

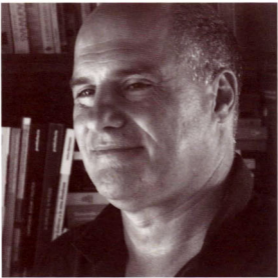
Desarrollo rural y política

Reflexiones sobre la experiencia argentina
desde una perspectiva de gestión



Lattuada, Márquez, Neme

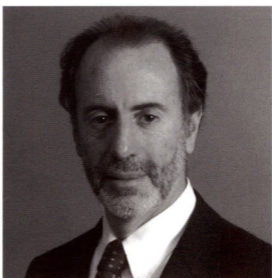
CON LA COLABORACIÓN DE MARÍA ELENA NOGUEIRA Y MARCOS URCOLA



Mario Lattuada es Doctor en Humanidades y Artes. Ha sido Vicepresidente del CONICET (2002-2008) y Subsecretario de Coordinación Institucional del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (2008-2010). Actualmente se desempeña como investigador principal del CONICET, con una extensa trayectoria en la investigación, docencia, y asesoramiento nacional e internacional en el ámbito de las políticas públicas, las organizaciones sociales y económicas, y el desarrollo rural. Ha publicado 13 libros, 10 capítulos de libros, y más de 50 artículos en revistas académicas.



Susana Márquez es Licenciada en Administración. Ha coordinado técnicamente programas y proyectos de desarrollo rural y ha sido Coordinadora Ejecutiva de uno de ellos, PROINDER (2006-2008). Representó al país en la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar de MERCOSUR (2004-2008). Actualmente está a cargo de las relaciones institucionales y con los organismos internacionales de crédito en la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.



Jorge Neme es Licenciado en Sociología. Es Coordinador de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) y Coordinador Ejecutivo del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), ambos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. También tiene a su cargo la coordinación del Foro de Políticas Públicas Rurales del mismo Ministerio. Ha sido Coordinador Nacional de los Programas de Desarrollo Rural de las provincias del Noreste y Noroeste Argentino (PRODERNEA-PRODERNOA) desde el año 2002 hasta el año 2009.

En su calidad de coordinador de la UCAR, del PROSAP y de los distintos programas a su cargo, participó activamente, tanto a nivel provincial como nacional, en la promoción y dirección de debates, conferencias y seminarios en temas relacionados con la inversión pública y el desarrollo rural y regional; la gestión de las instituciones públicas y la articulación público – privada; y las políticas públicas de género y el desarrollo rural entre otros.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. ESTADO, GESTIÓN PÚBLICA, DESARROLLO RURAL	17
CAPACIDADES ESTATALES	17
ESTADOS SUB-NACIONALES	23
PARTICIPACIÓN SOCIAL	26
FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL	27
INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA: 1991 - 2011	31
CAPÍTULO II. OBJETO DEL DESARROLLO RURAL	36
PRODUCCIÓN PAMPEANA: APORTE AL CRECIMIENTO	40
ECONOMÍAS REGIONALES: CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO	48
ARTICULACIONES ENTRE ACTORES SOCIO-PRODUCTIVOS	52
CAPÍTULO III. SUJETOS DEL DESARROLLO RURAL	62
ESPACIO RURAL Y ACTIVIDAD AGRARIA	64
POBREZA RURAL: CARACTERÍSTICAS Y DIMENSIÓN	69
POLÍTICAS DIFERENCIALES Y AGRICULTURA FAMILIAR	79
CAPÍTULO IV. MODELOS DE INTERVENCIÓN	85
DESARROLLO DE LA COMUNIDAD (1930 - 1960)	86
PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA (1960 - 1970)	88
PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO (1970-1980)	90
PROGRAMAS DE APOYOS INTEGRADOS "A DEMANDA" (1990 - 2000)	91
DESARROLLO TERRITORIAL RURAL (2000 hasta la actualidad)	94

