

## 03 ¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural?

Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009–2014)

María Elena Nogueira

**RESUMEN** El aparato estatal, así como las políticas públicas, se presentan como entidades dinámicas frente a cambios en los contextos sociales, políticos y económicos. El propósito de este trabajo es indagar respecto de la gestión estatal del desarrollo rural a partir de la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y otras estructuras, en Argentina. Particularmente, interesa destacar el análisis de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) en cuyo marco se despliegan diferentes estrategias de intervención. El objetivo general es indagar las características de la UCAR y analizar su potencial influencia en la gestión del desarrollo rural a nivel nacional. Para la realización de este trabajo se utilizaron diferentes técnicas y fuentes: análisis de documentos oficiales generales y resoluciones ministeriales sobre la UCAR en particular y entrevistas en profundidad a miembros de dicha instancia. Es preciso mencionar que este escrito se enmarca en una investigación más amplia, en curso.

Changes in rural development state management? Reflections about the creation of the Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009–2014)

**SUMMARY** The State's instruments and public policies are presented as dynamic entities that change according with social, political and economic contexts. The purpose of this paper is to investigate the management of rural development from the changes in its structure in Argentina. Particularly, the focus will be on the analysis of the Unit for Rural Change (UCAR by its name in Spanish) in which take part the management of lots of rural development interventions. The objective is to analyze the characteristics of the UCAR and how its functions would have influenced the management of rural development at the national level. General analysis of official documents, ministerial resolutions about the UCAR and interviews to members of that instance were used to this paper. To perform it, different techniques and sources were used. It should be mentioned that this paper is part of a wider research in progress.

**Palabras clave** Desarrollo rural | Gestión pública  
| Argentina

**Key words** Rural development | Public management | Argentina

**Fecha de recepción:** 01 | 04 | 2014

**Fecha de aceptación final:** 10 | 10 | 2014

**María Elena Nogueira**

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de Rosario (UNR).

E-mail: mariaelenanogueira@gmail.com

## 1. Introducción

El aparato estatal, así como las políticas públicas, se presentan como entidades dinámicas frente a cambios en los contextos sociales, políticos y económicos. En el último tiempo, las discusiones sobre el Estado —y sus roles— se encuentran en agenda. En este contexto, interesa recuperar una mirada sobre las transformaciones institucionales en materia de gestión pública —estatal— del desarrollo rural.

De acuerdo a lo anterior, se indagará respecto de las estructuras administrativas orientadas a esa gestión, en Argentina. En particular, en este trabajo se propone un análisis de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) creada en 2009 en el marco del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), donde se despliegan diferentes estrategias de intervención (programas de desarrollo rural). El objetivo general es indagar las características de la UCAR y analizar su potencial influencia en la gestión estatal del desarrollo rural a nivel nacional.

A partir de esta Introducción, el trabajo se divide en tres apartados y conclusiones preliminares. En el primero de ellos, se describen los elementos teóricos vinculados con los procesos de burocratización y el análisis de políticas públicas, estableciendo las dimensiones pertinentes para el desarrollo propuesto. El segundo apartado se divide en dos partes. La primera, describe brevemente las principales discusiones en torno a la problemática del desarrollo rural en la región. La segunda, contextualiza el momento —coincidente con el ingreso en la agenda pública de este tipo de cuestiones— de las transformaciones institucionales que afectan a la gestión del desarrollo rural e introduce el surgimiento de la UCAR. En el apartado tres, se desarrolla una descripción y análisis de la instancia en cuestión, de acuerdo a las características que permitirían definirla como una estructura predominantemente burocrática. Finalmente, se realizan algunas conclusiones parciales y posibles interrogantes para continuar el análisis de los aspectos presentados a lo largo del escrito.

Para la realización de este trabajo se utilizaron diferentes técnicas y fuentes: análisis de documentos oficiales generales y resoluciones ministeriales sobre la UCAR en particular y el Ministerio en general, y entrevistas en profundidad a miembros de dicha instancia. Es preciso mencionar que este escrito se enmarca en una investigación más amplia, en curso.

## 2. Elementos teóricos: burocracias estatales y políticas públicas

El supuesto inicial de este trabajo es que el Estado se presenta como un actor relevante para la gestión pública de distintas cuestiones sociales y, particularmente en este caso, de aquellas vinculadas con el desarrollo rural.

El Estado se define aquí desde una perspectiva weberiana, a partir de los estudios de Guillermo O'Donnell (2010). Este autor, indica que este complejo «procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad civil (...) así como también genera sus propios poderes, como resultado de lo cual devuelve a la sociedad diverso tipo de políticas públicas y a veces, también, importantes omisiones» (p. 78). Su esencia es, de ese modo, elaborar políticas públicas<sup>1</sup>. De acuerdo a esta definición, este complejo institucional puede desagregarse en cuatro dimensiones: a) un conjunto de burocracias, b) un sistema legal, entramado de diversas leyes y normas, c) un foco de identidad colectiva, en cuanto a la constitución de un «nosotros» que se relaciona con su grado de credibilidad y d) dimensión *filtro*, en el sentido de regular sus límites hacia adentro y afuera, intra y extra-territorialmente.

Para el análisis que se propone este trabajo, se tomará —de un modo desagregado y siempre en términos analíticos—, la primera dimensión (un conjunto de burocracias), dado que las burocracias que integran el Estado —organizaciones complejas— poseen una norma legal que las regula para proteger o determinar algunos fines «respecto del bien común»<sup>2</sup>. De allí que el «grado de cumplimiento de tales funciones guarda relación directa con la eficacia del estado»<sup>3</sup>. En este caso, se tomará una organización estatal recientemente incorporada. Se advierte que, aunque el concepto de burocracia no se agota en este tipo de organización (una agencia estatal), ésta es tomada aquí en el sentido descrito por Oszlak (1984), en cuanto resulta un espacio de

materialización de los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del estado [y] *tienden a manifestarse al interior de los estados, en múltiples formas organizativas y variada modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esa arena* (Oszlak, 1984, p.17. Énfasis nuestro).

1 Este es el supuesto sobre el que se apoyan los elementos teóricos de este escrito. Sin embargo, hay posiciones divergentes. Lahera Parada (2002) menciona aquellas de carácter más «utópico» en las que el Estado es un único ejecutor y su objetivo es la función de maximizar el bien público, aún siendo estos supuesto «irreales» (p. 20). Se comparte que una política pública resulta una construcción colectiva en cuanto existen estructuras de concertación y/o participación en las que participan los diferentes actores involucrados e incluso también en su ejecución e implementación y evaluación. Esto no inhabilita que el Estado tenga un rol protagónico en todo este proceso y, particularmente en la toma de decisión. En este sentido, en este trabajo, no se analizará la compleja trama de actores involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas en regímenes políticos democráticos; se presentarán, en cambio, algunos aspectos clave en términos de ese proceso pero considerando estrictamente los actores estatales (en particular el MAGyP y la UCAR) que participan de ese proceso.

2 Se considera que la función más relevante del Estado es la garantía del bienestar general. La noción de «bienestar», es comprendida a la manera de Sen, es decir, no corresponde aquí a la suma de utilidades agregadas sino a «las otras libertades» de las que objetivamente los individuos disponen de acuerdo a los derechos y oportunidades existentes (Sen, 1995). Se considera que sin el Estado no es posible generar —más bien, construir, de manera concertada— tales derechos y oportunidades, por esto su relevancia como hacedor de política pública, para construir y reflexionar sobre una estrategia posible y sustentable de desarrollo rural.

3 O'Donnell utiliza, en toda su obra, el término Estado con minúscula.

La indagación es respecto de esta «nueva» instancia, con el supuesto de que se trata de un espacio de materialización en el sentido antes indicado, en el que se ejecutan buena parte de los programas de desarrollo rural existentes en la actualidad<sup>4</sup>. En este sentido, y cómo se referirá, el espacio seleccionado resulta un indicio de cierta burocratización en el tratamiento de estas cuestiones, en el sentido weberiano, en cuanto aparecen acciones y relaciones sociales que podrían interpretarse como una acción societaria racionalmente ordenada (Weber, 1944).

En efecto, Weber considera que la burocracia constituye el tipo «técnicamente más puro» de la dominación racional legal. Pero, como se trata de un tipo puro, ninguno lo es en términos reales. La razón del éxito de las organizaciones burocráticas —en términos generales— es la superioridad «técnica» que estas poseen comparativamente, frente a otras organizaciones<sup>5</sup>. El proceso de burocratización, paralelo al de racionalización y consolidación del Estado moderno, ofrece un «óptimo» para la realización de la división del trabajo en la administración: «La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales son infinitamente mayores en una administración severamente burócratica (...)» (Weber, 1944, p. 731)<sup>6</sup>. Las organizaciones burocráticas consolidadas constituyen instancias difíciles de desandar dando cuenta, también, del pasaje de una relación social en la que prevalece la comunidad a otra, diferente, en la que prevalece la sociedad «racionalmente ordenada». Asimismo, además de constituirse en una unidad racional legal (para utilizar los términos del autor), si se trata de una burocracia en la organización política, su existencia tiene consecuencias económicas considerando la distribución de los poderes sociales y materiales (económicos, presupuestarios).

