

---

**El programa Cambio Rural en Argentina (2002-2023): sus transformaciones y logros desde la perspectiva de los agentes de proyecto**

Otero, Jeremías y Vértiz, Patricio

jereotero@agro.unlp.edu.ar ; patricio.vertiz@agro.unlp.edu.ar

Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales - Universidad Nacional de La Plata

---

**Resumen**

Se analiza al Programa Cambio Rural en Argentina, destacando su continuidad y relevancia como política pública orientada al desarrollo rural —más allá de su cierre actual—. El objetivo es identificar y caracterizar, desde la perspectiva de los agentes de proyecto (AP), sus principales transformaciones y los logros alcanzados, en el período 2002–2023. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a AP de distintas regiones del país y a funcionarios con trayectoria en el programa, complementadas con el análisis de documentos oficiales e investigaciones previas. Desde un punto de vista conceptual, se entiende al Estado como una relación social atravesada por disputas de poder y a las políticas públicas como “nudos” donde confluyen intereses, tensiones y estrategias diversas. El trabajo identifica diferentes transformaciones: la ampliación del perfil de destinatarios, la apertura a nuevas temáticas como agroecología, turismo rural o problemáticas ambientales, y avances en la gestión con la incorporación de un sistema informático de monitoreo. Asimismo, los AP destacan logros en la organización de productores, la innovación tecnológica y la consolidación de redes territoriales. El estudio concluye que persisten interrogantes sobre su alcance para modificar desigualdades estructurales, enfatizando la necesidad de diseñar políticas integrales que articulen dimensiones productivas, sociales y ambientales.

**Palabras clave:** Desarrollo territorial, Política pública, Extensión rural

**Abstract**

This study analyses the Cambio Rural Program in Argentina, highlighting its continuity and relevance as a public policy aimed at rural development—despite its current closure. The aim is to find and characterize, from the perspective of Project Agents (AP), its main transformations, and achievements in the period 2002–2023. Semi-structured interviews were conducted with APs from different regions of the country and with officials with long-standing involvement in the program, complemented by an analysis of official documents and earlier research. Conceptually, the State is understood as a social relation shaped by power struggles, and public policies as “nodes” where diverse interests, tensions, and strategies converge. The study finds several transformations: the broadening of the beneficiary profile; an opening to new thematic areas such as agroecology, rural tourism, and environmental issues; and management improvements through the incorporation of a monitoring information system. APs also highlight achievements in producer organization, technological innovation, and the consolidation of territorial networks. The study concludes that questions stay regarding its capacity to change structural inequalities, emphasizing the need to design comprehensive policies that articulate productive, social, and environmental dimensions.

**Keywords:** Territorial Development, Public policy, Rural extension

### Introducción

Desde sus inicios en la Argentina de la década de 1990, el Programa Cambio Rural (CR) ha logrado sostenerse por más de 30 años, a pesar de los diferentes gobiernos y momentos históricos. Más allá de la decisión del gobierno actual de discontinuar su implementación, su notable duración lo convierte en un caso de estudio relevante en el marco de las políticas de desarrollo rural en Argentina. El presente estudio tiene como objetivo identificar y caracterizar las principales transformaciones del programa y los logros alcanzados en el período 2002–2023. El análisis se realiza privilegiando la perspectiva de los agentes de proyecto (AP), actores clave en su implementación.

Respecto a los estudios previamente realizados, considerando las últimas dos décadas, por un lado, se realizaron una gran cantidad de investigaciones en las que se analiza la implementación del programa en contextos específicos (Feito, 2010; Mendez & Adaro, 2018; Cieza & Vega, 2020; Rusas et al, 2020; Estrada et al, 2021); y por el otro, se publicaron trabajos que describen y analizan su trayectoria en términos generales, mediante diferentes periodizaciones, destacando, entre otros aspectos, logros y transformaciones (Gargicevich & Arroquy, 2012; Taraborrelli, 2017; Catullo, 2018; Maceira et al., 2022). Estos últimos se concentran en el análisis de información secundaria referida, por ejemplo, al número de grupos, recursos asignados o cambios formales vinculados a su diseño. En este sentido, las investigaciones que privilegian la mirada de los agentes responsables de su implementación son escasas. Esta omisión es significativa, ya que los AP no solo operan como intermediarios entre las políticas

públicas y los productores agropecuarios, sino que también reinterpretan y adaptan los lineamientos institucionales en función de los contextos territoriales específicos.