CAPÍTULO V. EXPERIENCIAS ARGENTINAS	103
CONTEXTOS CAMBIANTES	104
PROGRAMAS Y PROYECTOS	109
UNA REVISIÓN CRÍTICA	135
CAPÍTULO VI. ORGANIZACIONES, REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN	143
REPRESENTATIVIDAD Y FUNCIONES DE LAS CORPORACIONES TRADICIONALES	145
TRANSFORMACIONES EN EL MAPA ASOCIATIVO DEL AGRO	148
PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS: EL PLAN ESTRATÉGICO	154
DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS Y POLÍTICAS DE PARTICIPACIÓN	158
CAPÍTULO VII. DEFINICIONES PARA UNA POLÍTICA	166
EL DESARROLLO RURAL ES TERRITORIAL Y SECTORIAL	168
EL DESARROLLO RURAL TRASCIENDE LO AGRARIO Y LA POBREZA	172
EL DESARROLLO RURAL ES REGIONAL Y PAMPEANO	177
EL DESARROLLO RURAL ES LOCAL, REGIONAL Y NACIONAL CON PROYECCIÓN GLOBAL	181
EL DESARROLLO RURAL APORTA SOSTENIBILIDAD SOCIAL A LA GESTIÓN AMBIENTAL	184
EL DESARROLLO RURAL ES UNA TAREA PÚBLICA Y PRIVADA	188
EL DESARROLLO RURAL REQUIERE INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS DE ESTADO	193
CAPÍTULO VIII. CONSIDERACIONES FINALES	198
CAPITAL ACUMULADO: HUMANO, SOCIAL, INSTITUCIONAL	199
DESAFÍOS QUE AGUARDAN	203
LO POSIBLE ES UN CONCEPTO DINÁMICO	205
EPÍLOGO	211
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	220
FUENTES	220
BIBLIOGRAFÍA	222
SIGLAS Y ABREVIATURAS	234

INTRODUCCIÓN

Una mirada sobre el desarrollo rural desde el desarrollo sin adjetivos: así nos gustaría sintetizar la materia de este libro que reúne análisis y reflexiones de dos gerentes públicos con cierta inclinación por el pensamiento político – Jorge Neme y Susana Márquez – y un investigador – Mario Lattuada – con conocimiento y práctica de la función pública. Una mirada en la que confluyen nuestras coincidencias sobre el tema en el campo de las ideas – las que han posibilitado la construcción de este “nosotros” – y nuestras experiencias de varios años en la gestión pública nacional.

Quienes hemos compartido casi una década de labor en el ámbito gubernamental en el que se planean y ejecutan las políticas públicas agropecuarias hemos tenido la oportunidad de participar en casi todos los debates que acompañaran el resurgimiento de lo agropecuario y lo rural en la economía y el imaginario argentinos, y la aprovechamos en la medida en que la tarea cotidiana lo permitió. Unas cuantas páginas escritas – de mes en mes y de año en año – para reforzar, ampliar o documentar lo que hicimos o lo que sostuvimos en ese período, que fue también de cambio en la institucionalidad pública sectorial, son la base de este texto.

Acaso para inaugurar una nueva etapa más ligeros de equipaje, quisimos despedirnos de estos nueve largos años con el ánimo de resumen y balance

que suele acompañar al ciclo que se cierra. Así fue que nació la idea de este libro.

Pero no fue ese el libro que escribimos.

Al encontrarnos los tres, *nosotros* fuimos otros, y el libro fue este que aquí presentamos. Un libro en el que los papeles escritos al calor de aquella fragua fueron criticados en su actualidad desde la actualidad y enriquecidos – tal vez, re-significados – con el aporte del conocimiento sistemático que viene de la academia. En ratos hurtados al quehacer diario de cada uno de nosotros, volvimos a reflexionar sobre aquellas reflexiones.