A estas consideraciones clásicas sobre la burocracia, O'Donnell agrega, en su análisis de las dimensiones del Estado, que la dimensión organizacional del mismo se encuentra establecida en estos términos, es decir, de modo burocrático. Cuando este autor utiliza el término «burocrático», lo hace para referirse a «relaciones sociales jerárquicas de mando y obediencia formalmente establecidas por medio de reglas explícitas» (O'Donnell, 2010, p. 81). Esto —guste o no guste— se replica en buena parte de las relaciones sociales que se establecen en el aparato estatal.

4 Más adelante se definirá esa «arena» mencionada por Oszlak desde el caso propuesto: el contexto que, se sostiene, contribuye a la creación de la UCAR, resultante del denominado «conflicto campo-gobierno».

5 «La superioridad técnica de la administración burocrática depende pues, de su orientación hacia reglas impersonales, que favorecen una confiabilidad uniforme y por ende la calculabilidad de su funcionamiento» (Bendix, 2012, p. 388).

6 Weber incluso refiere a cómo la nivelación de los «grupos dominados» con respecto a los «grupos dominadores» burocráticamente articulados favorece un proceso de democratización que define, en este caso, como «la reducción a lo mínimo del poder ejercido por los «funcionarios profesionales» a favor de un dominio directo del *demos* (Weber, 194, p. 739).

Considerando lo anterior, es pertinente retomar a Oszlak (1999) en referencia a sus estudios sobre reformas (en plural) del Estado y el papel de la burocracia. Este autor indica dos «modelos» de reforma. Las de «primera generación» muestran como registro más evidente la afirmación «menos Estado». Esto, no significa «achicarse» en términos del aparato sino que «ese aparato [el existente] desarrollaba funciones y actividades que en el nuevo contexto ideológico pasaron a ser considerados ilegítimos» (Oszlak, 1999, p.4). La segunda reforma, en cambio, supone alcanzar la «racionalidad organizativa y funcional del Estado». En este sentido, hacia finales de la década de 1980, y en palabras de Oszlak, se exigía a las burocracias estatales cumplir tareas y plazos que no condecían con los recursos disponibles o, lo que es lo mismo, «la capacidad de acción existente». Se ponía en duda el alcance material de lo declarado en términos discursivos y la posibilidad de concretar esos cambios en el contexto de Estados cada vez más ausentes. Esta situación de Estados «ausentes» y burocracias «incapaces» coincidió con el auge de los enfoques de la Nueva Gestión Pública y la *gobernanza* (O'Donnell, 2010; Cunill Grau, 2000; Mayntz, 2000 y Peters, 2005) para modificar esa organización rígida, jerárquica y burocrática (en sentido weberiano) que afectaba negativamente los resultados de las reformas. Desde la perspectiva de Peters (2005), la *gobernanza* se presenta como un enfoque alternativo en un intento para comprometer a la sociedad con la tarea de gobernar, reduciendo así los elementos jerárquicos en el sistema político. El punto extremo de esta perspectiva incluso llega a prescindir del Estado como un actor de gobierno al plantear la constitución de «redes» que, a diferencia de los enfoques neocorporatistas, deben estar constituidas en términos autónomos, esto es, no generadas desde los propios Estados.

Estas estructuras de *gobernanza*, tal como dice O'Donnell, promovidas por organismos como el Banco Mundial, no tuvieron resultados exitosos<sup>7</sup> y, en el caso de los programas de desarrollo rural, se vincularon con la inclusión de estructuras de participación de «abajo hacia arriba» que no garantizaron, en muchos casos, una verdadera participación de los actores en la implementación de los mismos (Manzanal, *et al.*, 2006).

El actual contexto es diferente al anterior pues los Estados están otra vez en el tapete. El protagonismo del Estado ha crecido en relación con el mejoramiento de sus capacidades administrativas y políticas (lazzetta, 2005 y Lattuada y Nogueira, 2011). En este sentido, algunos autores (Olsen, 2005 y 2007) han vuelto al análisis de la buro-

<sup>7</sup> Para Peters (2005), las reformas que se han implementado desde la NGP, han sido en buena parte, exitosas. Menciona que los gobiernos resultan más eficientes de acuerdo a los datos proporcionados por los Informes Anuales sobre Administración Pública del Comité de Administración Pública de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE). Esta realidad, sin embargo, no se replica en todos los casos, particularmente en los países de América Latina.

cracia y, en palabras de O'Donnell, la han «redescubierto»<sup>8</sup>. El estudio de Olsen sobre las burocracias ofrece elementos para el análisis que propone este artículo. Este autor, invita a redescubrir la burocracia desde tres aristas: 1) como forma administrativa, 2) como concepto analítico y 3) como conjunto de ideas y observaciones acerca de la administración pública y sus instituciones formalmente organizadas. Un proceso de burocratización supone la «emergencia y crecimiento de formas burocráticas de organización y no a perversiones y a la extensión ilegítima del poder de los burócratas» (Olsen, 2005:4. Traducción propia). Tres cuestiones la definen en esos términos: su estructura organizacional distintiva, ciertos rasgos jurisdiccionales bien marcados y una extensa normativa organizacional (fundamentada en la dominación racional legal).

Por su parte, las políticas públicas implican una toma de decisión sobre una cuestión (*issue*) determinada. Éstas, se constituyen como entidades dinámicas; no son estructuras inamovibles sino que, más bien, pueden comprenderse bajo la lógica de los procesos. El modo más sistemático de comprenderlas es a través de los «flujos» (Lahera Parada, 2002). Esos flujos se advierten a partir de lo que se denomina «ciclo» de las políticas públicas, a través del cual se pueden establecer diferentes fases a los fines cognitivos. El origen —en el que podemos establecer el momento en el que una cuestión es socialmente problematizada (Cobb y Elder, 1993; Oszlak y O'Donnell, 1976)— el diseño, gestión y evaluación (Lahera Parada, 2002). Para el análisis que propone este trabajo, interesan dos momentos de este ciclo que se encuentran muy vinculados: a) el momento en que la «cuestión» del desarrollo rural se constituye como un tema en la agenda pública<sup>9</sup> y b) el momento de la gestión; esto es, cómo se gestiona, desde el Estado, el desarrollo rural.

En términos analíticos, la gestión supone un proceso continuo en el ciclo de la política pública, es transversal a todas sus fases e incluso permite la construcción de espacios operativos. En este sentido, este último autor utiliza la expresión «espacio de políticas» para referir al «conjunto de políticas tan estrechamente interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto» (Lahera Parada, 2002, p.17). Se volverá sobre este punto más adelante.

Para finalizar esta breve presentación teórica, se considera relevante la recuperación de las estructuras burocráticas para el análisis de una de las dimensiones del Estado y

<sup>8</sup> Es importante destacar, como lo hace O'Donnell, que Olsen no propone —puesto que no hay base teórica que lo sustente— la superioridad de ninguno de los modelos: el burocrático (weberiano) o el de la nueva gestión pública. Igual que Olsen, se considera que la burocracia —siempre en términos weberianos— constituye un elemento de análisis relevante para el estudio de algunas estructuras estatales. En este sentido, se comprende que la reflexión sobre casos concretos puede aportar a la discusión en términos de referentes empíricos estudiados a partir de la referencia inicial a los tipos ideales.

<sup>9</sup> Siguiendo a Aguilar Villanueva (1992), la agenda pública se define como un «dispositivo analítico». Una de las cuestiones que contribuyen a la construcción social del problema antes mencionada es su visibilidad; esto es, el alcance en la ciudadanía (Nogueira, 2011).

las políticas públicas, puesto que interesa analizar los potenciales efectos que podría tener en la gestión del desarrollo rural y, por tanto, en la elaboración de políticas públicas, la presencia de una organización estatal que, a partir de la confrontación con el tipo puro, es posible comenzar a definir como burocrática: la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). Considerando la emergencia y crecimiento de tales tipos de organizaciones y de acuerdo a los elementos teóricos a los que se hizo mención, para el análisis propuesto se tomarán dos dimensiones: a) estructura organizacional (rasgos jurisdiccionales y estructura normativa organizacional) y b) superioridad técnica y división del trabajo. Antes de avanzar en estas dimensiones, se contextualizará la temática del desarrollo rural en la región y el momento en el que esta «cuestión» se constituye como tal en la agenda pública en el país.

### **3. Los contextos de análisis**

#### **3.1. La temática del desarrollo rural en la región**

Aunque excede los límites del objetivo propuesto en este trabajo, es pertinente referenciar la amplísima discusión sobre desarrollo rural, en las últimas tres décadas particularmente. En los últimos años, se destaca el énfasis, académico y político, en la perspectiva del «desarrollo territorial rural» (DTR) (Schejtman y Berdegué, 2003; Schejtman y Barsky, 2008; Manzanal, Neiman y Lattuada, 2006; Lattuada, Márquez y Neme, 2012 entre otros), una perspectiva de carácter territorial con influencia del institucionalismo que da lugar a «casi» un nuevo paradigma (Manzanal, 2006).