En un contexto donde el rol del Estado en el desarrollo rural se encuentra en debate y bajo cuestionamiento, resulta clave analizar las capacidades de adaptación y los logros alcanzados por programas como CR. Esto permite observar de qué forma, ciertos instrumentos de política pública han logrado persistir y transformarse frente a cambios de gobierno, crisis económicas y nuevas demandas sociales, al tiempo que ofrece aprendizajes útiles para diseñar futuros dispositivos de intervención cuando el escenario político lo habilite. Por otro lado, indagar en la perspectiva de quienes participan en la implementación del programa permite abordar una dimensión central del análisis social: cómo los actores construyen sentido sobre su propia práctica. Esto va más allá de describir hechos objetivos o resultados formales, ya que revela de qué manera interpretan, justifican o resignifican sus acciones en relación con el programa. Conocer estas miradas es clave para entender cómo se concretan realmente las intervenciones, cuáles son sus tensiones y cómo se adaptan a distintos contextos locales.

Para comprender el alcance de estas dinámicas resulta necesario recuperar algunas nociones generales sobre extensión rural, en tanto categoría clave del análisis. En ese sentido, podemos señalar que existen dos grandes corrientes teóricas de interpretación de los procesos de intervención en el medio rural, aquellos estudios que comprenden a las prácticas de extensión rural básicamente como procesos de transferencia tecnológica (Rogers, 1983) y aquellos aportes críticos que a grandes rasgos podemos sintetizar bajo el enfoque dialógico o problematizador (Freire, 1973; Díaz Bordenave, 1970; Bosco Pinto, 1973; Fals Borda, 1979). Posicionados

desde esta última perspectiva, consideramos que la extensión rural puede entenderse de manera amplia como una práctica educativa orientada a acompañar procesos de cambio en el medio rural, como un instrumento de política pública vinculado a las estrategias de desarrollo, y también como un campo de estudio que la teoriza y sistematiza (Otero y Selis, 2019). En consonancia, Alemany (2012) establece un marco conceptual con cinco dimensiones: paradigma social/del desarrollo, perspectivas teóricas del pensamiento social agrario, enfoques de extensión, sistemas de extensión y praxis/práctica extensionista. Estas dimensiones permiten reconocer su complejidad y comprender cómo sus objetivos, metodologías y alcances se redefinen en función de los paradigmas de desarrollo predominantes en cada contexto histórico.

Por último, la relevancia de este análisis radica en que aporta una visión situada sobre el funcionamiento de una de las políticas de extensión rural más emblemáticas del país, ofreciendo evidencias que resultan útiles tanto para la evaluación de su trayectoria como para el diseño de futuros programas de desarrollo rural.

### 1. Apuntes metodológicos

El estudio se enmarca en un diseño de investigación de tipo cualitativo. Como se mencionó previamente, el análisis se centró en la perspectiva de los AP, una figura dentro de la estructura organizativa que se ha sostenido en el tiempo —más allá de las modificaciones en las funciones que se observan en los distintos manuales operativos—. En términos formales, tienen la responsabilidad de coordinar y supervisar las actividades de los promotores asesores (PA), fomentar la estrategia grupal y asociativa, y articular con instituciones y programas de apoyo. Además, monitorean el cumplimiento de los planes de

trabajo, apoyan en la planificación anual de actividades y presupuesto, y se encargan de la difusión del programa en el territorio. También facilitan la integración entre los productores y las instituciones, realizan evaluaciones periódicas de los grupos, y organizan capacitaciones. En este sentido, se realizaron entrevistas semiestructuradas a 12 AP pertenecientes a las seis Coordinaciones Territoriales en las que se organiza el programa (Buenos Aires-La Pampa, Centro, Cuyo, NEA, NOA y Patagonia). Asimismo, se entrevistaron funcionarios jerárquicos con experiencia en el programa. Las entrevistas semiestructuradas fueron transcritas y analizadas mediante un proceso de codificación manual, identificando categorías emergentes vinculadas a los objetivos del estudio (ej.: cambios del programa, roles de los AP, desafíos operativos).