Así surgió este texto. Un texto que aborda los temas que nos han ocupado y preocupado en este tiempo en el que nos acercamos por primera vez a las problemáticas tradicionales del llamado desarrollo rural: la pobreza, los pequeños productores y productoras – que en estos años comenzaron a reconstruirse como “agricultura familiar” – y los territorios extra-pampeanos. En ese contexto, entendimos el desarrollo rural como la mejora progresiva y constante de la calidad de vida de la población rural para la que el aumento de volúmenes y calidad de la producción agropecuaria es un instrumento central e imprescindible que colabora con su conquista pero no el único, ni un fin en sí mismo. Este desarrollo rural abarca a los diferentes territorios argentinos con sus particularidades, incluida la región pampeana; atiende las necesidades y articulaciones de los diversos actores socio-productivos agrarios y no agrarios – sean éstos los más concentrados y dinámicos o los más vulnerables y postergados –; propicia el poblamiento armónico del país interior, y contribuye al bienestar general.

Al proponernos publicar estos escritos, no se nos escapaba que la política pública agropecuaria y el desarrollo rural son temas que tienen una larga tradición en la literatura académica y política, en la teoría y en el análisis de experiencias históricas concretas. A partir de ellos, esa literatura ha colaborado con la re-

flexión y el debate sobre las características de los actores intervinientes, la construcción de la agenda pública, los procesos de toma de decisiones, los modelos de intervención, los resultados obtenidos, el impacto logrado. Aun cuando dos de nosotros, como queda dicho, distamos de ser estudiosos del tema, hemos sido atentos lectores en el afán de mejorar con la teoría nuestra práctica. Ahora, esa práctica vuelve sobre la teoría para – ojalá – agregarle algún valor.

¿Cuál es el objeto de este libro? Concretamente, bosquejar un marco conceptual para la elaboración, en nuestro país, de políticas agropecuarias y agroindustriales orientadas a un desarrollo rural que se inscriba en aquel desarrollo sin adjetivos aludido más arriba.

¿Y por qué nos ocupamos de esto? Porque en cada momento de decisión, quienes compartimos la responsabilidad de la gestión, sentimos la presión de la “oferta” de instrumentos e ideas “enlatados”. Desde un punto de vista conceptual, cuando se abandonan las generalidades, muy a menudo nuestro entorno de toma de decisiones se reduce a lo que está a mano: el diagnóstico del consultor tal o de la consultora cuál; el documento estratégico de este banco o las directrices de aquel fondo, o las conclusiones de ese seminario. Esto no significa, por supuesto, que no haya responsabilidad en las decisiones, o que no pueda haber asimismo decisiones que, intencionadamente, favorezcan ciertos intereses o cedan ante determinados *lobbies*. Pero de lo que aquí hablamos es de hacer visible el invisible sustrato de ideas que siempre está, como el sol detrás de las nubes, tras las recetas de apariencia más inocua. La gestión urge y las recetas están ahí, disponibles, sin que se sepa con claridad qué intereses o poderes las respaldan o por qué permanecen o cambian. No siempre tenemos ocasión o deseo de levantar la mirada hacia el horizonte y ver adónde nos llevarán nuestros pasos. En la acotada medida en que algunas veces pudimos y quisimos hacerlo, este libro es el fruto de aquella indagación.

Indagación que produjo papeles orientados a temas específicos de ciertos y determinados procesos, lo que dio como resultado algo bastante parecido al

caos para quien no hubiera estado a nuestro lado o desconociera las fechas y eventos relacionados. Por ello, necesitamos al tercero de nosotros, para que una mirada tan nuestra como ajena nos ayudara a separar la paja del trigo. Así, los textos fueron ordenados con una lógica comprensible para el lector o la lectora, y nos olvidamos de la cronología que sólo podía ser significativa para los protagonistas.

Por otra parte, los años a que nos referimos pertenecen a una década que ha sido, sin duda, singular: nuestro país conoció el abismo de la crisis más profunda y las alturas de tasas de crecimiento excepcionales en el breve transcurso de estos primeros años del siglo XXI.