Al considerar las diferentes vertientes en las que esta temática se presenta, esta última autora señala, sobre la base del estudio de Astori (1984), tres líneas teóricas en contextos distintos: la primera en los años de 1970, de carácter estructuralista, indicaba que los problemas que había atravesado el agro en las décadas previas estaban vinculados esencialmente con la estructura de propiedad de la tierra y la ausencia de tecnología aplicada al sector. De manera que la modernización tecnológica y organizacional que comienza en 1960 sería suficiente para revertir la situación y lograr un consecuente aumento del producto y la productividad sectoriales. En segundo lugar, durante los años de 1980 y de acuerdo a las propuestas del Banco Mundial, el foco estuvo puesto en «los estímulos económicos en relación al comportamiento interno del sector agropecuario» (Astori, 1984, p. 49). Estos, cobran un alcance explicativo central desde esta mirada que, más bien, tiene una tendencia a omitir los contextos sociales y estructurales del sector. Se plantean aquí, como señala el autor, dualismos de acuerdo a diferentes grados de avance

económico en un mismo sistema, permitiéndose, por ejemplo, la coexistencia de «grandes» y «pequeños» productores. Finalmente, un tercer conjunto de estudios se define como «corriente histórico-estructural» y presenta, de algún modo, la cara opuesta de lo anterior: aquí puede haber dualidad pero ésta se comprende como una integración dialéctica entre áreas, actividades y sectores (Astori, ídem, p. 71).

En todas estas miradas, brevísimamente expuestas, el Estado ha tenido un rol específico y definitorio: en el primer caso como planificador del desarrollo, en el segundo, retirándose de la escena, interviniendo de modo de favorecer la acción del mercado y desestructurando sus viejos modelos de intervención y, en el último, con variantes, dando lugar a «enclaves» o tejiendo alianzas con ciertas fracciones de los sectores dominantes. El uso de los términos remite claramente aquí a diferentes perspectivas teóricas pero, es evidente que el Estado nacional necesariamente es un actor en la discusión sobre el desarrollo.

Se mencionó previamente la concepción del DTR como síntesis más actual de esa discusión. El referente más destacado lo constituye el documento de Schejtman y Berdegú (2003) que, ya en las primeras páginas, lo define como

un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a los mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades que tiene la población pobre participe del proceso y de sus beneficios. (p. 3).

En palabras de Manzanal (2006), el desarrollo rural, una estrategia para atender a los pobres rurales, se convierte en «parte de una política de desarrollo territorial» que conecta lo rural con lo urbano, superando la dicotomía histórica entre ambas esferas. En la construcción de esta conexión, y tal como indica esta autora, los avances en los planos de la descentralización y democracia local no ocurren del mismo modo que en los años de 1990 cuando el Estado se «achicaba» o, en otras palabras, se «retiraba» de lo público. En este caso, la descentralización «empuja» procesos de desarrollo local a partir de una red de actores locales compuesta por empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, municipios y comunas, etc. (Manzanal, 2006). A pesar de las diferencias territoriales, la estrategia neoliberal [década de 1990], al minimizar el rol del Estado, implicó no sólo la ausencia de políticas sectoriales (...) sino también la apertura y liberalización del mercado en el funcionamiento económico (...). Así se consolidó el sistema agroalimentario mundial de las grandes corporaciones transnacionales, y se *desprotegió, marginó y excluyó* a los sectores productivos de menores recursos. (Manzanal, 2006, p. 36. Énfasis nuestro)

Y más adelante, agrega, en referencia al Banco Mundial, «las reformas macroeconómicas fueron necesarias pero no suficientes para eliminar los obstáculos estructurales que limitan a los pobres de las zonas rurales». (ídem, p. 37)

En los años de 1990 y bajo el contexto de este paradigma se ejecutaron numerosos programas de desarrollo rural en nuestro país en el marco de la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y alimentación (SAGPyA). Buena parte de estos programas contaron con financiamiento internacional (del Banco Mundial, BID y FIDA fundamentalmente) y contribuyeron a generar una «nueva institucionalidad rural» (Martínez Nogueira, 2001 y Lattuada, 2006), diagnosticada y elaborada por los organismos y sobre la que se estableció internamente un conjunto de instituciones y técnicos orientados a su gestión. Infinidad de trabajos han elaborado descripciones y análisis detallados sobre esta institucionalidad y, particularmente, sobre los programas de desarrollo rural (Manzanal, Neiman y Lattuada, 2006; Schejtman y Barsky, 2008; Lattuada, 2000; Manzanal y Neiman, 2010; Lattuada y Nogueira, 2011 y Lattuada, Márquez y Neme, 2012).

Finalmente, estudios más recientes sostienen una perspectiva diferente indicando que el «desarrollo» (asociado a una política determinada o como resultado de una) es un «diseño» que se utiliza para «ocultar el funcionamiento naturalmente desequilibrado del sistema político» enunciando así «idealistas propuestas de gestión pública» que resultan un instrumento útil para el poder hegemónico (Manzanal, 2013, p. 19 y siguientes). Desde esta mirada crítica, se indica cómo los organismos internacionales construyen un particular control social frente a la posibilidad de establecer «reglas del juego» planteando, además, la necesidad de una nueva organización del sistema político.

En la actualidad, el tema del desarrollo rural, desde una perspectiva territorial amplia, pero también desde los tratamientos más críticos, está en el tapete: tanto en la agenda académica como, y especialmente, en la agenda política. Se presenta como una cuestión también en «construcción», de carácter muy movedizo en las que los principales ejes de discusión son la interpretación de los sujetos que la comprenden y los tipos de acciones que, en este sentido, los programas y proyectos promueven.

### **3.2. El desarrollo rural en agenda, una cuestión «socialmente problematizada»**

Aunque Argentina es un país agropecuario (no sólo por el peso de este sector en su economía sino también por su influencia en términos de la historia política, la cultura, la estructura social, etc.); el desarrollo rural, no formó parte de las cuestiones de políticas públicas hasta la recuperación de la democracia en 1983, momento en que lo hizo de un modo muy incipiente. Como se adelantó en el apartado anterior, durante los años de 1990, el conjunto de

programas orientados al desarrollo rural<sup>10</sup> ejecutados por la SAGPyA, estaba asociado -en general- a una situación de emergencia entre los productores pequeños y medianos capitalizados y se aplicaron de modo incremental, sin formar parte de una política de desarrollo rural de largo plazo<sup>11</sup>. Para algunos autores, los programas de desarrollo rural resultaban una «cura efímera o poción homeopática para unos pocos si las condiciones estructurales y la política sectorial resulta adversa o neutra» (Lattuada, Márquez y Neme, 2012). Estos mismos autores plantean el abordaje de la cuestión del desarrollo rural de un modo asociado a las instituciones y el territorio (en el marco del Desarrollo Territorial Rural) pero profundizando los componentes, conociendo los alcances y prestando atención a las limitaciones «tanto como a la necesidad de contar con políticas macroeconómicas y sectoriales favorables de un Estado eficiente con decisión y capacidad de intervención» (idem).

La situación de los años de 1990 se modifica en el año 2008. La oportunidad del ingreso en la agenda llegó de la mano de un acontecimiento trascendente para la vida política del país desde entonces: aquello que se denominó «conflicto campo-gobierno». No es el objetivo de este escrito, y lo excede en cuanto a la complejidad del análisis, indagar las causas y consecuencias generales que éste conflicto tiene pero sí se referirá brevemente al mismo puesto que fue a partir de la particular coyuntura que inició, que se generaron ciertas transformaciones en el aparato estatal orientado a la gestión del desarrollo rural.

Desde el año 2002, Argentina vuelve a aplicar un sistema de retenciones (según el tipo de producto), a las exportaciones. Durante marzo de 2008, se anunció un cambio en la estructura del impuesto: se aplicaría, a partir de la resolución 125 (desde entonces «la 125»), un sistema de retenciones móviles. Esto provocó una crítica generalizada de buena parte de las organizaciones más tradicionales de representación sectorial y de un conjunto de productores, ya que suponía, en ese momento, un aumento de la presión fiscal sobre el sector. Barsky (2011) señala que una de las dificultades que facilitaba la ausencia de alternativas para destrabar el conflicto era la «aún muy débil estructura e institucionalidad estatal agraria (sólo recientemente se creó el Ministerio de Agricultura y la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar)» (Barsky, 2011, p. 158). En este contexto es que el desarrollo rural y la agricultura familiar ingresan en la agenda, no sin contradicciones. Por un lado, como indica Barsky, en 2010 se inicia

**10** Para una descripción específica de los mismos puede consultarse Lattuada, Márquez y Neme (2012), entre otros muchos trabajos ya citados sobre el tema y el período.