En lo que respecta a las fuentes secundarias, se revisaron documentos e informes del programa, incluyendo artículos científicos y trabajos publicados. Toda la información obtenida, tanto de fuentes primarias como secundarias, se analizó utilizando la técnica cualitativa del análisis de contenido (Valles, 2000). Esta técnica implica un conjunto de procedimientos interpretativos aplicados a determinados productos discursivos —en este caso, entrevistas y documentos— con el propósito de identificar categorías y significados relevantes (Piñuel Raigada, 2002). Se recurrió a una lógica cualitativa basada en la construcción y combinación de categorías emergentes, lo que permitió procesar la información en relación con los objetivos de la investigación. La consistencia metodológica se logró a través de la triangulación de fuentes —entrevistas a AP y funcionarios jerárquicos, documentos institucionales y bibliografía específica—, lo que permitió contrastar perspectivas y reducir sesgos.

## 2. Los instrumentos de política pública y el Desarrollo

Las políticas públicas no se constituyen en el vacío, suelen responder a un ideal o aspiración al Desarrollo. Ya sea que se plantee de forma explícita o, por defecto, de manera implícita, hay una conexión entre el diseño de los instrumentos de intervención estatal y la búsqueda del Desarrollo. En ese sentido, las preguntas y preocupaciones por el desarrollo han acompañado a las diferentes sociedades a lo largo de la historia de la humanidad, sin embargo, bajo el término específico de Desarrollo, al menos en occidente, los debates cobraron una fuerza inusitada tras la finalización de la segunda guerra mundial, en vinculación directa con la necesidad de reconstrucción de las diferentes sociedades que fueron parte activa del conflicto bélico.

¿Qué entendemos por desarrollo? ¿Cuáles deben ser los pasos necesarios para alcanzarlo? ¿Qué sectores podrían/deberían motorizar las iniciativas? Son algunas de las preguntas que orientaron las discusiones sobre el desarrollo humano y por supuesto han generado (y generan) discrepancias, contrapuntos, desacuerdos y tensiones. No obstante, en cada momento histórico una manera de entender el desarrollo logra un estatus hegemónico y cuenta con la capacidad de permear e imprimir su impronta a las políticas de intervención, entre ellas aquellas dirigidas a los ámbitos agropecuarios y rurales. En ese sentido, desde mediados del siglo XX la noción de desarrollo fue atravesando cambios sustantivos a nivel global, con sus particularidades a nivel de América Latina y por supuesto a nivel nacional. Solo por nombrar algunas de las corrientes más relevantes podemos mencionar a la noción de desarrollo en tanto crecimiento económico y la teoría de la modernización (Rostow, 1961) la cual tuvo su materialización en ámbitos rurales mediante los proyectos de Desarrollo de Comunidad durante los años 50 y la primera mitad

de los 60 y luego a partir de los programas de Desarrollo Rural Integral (DRI) en el período siguiente hasta bien entrados los años 80. Una corriente crítica a dicho ideario surgida del propio seno de nuestra región —América Latina— fue la Teoría de la Dependencia (décadas del 60 y 70), que albergó en su interior diferentes perspectivas (Marini, [1968] 1969, [1972] 1973; Frank, 1970; Dos Santos, 1970; Cardoso y Faletto, [1969]; Prebisch, 1967) en función de las explicaciones sobre las causas y mecanismos que generan la dependencia en la periferia y sobre el grado de radicalidad de los cambios propuestos para revertirlos.

Tras la implantación de las dictaduras militares en el cono sur durante los años 70 y 80, dicha corriente —junto al pensamiento crítico general— fue cercenada, lo cual, sumado a cambios en el orden global, allanó el camino para que cobrara un nuevo impulso la corriente de la modernización, esta vez bajo la aplicación de las ideas del Consenso de Washington y los procesos de ajuste estructural y apertura económica en los países de la periferia, que terminaron de consolidarse en los años 90. Justamente, en esa década es cuando se implementan en Argentina los programas de Desarrollo Rural, que se caracterizan por centrarse o poner el foco en sectores específicos de la estructura social agraria. Por ello se los conocerá como programas focalizados, aspecto que comparten con programas implementados en otras áreas de intervención en esos años.