Más allá de las circunstancias, los últimos días del año 2001 pusieron en escena el trágico final del ciclo abierto por la dictadura militar, el terrorismo de Estado y Martínez de Hoz en 1976, que se cerró con la huida de los capitales especulativos, el corralito para los ahorros que quedaron en la Argentina y un país paralizado, debilitado y endeudado, cuya decadencia parecía no tener fin. Ese período, marcado por la política económica que promovió una gigantesca transferencia de ingresos desde los sectores productivos hacia la especulación financiera, generando un fenomenal proceso de concentración económica en los bancos y las finanzas, se expresó también en la quiebra de las empresas nacionales, la desocupación masiva, el endeudamiento de productores y productoras, y la liquidación de las economías regionales.

En la actualidad, próximo el décimo aniversario de aquel diciembre aciago, ya es casi un lugar común decir que el sector agropecuario tuvo un papel fundamental en nuestra recuperación, beneficiado por términos del intercambio que comenzaron a favorecer a los países exportadores de materias primas y alimentos. Pero este hecho indiscutido hizo además que lo agropecuario y lo rural recobraran un lugar principal en el pensamiento, las imágenes y los debates argentinos. Como la historia no transita caminos cuidados ni lineales, el protagonismo económico del sector agropecuario que fue creciendo a lo largo

de la década de 2000 se hizo súbitamente tangible con ocasión del conflicto del año 2008. De la mano de aquellas apasionadas polémicas, lo agropecuario y lo rural volvieron a instalarse entre nosotros como cuestiones medulares, lo que configura una oportunidad para rediscutirlas y profundizar la necesaria renovación conceptual aún pendiente.

Las instituciones – las estatales y las sectoriales – reflejaron aquella transformación con ritmo dispar. La entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) continuó perdiendo presencia e influencia hasta que a fines de 2009 fue creado el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) que asumió plenamente el papel en la política que a tal instancia del Poder Ejecutivo le compete. Menos apreciables son, por ahora, los cambios en las instituciones del sector.

Al mismo tiempo, en el escenario de un sistema internacional en fluida evolución – crisis globales mediante – se aprecia que el medio rural y el sector agropecuario están alcanzando ubicaciones cada vez más significativas en las prioridades, las decisiones y las inversiones mundiales, tanto públicas como privadas. Se avecinan grandes cambios en el tablero de la oferta mundial de alimentos y Argentina no estará ajena a ellos, ya sea que los actúe o que los padezca. Este es el marco de nuestras reflexiones sobre el desarrollo rural y las indispensables políticas públicas – rurales y agropecuarias – para su construcción.

Estas reflexiones, hechas desde y para la gestión, tienen en esa característica básica al mismo tiempo su valor sustancial y su primordial limitación. Por un lado, creemos de interés plantear, desde el lugar en el que se toman decisiones de gestión, cuestiones que hacen al fundamento y a la calidad de esas decisiones; por el otro, somos conscientes de que escribir desde la experiencia sobre ella no sólo condiciona lo que se escribe sino el modo en que se lo leerá.

En cuanto a su estructura, el libro se despliega en ocho capítulos y un epílogo, además de esta introducción, fuentes y bibliografía, y siglas y abreviaturas. Con excepción del epílogo que recoge un artículo de Jorge Neme publicado a mediados de 2011, fue escrito “a seis manos” y aunque aquí o allá algunas manos hayan dejado huellas más o menos reconocibles es, en lo esencial, una obra colectiva.

En el capítulo inicial abordamos el tema del Estado, sus capacidades y su rol en el desarrollo rural, y los recursos humanos que son mediadores entre la acción pública y la población destinataria de ésta, conjuntamente con temas vinculados a la coordinación de responsabilidades en los tres niveles territoriales de su presencia, sus relaciones con las fuentes de financiamiento internacional, y la interacción con el mercado y las organizaciones de la sociedad civil.

Las características de la producción agropecuaria y de los actores sociales responsables en las diferentes regiones del país son tratadas en el capítulo segundo, en el que destacamos las transformaciones ocurridas durante las últimas dos décadas en la organización de las actividades productivas y en los propios sujetos sociales responsables de las mismas.

En el tercer capítulo, nos concentramos en los modos de precisar, dimensionar y diferenciar el espacio rural de lo específicamente agrario, así como en la definición, estimación y caracterización de la pobreza rural, variables que han delimitado tradicionalmente el foco de los programas de desarrollo rural. Este capítulo sitúa a quien nos lea en la complejidad del desarrollo rural en nuestro país.