**11** Entre 1990 y 2000 es posible contabilizar los programas que siguen: Minifundio, Promoción para la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA) y Programa Federal para la Reversión Productiva de los Pequeños y Medianos Productores (Cambio Rural), Programa de Reversión de Áreas Tabacaleras (PRAT), Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA), Programa de Servicios Agropecuarios (PROSAP), Programa Social Agropecuario (PSA), Proyecto Forestal de Desarrollo o Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPCA), Ley de Inversión para Bosques Cultivables (Nº 25.080), Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste (PRODERNEA), Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste (PRODERNOA).

un proceso de consultas sistemáticas para el diseño del PEA2 (Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial) con los fines de convertirse en una política sectorial de largo plazo. En este marco, el autor advierte que

la agricultura familiar (principal sujeto del desarrollo rural, aún en su diversidad de concepciones) no fue incluida en la discusión de los actores productivos (...), porque es considerada como un *movimiento social, vinculada a las políticas de desarrollo social, de superación/ mitigación de la pobreza y no en su dimensión de actor productivo vinculado fundamentalmente a la producción de alimentos para el mercado interno*. (Barsky, 2011, p. 159. Énfasis nuestro)

Una de las cuestiones de mayor relevancia en esta nueva coyuntura se vincula, precisamente, con la problematización de la agricultura familiar. Como bien indica Craviotti (2013), la agricultura familiar «como noción conceptual y operativa<sup>12</sup> que engloba a un conjunto heterogéneo de productores que recurren al trabajo de sus familias, «toma cuerpo al comienzo del nuevo milenio». La autora señala que este proceso se acompañó de una «progresiva institucionalización de la problemática a nivel del Estado y de la definición de políticas» (p. 2). La discusión (no cerrada) sobre la agricultura familiar como sujeto de políticas públicas se enmarca precisamente en el contexto del desarrollo rural puesto que los agricultores familiares (con sus diferencias) resultan los principales sujetos a los que tales políticas se orientan. Otros autores también analizan esta cuestión desde considerar la agricultura familiar como una categoría en construcción (Schiavoni, 2010), o al considerar el pasaje de un rol más activo del productor familiar en los programas (Urcola y Nogueira, 2013). En este sentido, y a pesar de las fuertes divergencias de considerar a estos sujetos de acuerdo a sus prácticas, tradiciones y espacios territoriales diversos, su presencia en las transformaciones institucionales de los instrumentos estatales vinculados al desarrollo rural es indiscutible: Craviotti, plantea la institucionalización de la agricultura familiar materializada en dos espacios: la creación de la actual Secretaría de Agricultura Familiar en el marco del MAGyP, y la creación del Registro Nacional de Agricultores Familiares, de carácter voluntario y muy vinculado a la incorporación del Monotributo Social (Craviotti, idem). Sin embargo, la autora sospecha que este supuesto fortalecimiento institucional resulte efectivo señalando que a partir de la existencia de, por ejemplo, el ya referido PEA2, refuerzan la idea de «dos modelos agrarios promovidos por instancias políticas diferentes cuyas tensiones no son problematizadas» (p. 4). Siguiendo la perspectiva de Craviotti, es posible considerar, en la estructura del mismo ministerio, la UCAR como una de esas instancias políticas que presentan tensiones.

<sup>12</sup> Las temáticas vinculadas con la agricultura familiar en Argentina tienen larguísima data en términos académicos. En el último tiempo, han aparecido numerosos trabajos que discuten su concepción en términos de sujetos de las políticas de desarrollo rural. Tal discusión se encuentra abierta y recorre diferentes aspectos: económicos, culturales y políticos. Para el tratamiento de esta cuestión, véase especialmente Schiavoni (2010).

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) crea, a través de la resolución 45/09 la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Esta instancia se agrega entonces al conjunto de espacios ya mencionados vinculados a la gestión del desarrollo rural en el plano gubernamental. En este caso, la mayoría de los programas de desarrollo rural con financiamiento internacional existentes (que se habían ejecutado desde la SAGPyA), comienzan a gestionarse a través de la UCAR, aun existiendo la ya referida Secretaría de Agricultura Familiar (por entonces subsecretaría) en el mismo ministerio. Se retomará esta cuestión en el último apartado.

Por otra parte, en el primer apartado de este escrito se mencionó el momento de la gestión. La idea de gestión también remite a la de ciclo, proceso o flujos. En este sentido, la «gestión» es un tema transversal de las políticas públicas que se vincula con varios factores: transparencia, flexibilidad, descentralización, especialización, separación entre instancias decisorias ejecutoras y evaluadoras (Lahera Parada, 2002).

Además de estos factores, se mencionó también la cuestión de la jerarquización que no sólo ocurre en términos discursivos o de estructuras institucionales concretas sino que también opera a través de la asignación de recursos materiales y humanos; elemento que deberá tenerse en cuenta para observar la gestión; en términos de Lahera Parada (2002), la imputación presupuestaria.<sup>13</sup> En esos términos, si se observan los gastos por rubros en los presupuestos y aun considerando los niveles de inflación que posee Argentina hace unos años, resulta relevante marcar el crecimiento en «Agricultura»: 1.940,4 en 2007, 4.166,9 en 2009 y 5.463,8 en 2011.<sup>14</sup> En el presupuesto, el MAGyP forma parte de la cantidad de fondos que se asignan al área Ciencia y Tecnología. El último informe presupuestario disponible para el período 2011–2013 señala también un crecimiento de la asignación presupuestaria ministerial: 1.342 en 2011, 1.838,5 en 2012 y 2.038,1 en 2013.

A partir de la identificación de las dos dimensiones señaladas en el primer apartado y en este contexto de aparente jerarquización de la problemática del desarrollo rural, se indagará a continuación en la UCAR y sus características organizacionales.

<sup>13</sup> Estas dimensiones utilizadas por Lahera no resultan las únicas posibles pero permiten una primera aproximación general a la organización referida. En este sentido, el análisis se restringe a este espacio y, en ningún caso resulta en un análisis del régimen político en cuestión. La intención del análisis propuesto es reflexionar sobre qué cambios institucionales ocurren en materia de gestión estatal del desarrollo rural en particular y los efectos que estos pueden mostrar en el corto plazo, pero difícilmente se pueda transpolar este esquema a otros planos, el del régimen político, por ejemplo, para él sin duda, las dimensiones aquí propuestas no resultarían analíticamente suficientes.

<sup>14</sup> Valores consignados en millones de pesos y según la Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

## 4. La Unidad para el Cambio Rural (UCAR)

### 4.1. Estructura organizacional

En forma posterior al «conflicto campo–gobierno», se modifica, en octubre de 2009, la Ley de Ministerios, a través del decreto N° 1365. A partir de esta modificación, se crea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), reemplazando, con una mayor jerarquía institucional<sup>15</sup>, a la SAGPyA<sup>16</sup>. La existencia del Ministerio es, en parte, un producto de la gran visibilidad mediática que tuvo el conflicto iniciado en 2008 que «empujó» la problemática «rural» a la agenda pública, permitiendo, además el ingreso de cuestiones más vinculadas al desarrollo rural y la agricultura familiar.

En los considerandos de la resolución N° 45 que da origen a la UCAR, se destaca que la modificación de la Ley de Ministerios «abre la posibilidad de establecer en ese ámbito políticas sectoriales, fortaleciendo así la capacidad institucional de coordinar estratégicamente los diferentes instrumentos de política pública ya existentes» (folio 95). Según se indica, la creación del MAGyP da lugar a un espacio de formación de política sectorial, fortaleciendo la capacidad institucional para coordinar, de un modo estratégico, las políticas públicas ya existentes. En el caso de la UCAR, la ejecución e implementación de los ya mencionados programas de desarrollo rural.<sup>17</sup>

**15** Se menciona la idea de jerarquización institucional, al menos provisoria y comparadamente, en cuanto al pasaje formal de secretaría a ministerio. Sin embargo, la pregunta de Craviotti (2013) respecto de si estos cambios representan, en rigor, un fortalecimiento institucional o una debilidad estructural resulta muy ilustrativa de la actual coyuntura y forma parte de un debate actual respecto de la temática presentada.

**16** No es el primera vez en la que Agricultura posee un ministerio: la primera cartera de Agricultura, Ganadería y Pesca se creó en 1898, en un momento fundacional del Estado nacional durante la segunda presidencia de Julio A. Roca.

