria y la agricultura familiar en Misiones (Argentina)”. *Mundo Agrario*, Vol. 16, N° 32.
- Castoriadis, C. (1980). “Reflexiones sobre el desarrollo y la racionalidad”. *El mito del desarrollo*. Buenos Aires: Kairos.
- Cowan Ros, C. (2014), “Quando o ‘beneficiário’ se personaliza: (re)significação de programas de promoção social em comunidades andinas. *Revista Sociedade e Estado*, Vol. 29, N° 2.
- Cowan Ros, C. y Berger, M. (2017). “La promoción de la organización como representación práctica y disputa en el desarrollo rural: aportes para su estudio”. *XIV Jornadas nacionales y VI internacionales de investigación y debate*. Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Ellis, F. y Biggs, S. (2001). “Evolving themes in rural development 1950s-2000s”. *Development Policy Review*, Vol. 19, N° 4.
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Venezuela: El perro y la rana.
- Fernández, L. (2018). “Políticas públicas para la agricultura familiar en Argentina durante el período 1990-2015. Nuevos y conocidos elementos en la agenda de debate”. *Revista trabajo y sociedad*, N° 30. Santiago del Estero, Argentina.
- Fernández, V., Vigil, J. y Güemes, M. (2006). “Quo vadis Banco Mundial? El Estado y el desarrollo en la agenda y discursos del organismo desde la mirada latinoamericana”. *Desenvolvimento em Questão*, Vol. 4, N° 8. Brasil: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.



- Ferguson, J. (1994). *The anti-politics machine*. University of Minnesota Press.
- Ferguson J. y Gupta, A. (2002). "Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality". *American Ethnologist*, Vol. 29, N° 4. pp. 981-1002.
- FIDA (2016). *El FIDA de un vistazo*. Italia: Fondo internacional de desarrollo agrícola.
- Galafassi, G. (2006), Conflicto por la tierra y movimientos agrarios en el nordeste argentino en los años setenta: la Unión de Ligas Campesinas Formoseñas, *Perfiles Latinoamericanos n° 26*, FLACSO México.
- Lattuada, M. (2014). "Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones". *Revista temas y debates*, Año 18, N° 27.
- Lattuada, M, Nogueira, M y Urcolla, M (2012), Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: consideraciones acerca del rol del estado (1991-2011), *Revista Avà 21, Dossier*.
- (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. Buenos Aires: Colección UAI investigación, Teseo.
- Manzanal, M. (2014). "Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio". *Revista Realidad económica*, N° 283.
- Mitchell, T. (2015). "Sociedad, economía y el efecto del estado". En Abrams, Gupta y Mitchell, *Antropología del estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Muller, P. (2000). *Las políticas públicas*. Colombia: Universidad del Externado de Colombia.
- Nogueira, M., Urcolla, M. y Lattuada, M. (2017). "La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017". *Revista latinoamericana de estudios rurales II*, N° 4.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*. Buenos Aires: Documento G.E.CLACSO/N°4.
- Ramos Berrondo, J. (2017). "Haciendo política y políticas en la Secretaría de Agricultura Familiar: Miradas y voces de los funcionarios y técnicos militantes en el Chaco, Argentina (2008-2015)". *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 9.
- Rose, N. y Miler, P. (1992). *Political power beyond the State: problematic government*, Vol. 43, N° 2.
- Shore, C. y Wright, S. (2011). "Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility". En Shore, C., Wright, S. y Peró, D. (ed.) *Policy Worlds: Anthropology and the analysis of contemporary power*. Easa Series.

- Trouillot, M. (2011). “Antropología del Estado en la época de la globalización: encuentros cercanos del tipo engañoso”. *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Colombia: Editorial de la Universidad del Cauca.
- Vilas, C. (2013). *Pensar el Estado*. Conferencia en la ceremonia homenaje a su trayectoria académica e intelectual. Argentina: Universidad de Lanús.
- Villarreal, F. y Manzanal, M. (2017). “Inclusión de la Agricultura Familiar. Una cuestión en discusión. El caso del municipio de Tapalqué”. *Revista de ciencias sociales, Segunda época*, N° 32, pp.55-79.

## Documentos consultados

- Investigación y extensión para el productor minifundista: la acción del INTA*. Folleto. Unidad de planes y proyectos de investigación y extensión para productores minifundistas. Sin año.
- Dos años del Programa Social Agropecuario*. Programa Social Agropecuario. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. 1995.
- Unidad de Minifundios*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Unidad de planes y proyectos de Investigación y Extensión para productores minifundistas. Autores: Catalano, Merchante y Tesoriero. Diciembre de 1996.
- Estrategia de Desarrollo Rural hacia el siglo XXI*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Forestación, Dirección Nacional de Economía, Planeamiento y Desarrollo Agropecuario. Marzo de 1997.
- El programa social agropecuario. 5 años de política social con pequeños productores minifundistas 1993-1998*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. 1998.
- Manual operativo PSA*. SAGPyA. Febrero 1999.
- El programa social agropecuario. 8 años de promoción y apoyo a pequeños productores minifundistas 1993-2001*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Diciembre 2001.
- Programa Social Agropecuario. Una propuesta participativa en el espacio rural*. Folleto. PSA - Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. 2001.
- Programa nacional para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios*. Documento base y estructura organizativa. INTA ediciones. Autores: Julio Elverdín, Sandra Ledesma, Erika Zain El Din y Eduardo Cittadini.

- Addenda manual operativo PSA.* Vigente desde el 1 de enero de 2007. SAGPyA.
- Manual operativo.* Coordinación Nacional del PROINDER. Ministerio de producción. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios (PROINDER adicional). Marzo de 2009.
- Manual operativo. Parte 1.* Programa Social Agropecuario. Presentación del programa, y sus actores estructura y funciones. MAGyP. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Abril de 2010.
- Manual operativo. Parte 2.* Programa Social Agropecuario. MAGyP. Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Abril de 2010.