En el cuarto capítulo repasamos la historia de los modelos de intervención en el desarrollo rural latinoamericano, destacando sus continuidades y rupturas, y concluyendo con un análisis del desarrollo territorial rural que, a caballo entre dos siglos, sigue vigente en la actualidad.

En el quinto capítulo, presentamos una breve sistematización y actualización de información oficial disponible sobre programas de desarrollo rural ejecutados en el ámbito del hoy Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) durante los últimos veinticinco años, y damos cuenta de sugerencias y conclusiones que diferentes estudios extrajeron de la ejecución de dichos modelos de intervención en el desarrollo de las áreas rurales de nuestro país.

En el capítulo sexto analizamos el panorama asociativo y de representación de intereses en el sector rural, los desafíos que se presentan en la construcción de los mecanismos de definición de los interlocutores válidos en la necesaria articulación del Estado con la sociedad civil, y las formas y contenidos de esa participación.

En función de las reflexiones y análisis realizados en esos primeros seis capítulos, en el séptimo exponemos un conjunto de definiciones respecto del desarrollo rural que, a nuestro entender, deberían comportarse como un marco de restricciones a la hora de construir estrategias y diseñar instrumentos orientados a tal fin. O bien, por qué no, actuar como un horizonte hacia el cual ampliar las fronteras de lo que hacemos.

El octavo capítulo, el más breve, reseña los desafíos que entendemos pendientes, lo más destacado de aquello – mucho o poco – que queda por hacer, y los retos que trae consigo la oportunidad extraordinaria que el mundo ofrece hoy a la Argentina.

Por último, el artículo ya mencionado que conforma el epílogo, analiza en perspectiva la política agropecuaria de estos años en los que escribimos y trabajamos para el desarrollo rural argentino.

Al concluir, nuestro reconocimiento para:

- María Elena Nogueira y Marcos Urcola que, en medio de sus respectivos trabajos, nos apoyaron en la búsqueda de información complementaria y en la lectura atenta del primer borrador;
- Mónica Meda, María Mac Lean y Maitena Minella, que supieron realizar con dedicación y buen criterio la revisión del original;
- Eduardo Moyano Estrada, que aportó su mirada del desarrollo y la cohesión territorial desde el otro lado del Atlántico al reflexionar sobre la versión casi final que aceptó leer;
- Alberto Quevedo y Guillermo Neiman, nuestros colegas y amigos, que leyeron con interés y criticaron con inteligencia la versión final.

A ellos y a ellas, nuestro agradecimiento por el esfuerzo y el tiempo concedidos a estas páginas.

Buenos Aires y Rosario, octubre de 2011.

Una política es más que un listado de propósitos y también más que un conjunto de instrumentos. En estos años de gestión pública al frente de distintos *instrumentos de política* – programas y proyectos de desarrollo rural – dedicamos una parte de nuestro tiempo a explicitar la política subyacente en ellos para asumirla o discutirla con el fin de comprenderlos, ejecutarlos con razonable eficiencia o, en su caso, modificarlos. También destinamos una porción de nuestro esfuerzo a adecuarlos a la política nacional de desarrollo rural vigente, ya fuera explícita o presunta.

No podíamos dejar de hacerlo porque, como hemos visto, al menos hasta la creación del Ministerio los programas, proyectos y demás instrumentos parecían tener una vida propia, autosuficiente (...). No es que esto haya cesado totalmente, pero un proceso distinto está en marcha y puede, en el corto plazo, comenzar a dar frutos. Estamos hablando de un proceso que, a la inversa de aquel en el cual las políticas se elaboran por medio de la yuxtaposición de instrumentos preexistentes o posibles, se oriente más bien a *instrumentar políticas* públicas explícitas, elegidas abiertamente y conscientemente construidas: en el principio u origen de los programas y proyectos debe estar la política y *no, al revés*.

ISBN 978-987-1599-86-8



Librería García Cambreiro