**17** Los programas resultan instrumentos de la política de desarrollo rural. Se considera que, en buena medida, éstos resultan indicadores de la orientación de esta política, por este motivo resultan referenciados en este trabajo. Quizá donde mayor se refleje esa orientación sea en la concepción sobre los sujetos del desarrollo rural en cada caso y en los modelos de gestión que con ellos se vinculan desde los espacios burocráticos, de allí el peso de las discusiones antes mencionadas sobre agricultura familiar. Para la UCAR, el sujeto del desarrollo rural es un «sujeto económico», como lo han definido algunos de los informantes clave consultados. Las acciones presentes en los programas dan cuenta de esta interpretación. En este sentido, los márgenes de definición del sujeto son más amplios (en cuanto no resultan necesariamente pequeños productores familiares o campesinos en forma excluyente sino que incluyen productores con algún grado de capitalización). En el caso de la Secretaría de Agricultura Familiar (creada originalmente como subsecretaría en 2008 y recientemente elevada a secretaría), los sujetos de las experiencias que se vienen llevando adelante (desde el Programa Social Agropecuario —PSA— hasta aquí) responden a lógicas productivas y sociales más directamente vinculadas con sujetos con mayor grado de vulnerabilidad: campesinos, minifundistas o pequeños productores sin inserción en la comercialización formal.

Como se ha mencionado, con este marco se crea, en diciembre de 2009, la UCAR<sup>18</sup>. En los considerandos de la resolución se destacan los proyectos y programas de desarrollo rural existentes al momento y cuya ejecución estaba en manos de la ex SAGPyA. En los años de 1990 esta cartera se concentraba en la ejecución de los proyectos, la mayoría de ellos con financiamiento internacional; en rigor, la SAGPyA no constituía un actor «elaborador» de políticas públicas, su rol «estaba acotado a lo puramente administrativo y de control burocrático, sin capacidad para la elaboración de políticas»; de este modo, la presencia del MAGyP se presentó como «una oportunidad (...) debido a la mayor jerarquía otorgada a la problemática del sector agropecuario y del medio rural en la estructura del Estado, así como la *priorización del desarrollo rural y la construcción institucional en su estructura funcional*». (Lattuada, Márquez y Neme, 2012, p. 34. Énfasis nuestro)

Los proyectos existentes (previo a los cambios ocurridos en el marco del MAGyP) poseían, en forma individual o grupal, estructuras organizacionales de ejecución *ad hoc*. Tomando esto en consideración, el propósito de generar —en la nueva estructura del Ministerio— una «Unidad» para el Cambio Rural fue el de «centralizar las funciones relacionadas a planeamiento, negociación, formulación, administración, finanzas, control de gestión, monitoreo y evaluación» en su ámbito, tal como lo indica la resolución citada. De acuerdo a la información provista en la página web del ministerio, éste se compone de tres secretarías y tres subsecretarías y direcciones internas: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (Subsecretarías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, Lechería, Agregado de valor y nuevas tecnologías; Coordinación de warrants y certificados de depósito y Dirección Nacional de Matriculación y Fiscalización); una Secretaría de Coordinación Política y Emergencia Agropecuaria (Subsecretaría de Coordinación institucional; de Coordinación Política y Dirección Nacional de Emergencias y Desastres) y una Secretaría de Desarrollo Rural y Economía Regional (Subsecretaría de Agricultura Familiar y de Desarrollo Rural y Economías Regionales). Además, existen unas Secretarías de Comunicación Institucional, de Coordinación Técnica y Administrativa (con diferentes Direcciones); una Unidad de Auditoría Interna y la Unidad Ministro, de la que depende la UCAR orgánicamente.

El objetivo de la creación de una estructura organizacional con estas características era aportar una «mejor coordinación y su alineación a la política sectorial fijada por el Ministerio, para lograr una optimización de los recursos disponibles» (resolución 45/09). Se indica también que los costos que requiera la nueva organización estarán a cargo de los fondos que los programas destinan a estos fines operativos y, «a aquellos que se asignen específicamente a la UCAR en el futuro».

<sup>18</sup> Es importante mencionar que el origen «histórico» de la UCAR, ocurre a partir de la Unidad Coordinadora Nacional de los programas PRODERNEA y PRODERNOA. Ya en 2003, esta unidad tenía como coordinador al responsable de PROSAP que, tiempo después, coordinó también la UCAR (Véase Lattuada, Márquez y Neme, 2012).

En esta unidad se realiza el manejo financiero de la totalidad de recursos de los préstamos internacionales recibidos y de la contrapartida que realiza el Estado en términos presupuestarios. La UCAR, se hace cargo de las transferencias requeridas a las unidades que ejecutan los programas y de acuerdo a sus convenios de préstamo (INTA, organizaciones de la comunidad, gobiernos provinciales, grupos de beneficiarios, etcétera).

En la resolución 245/10, se «precisa» el alcance de la resolución 45 argumentando como tarea de la UCAR, «coordinar y alinear con las políticas públicas ministeriales para el sector a los programas y proyectos existentes, o aquellos que se conciban en el futuro, cofinanciados total o parcialmente con recursos externos provenientes de convenios de préstamos o donación actuantes en jurisdicción del MAGyP» (folio 114). Esto supone que la mayor parte de los fondos destinados al funcionamiento operativo de la UCAR proviene de los propios programas gestionados en su entorno y financiados por organismos internacionales (parcial o totalmente).

En la noción general de «coordinar y centralizar» distintas funciones, no sólo es importante observar los elementos internos que constituyen la UCAR sino también el marco de relaciones que se plantea a partir de estas funciones. En este sentido, esta instancia tiene el «rol» de articular las relaciones con otras instancias, del mismo MAGyP pero también externas: con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, con los organismos de financiamiento y cooperación internacional y con otros organismos de la administración pública, nacional y provincial. La meta de una estructuración de estas características es el fortalecimiento institucional a partir de la mejora de las capacidades administrativas (las de carácter interno) y, asimismo, el mejoramiento en el diálogo con otras instancias interestatales como las mencionadas, o lo que es lo mismo, el mejoramiento de las capacidades políticas, en términos de los vínculos que, de este modo, pueden alcanzar una gestión eficaz.

#### **4.2. Superioridad Técnica y División del Trabajo**

Si se recuperan los elementos que hacen a la definición de una estructura burocrática weberiana típica, formalmente, la UCAR no comprende los límites de una burocracia tradicional. Sin embargo, se observa en la organización de sus funciones un claro elemento burocrático en el sentido weberiano (con las desviaciones posibles al considerarla como un tipo ideal) que hace a la eficacia (referida antes en términos de O'Donnell) en cuanto a las tareas

de gestión general de los programas<sup>19</sup> allí radicados de acuerdo a la superioridad técnica para la gestión y la división del trabajo por áreas.

Jurisdiccionalmente se establece que cada una de las unidades ejecutoras de los programas que gestiona la UCAR tendrá a su cargo la gestión técnica respectivamente. Por tanto, cada programa y/o proyecto posee un coordinador designado a tales fines a través de los Secretarios o responsables de las distintas áreas del Ministerio.

Con respecto a las acciones llevadas adelante en el marco de la UCAR se destacan: el planteamiento conjunto de las acciones —más allá de los programas—, el desarrollo de documentos de carácter conceptual (que definen áreas de ración de problemas, recursos involucrados, tipos de actividades, poblaciones objetivo, etc.), la elaboración de sistematizaciones y estudios sobre los programas ya ejecutados y la formación permanente de recursos humanos de la UCAR y de las unidades sub-nacionales con las que ésta se vincula para la gestión de los programas (UCAR, 2012). Se volverá a este punto más adelante.

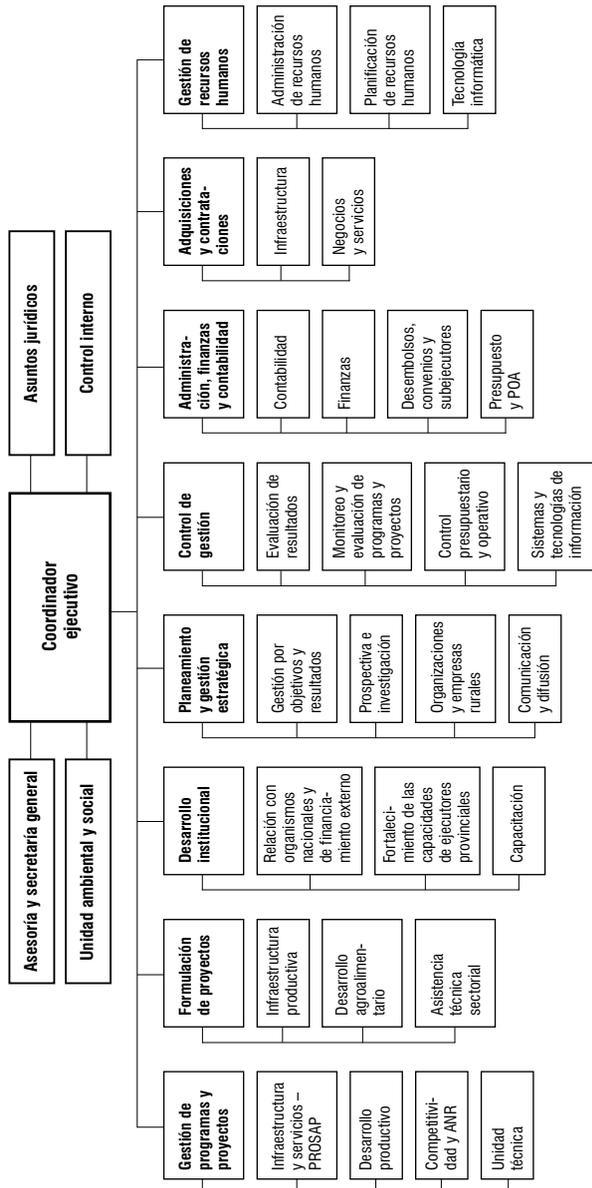
En términos formales, se puede observar el trazado de 8 áreas de intervención específicas que hacen a la división de tareas (UCAR, 2012):

- 1) *Área de Gestión de Programas y Proyectos*: unidades de infraestructura y servicios, desarrollo productivo, competitividad y apoyos no reintegrables.
- 2) *Área de Formulación de Proyectos*: vinculada con las unidades de infraestructura productiva como de desarrollo agroalimentario.
- 3) *Área de Desarrollo Institucional*: a cargo del fortalecimiento de las capacidades ejecutoras de las unidades provinciales, la capacitación, y la vinculación con los organismos nacionales y con organismos internacionales de financiamiento.
- 4) *Área de Planeamiento y Gestión estratégica*: a cargo de prospectiva e investigación, el fortalecimiento y desarrollo de organizaciones y empresas rurales, gestión por resultados y objetivos, y comunicación y difusión.
- 5) *Área de Control de Gestión*, a cargo de los sistemas de información, seguimiento, evaluación y resultados, y de control presupuestario y operativo.
- 6) *Área de Administración, Finanzas y Contabilidad*.
- 7) *Área de Adquisiciones y Contrataciones*.
- 8) *Área de Gestión de Recursos Humanos*.

<sup>19</sup> En la actualidad, forman parte de la cartera de proyectos de la UCAR los siguientes: Proyecto de Desarrollo Rural de la Patagonia (PRODERPA), Proyecto de Integración de Pequeños Productores Vitivinícolas (PROVIAR), Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), Programa para Incrementar la competitividad del Sector Azucarero del NOA (PROICSA), Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del Mercosur, Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF), Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), Proyecto de Manejo sustentable de los Recursos Naturales, Proyecto de cooperación para la armonización de normas y procedimientos veterinarios y fitosanitarios, inocuidad de los alimentos y producción agropecuaria diferenciada y Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI).

A continuación, se presenta el organigrama interno de la UCAR de acuerdo a las funciones y roles de cada una de las áreas presentadas.

**Figura 1.**  
Organigrama de la Unidad para el Cambio Rural



Fuente: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2014.

De acuerdo a Lattuada *et al.* (2013), la UCAR está conformada por alrededor de 200 funcionarios, directivos, técnicos y consultores, con la capacitación requerida para coordinar, gestionar, administrar y controlar la correcta implementación de los programas y proyectos. La coordinación general de la unidad está a manos de un Coordinador Ejecutivo *ad-honorem* de acuerdo a lo que indica la resolución 45/09. Buena parte de este personal proviene de la estructura de trabajo de la ex SAGPyA contando así con una gran experiencia en la problemática del desarrollo rural y, particularmente, en la ejecución de los programas. Es importante mencionar que la UCAR

«reemplazó a la UFI [Unidad de Financiamiento Internacional<sup>20</sup>] en sus funciones y, además, asumió tareas de ejecución. A partir de ese momento se puede apreciar la *reconstrucción de la cartera de préstamos, la mejoría en la gestión y el desempeño de los programas, una renovación de los instrumentos*, la ampliación de sus montos y la diversificación de sus fuentes de financiamiento» (Lattuada, 2014, p. 27. Énfasis nuestro).

De acuerdo a la noción weberiana de superioridad técnica, ésta puede vincularse entonces con tres atributos centrales: 1) la relación con las demás organizaciones, 2) un óptimo de posibilidad en el principio de división del trabajo y 3) concentración de los medios materiales (Weber, 1944, pp. 730–737). En estos términos, el principal punto de debilidad que, hasta aquí, es posible visualizar es el primero, en términos de las relaciones inter-organizacionales. Un mecanismo perfectamente burocrático (y siempre en los términos de un tipo ideal), se desarrolla perfectamente en su actuación con las demás organizaciones (en este caso, estatales). De este modo, la burocracia moderna es una organización capitalista: «su vida de negocios descansa en una precisión creciente, en una continuidad, y sobre todo velocidad de las operaciones». (Weber, *ídem.*, p. 731)

En la figura 2, se presenta un gráfico que vincula a la UCAR con otras instancias gubernamentales: organismo reguladores, de control, financieros y de cooperación, de consulta y asesoramiento, y un conjunto de actores por fuera de la organización estatal. A continuación, se referirá particularmente las acciones con los gobiernos provinciales y con la actual Secretaría de Agricultura Familiar. En estos casos, el vínculo es diferente. La UCAR ha avanzado favorablemente en la relación con algunos gobiernos provinciales a través de la gestión territorial de los programas, contribuyendo al fortalecimiento de las secretarías o ministerios de agricultura de cada provincia a través de los cuales se ejecutan las acciones (se destacan los casos de Tucumán en el noroeste a partir de la ejecución de PRODERNOA y PRODERI; y Neuquén, en la Patagonia, a través de PRODERPA). Sin embargo, al considerar la relación con otras instancias del

<sup>20</sup> Resolución SAGyPA N° 227 del 9 de agosto de 2002.

ministerio: especialmente el ya referido caso de la actual Secretaría de Agricultura Familiar, la vinculación inter-agencia es prácticamente nula, aún cuando muchos de los técnicos en terreno de esta última tienen vinculación con la ejecución de los proyectos enmarcados en programas UCAR. Esta vinculación es, no obstante, en términos individuales, y no se presenta como una interacción concreta entre las dos instancias<sup>21</sup>.

Al considerar el segundo punto, puede observarse que las tareas se encuentran claramente diferenciadas por áreas y de acuerdo a los recursos humanos que las desarrollan, mientras que —en términos del tercer punto—, la UCAR concentra la totalidad de los recursos de financiamiento externo en materia de desarrollo rural, con múltiples vínculos con los organismos internacionales con los que realiza tareas conjuntas: FAO e IICA<sup>22</sup>, como ejemplos más representativos.

En definitiva, al considerar la cuestión de «superioridad técnica» más detalladamente, se plantea una hibridez reflejada en las acciones que lleva adelante la organización en términos de vinculación con otras agencias<sup>23</sup>, menos evidente en las acciones en terreno que, en general, suelen estar más vinculadas entre sí, fundamentalmente a través de los técnicos.

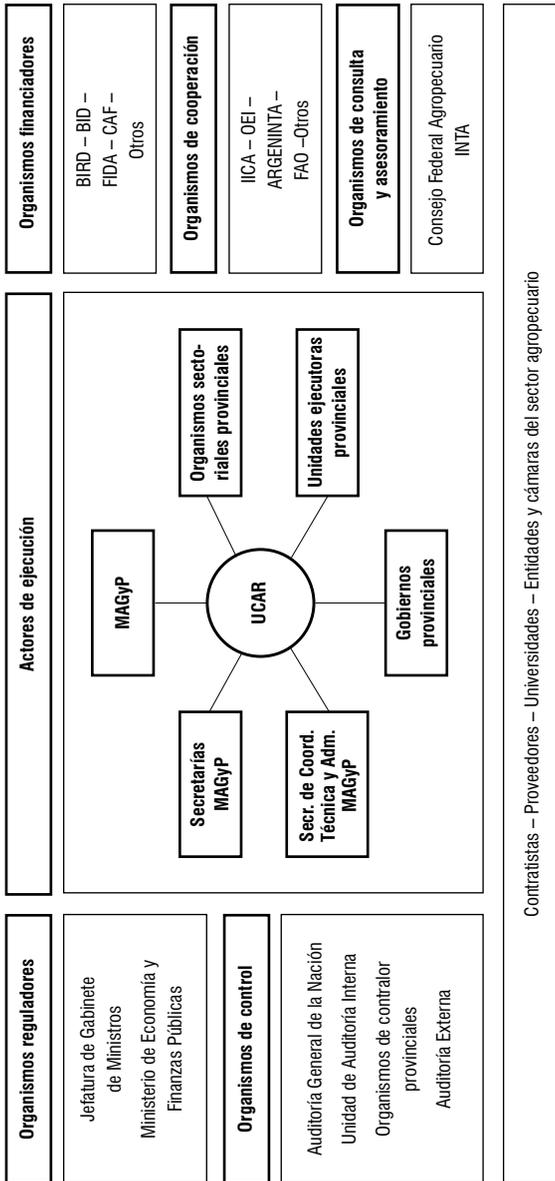
**21** En el último tiempo han aparecido algunas noticias periodísticas vinculando acercamientos entre la UCAR y la Secretaría de Agricultura Familiar (Véase, *La Nación* 15 y 17 de mayo y 07 de junio de 2014). El dato más relevante en virtud de este acercamiento se presenta la muy reciente creación en el marco de MAGyP (del 15/08/14), el «Consejo de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena» como un «espacio para debatir y generar consensos sobre diseños e implementación de políticas públicas estratégicas para el desarrollo sustentable y consolidado de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena» (artículo 1). El Consejo se integra por la mencionada Secretaría, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Animal (SENASA), la UCAR y representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y de la agricultura familiar que tengan carácter nacional. La permanencia y puesta en funcionamiento de este Consejo será central en el análisis de las relaciones intergubernamentales aquí mencionadas.

**22** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en Inglés) e *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)*.

**23** Como se advierte a partir del gráfico, un análisis acabado de la cuestión supone necesariamente observar las acciones de los diferentes actores (estatales y no estatales) que forman parte del proceso de elaboración de políticas públicas, al menos desde la perspectiva presentada en el primer apartado, donde se argumentó que el Estado condensa y procesa el poder que emana de la sociedad civil y así elabora (u omite) políticas públicas (O'Donnell, 2010 y Oszlak, 1984). Sin embargo, en este trabajo se pretende realizar un análisis desde una de las dimensiones planteadas por O'Donnell (2010), la burocrática-estatal. Esta posibilidad no niega en absoluto el peso que distintos actores poseen en las distintas fases del ciclo de una política pública: el de construcción de la agenda, pasando por su implementación, ejecución y evaluación, sino que presenta un primer modo de acercarse a la temática propuesta en un momento inicial del estudio del caso propuesto. Un elemento sugerente para continuar el análisis en este sentido resulta de la constitución y el proceso de articulación existente a partir del Foro de la Agricultura Familiar (FoNAF), que significó un espacio, generado en principio por el Estado, para la discusión sobre la definición de la agricultura familiar primero, y la elaboración de diagnósticos participativos, después. En sus inicios, participaron un gran número de organizaciones campesinas y de productores familiares que, no obstante, se fueron retirando de ese espacio en la medida que no lograban integrar una mirada crítica en la lógica propuesta por la organización del Foro. Este tipo de conflictividad y sus implicancias excede los objetivos de este trabajo y, asimismo, no podría ser analizado desde los elementos teóricos aquí presentados.

**Figura 2.**

Interlocutores intra, inter y extra estatales de la Unidad para el Cambio Rural



Fuente: UCAR, 2012.

En relación con esta descripción general de la UCAR y considerando estos elementos burocráticos que se hacen presentes, se retomará la expresión «espacio de políticas» dado que —como se adelantó en el punto 2— en él se presentan un conjunto de instrumentos (en este caso, programas) muy estrechamente vinculados; tal es así que no pueden excluirse arbitrariamente para definir, sólo a través de uno, los objetivos de la política en cuestión; con algunos rasgos de una organización burocrática en su gestión.

En definitiva, con algunos atributos de las estructuras burocráticas típicas pero también con «ventanas» (Kingdom, 1994) que permiten una participación aparentemente concertada de los espacios de gestión, la UCAR se presenta potencialmente como actor relevante para la elaboración y gestión de una política pública de desarrollo rural. En este sentido, sin desconocer el sistema de relaciones jerárquicas que cabe a las estructuras burocráticas y de acuerdo a reglas específicas que le otorgan regularidad en sus funciones (con los riesgos propios de cualquier organización burocrática), puede interpretarse como un «espacio de políticas», en este caso vinculado con el desarrollo rural. Ciertamente han pasado pocos años para evaluar este carácter y si bien los cambios en la organización del MAGyP han ocurrido (y siguen ocurriendo), es preciso indagar de qué modo estos tienen efectos concretos en las acciones territoriales que se despliegan en materia de desarrollo rural.

En este sentido y volviendo a la figura 2, algunos autores señalan que «las innovaciones en materia de planificación concertada y de mecanismos de implementación» (Martínez Nogueira y Gordillo, 2013, p. 132), dentro de las que podrían pensarse los vínculos que el ministerio, a través de la UCAR, establece con las provincias, permiten cierto grado de autonomía en los espacios locales de gestión de los programas de desarrollo rural poniendo de manifiesto la relevancia de considerar la dimensión territorial a lo largo del ciclo de la política pública. Esta descentralización no se limita a la descentralización de funciones comprendidas en las mencionadas reformas de primera generación, sino que se presenta para «instrumentar modos de generar «desarrollo económico local»» (Manzanal, 2006, p. 31). Los cambios en materia del Estado y las políticas públicas, por un lado, y las concepciones sobre el desarrollo rural, por otro, le imprimen a los procesos de descentralización este nuevo carácter.

Asimismo, la política de desarrollo rural en los términos que la venimos presentando, no es, evidentemente, excluyente del MAGyP. De allí la relevancia de poder establecer mecanismos de vinculación y cooperación al interior de los diferentes espacios ministeriales, con otros ministerios, otros organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil. Si bien el análisis de estos eslabonamientos no ha sido el objetivo de este trabajo, un estudio acabado de la política de desarrollo rural en el último tiempo deberá considerar tales relaciones. En este sentido, resulta particularmente relevante la vinculación con las políticas estrictamente sectoriales (de tecnología, sanidad e inocuidad, de riego o infraestructurales y de financiamiento). Como mencionan Pomadera *et al.* (2013),

la corresponsabilidad en las políticas sectoriales resalta el frecuente aislamiento de los ministerios de agricultura y la necesidad de crear mecanismos institucionales y de articulación y colaboración entre los ministerios de agricultura y otras entidades del Estado para la definición e implementación de medidas. (p. 165)

Los indicadores de esto son aún, en nuestra opinión, un poco prematuros, dado que los programas que existen con posterioridad a 2008, se encuentran ejecutándose o han reorientado sus acciones sobre la base de estos aspectos institucionales antes descriptos. Sin embargo, es posible afirmar que los aspectos antes analizados en materia de la elaboración de un espacio de políticas de desarrollo rural representan un cambio relevante en cuanto a las organizaciones burocráticas pre-existentes que han permitido, como se señaló, la centralización en la gestión de los programas de desarrollo rural (a diferencia de lo ocurrido en la década de 1990) y la discusión sobre los sujetos a quienes estos programas orientan sus acciones. En este sentido, el empoderamiento institucional que tales cambios anuncian, no necesariamente supone -hasta aquí- un fortalecimiento estructural en los términos planteados por Craviotti (2013). El desafío parece encontrarse entonces en cómo hacer de esa institucionalización un espacio concertado, en la medida que la capacidad dialógica de la UCAR, en principio, con otras agencias ministeriales, está por verse.

## 5. Conclusiones preliminares

Este trabajo tuvo como objetivo el análisis de la UCAR, considerando que se trata —en principio— de una modificación institucional<sup>24</sup>, en términos del conjunto de estructuras organizacionales que contribuyen a la elaboración de una política pública —estatal y de largo plazo— para el desarrollo rural.

Las conclusiones parciales que se han ido adelantado a lo largo del análisis pueden sintetizarse como sigue. En primer lugar, y desde la clave propuesta, esta instancia *ad hoc* presenta una estructura híbrida pues no resulta estrictamente una burocracia clásica de la administración pública pero tampoco responde a una lógica ajena al ministerio o independiente de su organización institucional. Por este motivo, se han marcado los elementos típicos de una burocracia política que pueden considerarse. En este sentido, se indicó que podría tratarse de un espacio de políticas públicas en los términos descriptos por Lahera Parada (2002).

<sup>24</sup> Asimismo, debe considerarse lo que señalan Lattuada *et al.* (2012) de acuerdo a los alcances de esta organización: «tampoco hay en la actual estructura oficina alguna cuya misión sea formular, planear, monitorear, y eventualmente, evaluar las políticas ministeriales, pero las políticas ministeriales existen y acaso eso se refleje, más temprano que tarde, en alguna novedad estructural». Este argumento, se enmarca en los mismos interrogantes antes planteados por Craviotti (2013) en términos de «innovación institucional o debilidad estructural».

La idea de «espacio de políticas» permite observar la coexistencia de elementos propios de las capacidades administrativas —a nivel intra-organizacional: asignación de las funciones, enmarcamiento jurisdiccional, ejecución presupuestaria, etc.— y de otros que la exceden, de tipo más «dialógico» más característicos de las capacidades políticas —a nivel inter-organizacional: coordinación con secretarías, organismos internacionales, seguimiento y evaluación de las acciones, etc.—. En este último punto cobran relevancia las relaciones con otras organizaciones burocráticas (y no burocráticas), estatales (y no estatales), vínculo que se ha señalado previamente y que resulta el más sugerente para continuar el análisis que aquí se presenta.

En segundo lugar, si —como se ha referido— uno de los problemas de la ejecución de los programas de los años de 1990 (que podrían denominarse aquí «de primera generación» para hacer una analogía con las reformas del Estado mencionadas en el primer apartado) fue su gestión descentralizada y la no posibilidad de articular recursos y áreas para hacer posibles sus metas; la creación de la UCAR es una herramienta tendiente a la articulación de los diferentes niveles y programas, centralizándolos. En este sentido y según se indica en Lattuada *et al.* (2013), «la UCAR trasciende el rol meramente administrativo que tiende a prevalecer en las unidades de coordinación de proyectos en otros sectores» (p. 218).

En tercer lugar, pero no por eso menos importante, cobra relevancia la ya mencionada relación con otras instancias ministeriales. Una de las cuestiones que más asombra es la aparente falta de vinculación de la UCAR con la Secretaría de Agricultura Familiar (del mismo ministerio). Sorprende el poco éxito de las relaciones intergubernamentales en este sentido, resultando la búsqueda de sus causas uno de los interrogantes fundamentales a analizar en el futuro. Como se adelantó, es posible que la principal diferencia entre esta secretaría y la UCAR sea respecto de la concepción general sobre el desarrollo rural y sus sujetos, o lo que es lo mismo, ¿a quiénes se dirigen los actuales programas de desarrollo rural y qué tipo de estrategias reproducen? Indagar respecto de la evolución de la relación entre estas distintas instancias es un factor indispensable para evaluar la gestión actual del desarrollo rural en los términos presentados.

Para finalizar, si una política pública resulta del

producto de juegos políticos de elevada complejidad en los que participan actores que movilizan recursos de poder, concepciones de la realidad y capacidades institucionales y organizacionales y no sólo consecuencia de la decisión de un órgano con potestad para ello del despliegue de saberes técnicos, sino de un entramado de relaciones y de comportamientos entre actores sociales que definen sus capacidades y restricciones (Piadal, 2013, p. 120)

se ha intentado avanzar aquí sobre una estructura burocrática particular, con un fuerte peso en la estructura ministerial actual, con una cosmovisión específica del desarrollo rural y sus sujetos y con ciertas funciones (hacia adentro y hacia afuera) que permiten

identificar sus capacidades institucionales y organizacionales y saberes técnicos. Es preciso entonces avanzar en los modos en los que se articulan los juegos de poder que dan origen a una determinada política de desarrollo rural, es decir el entramado de relaciones entre los actores que definen, al final de cuentas, sus avances y retrocesos, más allá de la toma de decisión.

### Registro bibliográfico

M.E. Nogueira  
«¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009–2014)». *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 11, n° 11, 1er. semestre, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 63–88).

### Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L.** (1992). Estudio Introductorio. En L. Aguilar Villanueva, (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Porrúa.
- Astori, D.** (1984). *Controversias sobre el agro latinoamericano. Un análisis crítico*, Buenos Aires: CLACSO.
- Barsky, O.** (2010). El conflicto agrario argentino desde la Resolución 125. En J. Muszlera, M. Poggi y X. Carreras Doallo (compiladores), *Aportes, sujetos y miradas del conflicto agrario argentino (1910–2010)*, Buenos Aires: CICCUS.
- Bendix, R.** (2012). *Max Weber*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Cobb, R. y Elder, C.** (1983). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En L. Aguilar Villanueva (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Porrúa Original en inglés publicado en 1984.
- Craviotti, C.** (2013). *La agricultura familiar en Argentina: ¿fortalecimiento institucional y debilitamiento estructural?* Ponencia presentada al Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Santiago de Chile.
- Cunill Grau, N.** (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas: CLAD/ Nueva Sociedad
- Iazzetta, O.** (2005). El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes. *Temas y Debates*, número 10, 35–55.
- Kingdon, J.** (1994). *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston: Little Brown.
- Lahera Parada, E.** (2002). *Introducción a las políticas públicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Lattuada, M.** (2006). *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- (2000). *Cambio Rural. Política y Desarrollo en la Argentina de los '90*, Rosario: CED–Arcasur.
- Lattuada, M. y Nogueira, M.E.** (2011). Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991–2011). *Estudios Rurales*, volumen 1, número 1, segundo semestre 2011, Universidad Nacional de Quilmes, s/d.
- Lattuada, M.; Nogueira, M.E. y Urcola, M.** (2012). Rupturas y continuidades en la gestión del desarrollo rural: algunas consideraciones acerca del rol del Estado (1991–2011). *Revista Avá* número 21, s/d.
- (2013). *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en los países de ingresos medios: el caso argentino*, Montevideo: Funder.

——— (2011). *La gestión del desarrollo rural actual: algunas consideraciones acerca del rol del Estado*. Ponencia presentada en las VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios (CIEA)–Facultad de Ciencias Económicas–UBA.

**Lattuada, M.; Marquez, S. y Neme, J.** (2012). *Desarrollo Rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*, Buenos Aires: CICCUS.

**Manzanal, M.** (2013). Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual? En M. Manzanal, y M. Ponce, *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires: Ciccus.

**Manzanal, M. y Neiman, G.** (2010). *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires: CICCUS.

**Manzanal, M.** (2006). Regiones, territorios y institucionalidad del desarrollo rural. En M. Manzanal, G. Neiman y M. Lattuada (compiladores), *Desarrollo Rural, organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires: CICCUS.

**Manzanal, M., Neiman, G. y Lattuada, M. (compiladores)** (2006). *Desarrollo Rural, organizaciones, instituciones y territorios*, Buenos Aires: CICCUS.

**Martínez Nogueira, R. y Gordillo G.** (2013). La reforma de la gobernanza. En PIA-DAL. *Agricultura y Desarrollo. Gobernanza y Políticas Públicas*, Buenos Aires: Teseo.

**Martínez Nogueira, R.** (2001). La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas. *Revista del CLAD*, número 20, 173–195.

**Mayntz, R.** (2011). *Governance* en el Estado moderno. *Postdata*, Buenos Aires, número 11, 104–117.

**Nogueira, M.E.** (2011). *La «gobernanza» como estrategia para el desarrollo rural. Controversias a partir del experiencias en España y Argentina*. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política «Democracia, integración y crisis en el nuevo orden global: tensiones y desafíos», Córdoba, Argentina, 27 al 30 de julio, Córdoba.

**Olsen, J.** (2005). Maybe it is time to rediscover Bureacracy. *JPart*, número 16, 1–24.

——— (2007). Ups and downs of the bureaucratic organization, Documento de Trabajo. Arena, 1–39.

**O'Donnell, G.** (2010), *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires: Prometeo.

——— (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico* número 130, 163–184.

**Oszlak, O.** (1997). Estado y sociedad: nuevas reglas del juego. *Reforma y Democracia*, CLAD, número 9, Caracas, s/d.

——— (2003). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. *Desarrollo Económico*, vol. 42, n. 168, 2003 1–14.

——— (1999). *De menor a mejor, el desafío de la segunda reforma del Estado*. s/d.

——— (1984) *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de experiencias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Estudios CEDES.

**Oszlak, O. y O'Donnell, G.** (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, Documento CEDES/GE CLACSO N°1.

**PIADAL (Panel Independiente sobre Agricultura para el Desarrollo en América Latina)** (2013). *Agricultura y Desarrollo. Gobernanza y Políticas Públicas*, Buenos Aires: Teseo.

**Peters, G.** (2005) Gobernanza y Burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, número 4, 585–598.

**Pomadera, C. et al.** (2013). Políticas e instituciones para que la agricultura contribuya más al desarrollo. En PIADAL. *Agricultura y Desarrollo. Gobernanza y Políticas Públicas*, Buenos Aires: Teseo.

**Schejtman, A. y Barsky, O. (compiladores)** (2008). Fundamentos de la necesidad y de la posibilidad de una estrategia nacional de desarrollo rural. En A. Schejtman y O. Barsky, *El Desarrollo Rural en Argentina. Un enfoque territorial*, Buenos Aires: Siglo XXI.

**Schejtman, A. y Berdegué, J.** (2004). Desarrollo Territorial Rural. *Temas y Debates Rurales*, n. 1, 1–54.

**Schiavoni, G.** (2010). Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina. En M. Manzanal y G. Neiman (compiladores), *Las agriculturas familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Buenos Aires: Ciccus.

**Sen, A.** (1995). Rationality and social choice. *The American Economic Review*, volumen 85, número 1, 1–24.

**Weber, M.** (1944). *Economía y Sociedad. Esbozo para una Sociología Comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.

### **Fuentes digitales, éditas y resoluciones ministeriales**

**Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.** Resolución 571/2014-

———. Decreto 1030/2014-

———. Resolución 245/ 2010.

———. Resolución 45/2009.

**UCAR** (2012). Informe de Gestión 2010–2011, UCAR–MAGyP, Buenos Aires.

**Cartera de Proyectos UCAR–MAGyP.**

**Página web del Ministerio.** <http://www.minagri.gob.ar/site/institucional/estructura/03-organigrama/index.php>. Consultada el 21/02/2014. <http://www.ucar.gob.ar/>. Consultada el 28/03/2014.

**Informe del Presupuesto 2011–2013.** Presidencia de la Nación. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto. Oficina Nacional de Presupuesto.