El desarrollo rural como temática específica comienza a ocupar un lugar importante en la agenda pública nacional en el marco de una reconfiguración de la mirada sobre el rol del Estado en la dimensión económica pero también en otras esferas de la vida social. Y se materializa mediante programas compensatorios para aquellos sectores que

enfrentarían graves problemas en el nuevo escenario de acumulación de capital e integración a la economía mundial. A partir de ese momento se pusieron en marcha una serie de programas en diferentes regiones productivas del país con marcadas diferencias en cuanto al tipo de beneficiario, modelos de intervención, fuentes de financiamiento, agencias responsables y actores públicos y privados involucrados (Lattuada, 2014), pero que compartían la idea de "traje a medida" que debía caracterizar a las acciones estatales, en función de ajustar la intervención a las particularidades de cada tipo de beneficiario. En ese marco se crea el *Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria* (Cambio Rural), el instrumento de intervención que analizamos en este artículo y desarrollaremos más adelante.

Tras el inicio del nuevo milenio, la noción de desarrollo fue nutriéndose de diferentes líneas o corrientes de pensamiento que impulsaron algunos ejes específicos en las discusiones sobre la temática, conformando una mayor complejidad en las apreciaciones sobre el desarrollo que además de los aspectos económicos, agregaron cuestiones ecológicas, sociales y culturales. Así es como ingresan las discusiones sobre el Desarrollo sostenible, las Necesidades básicas (Streeten, 1986), el enfoque de las Capacidades humanas (Sen, 1983), el Neo-institucionalismo (North, 1993), el Desarrollo Humano, el Post-desarrollo, el Desarrollo Territorial Rural, etc. (Lattuada, 2014). Algunas de estas perspectivas son previas al nuevo milenio, no obstante, es recién en

dicho momento cuando logran influenciar las iniciativas y orientaciones que buscaban promover procesos de desarrollo, en su mayoría impulsados por diferentes agencias internacionales y organismos multilaterales, como por ejemplo el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), entre otros, en alianzas con gobiernos nacionales en algunas situaciones. Entre las corrientes mencionadas, no todas adquirieron relevancia en las acciones de desarrollo destinadas a los ámbitos rurales. En ese sentido, para el diseño e implementación de programas de desarrollo rural se tomaron como referencias teóricas centralmente las discusiones impulsadas por la perspectiva del Desarrollo Sostenible, del Desarrollo Local y los debates sobre el Desarrollo Territorial Rural. La primera de ellas —Desarrollo sostenible—, centra sus preocupaciones en los impactos sobre el ambiente y los recursos naturales; el enfoque del Desarrollo Local, que bajo las influencias de la corriente del Post-desarrollo, y su enfrentamiento a las diferentes versiones de la modernización, reivindica el derecho a la diferencia y otorga un lugar central a los actores y comunidades locales en la toma de decisiones y la construcción de su propio destino; y por último, el Desarrollo Territorial Rural (Schejtman y Berdegué, 2004), que enfatiza la necesidad de profundizar las reformas que permitan una consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil de orden local/territorial en los procesos de desarrollo rural (Lattuada, 2014).<sup>3</sup> De

---

<sup>3</sup> En este trabajo reparamos en los enfoques que tuvieron mayor impacto en las iniciativas del desarrollo rural, no obstante, las discusiones acerca del Desarrollo también fueron abonadas por otras perspectivas como señalamos anteriormente. En ese sentido el enfoque de las *Necesidades básicas* (Streeten, 1986), ubica el foco en la satisfacción de las necesidades básicas humanas - alimentación, vivienda y salud- y la disminución de la desigualdad social; el enfoque de las *Capacidades*

*humanas* (Sen, 1983), comprende al desarrollo como crecimiento de las capacidades de decisión de las personas sobre su propia existencia con un énfasis particular en torno a los derechos y libertades individuales; el *Neo-institucionalismo* (North, 1993), que sostiene la centralidad de las instituciones y organizaciones para resolver las imperfecciones de los mercados en la asignación de recursos, otorgando un lugar determinante al capital social en los procesos de desarrollo; el *Desarrollo Humano*,

este modo, las discusiones impulsadas por dichas perspectivas teóricas fueron imprimiendo el carácter de las iniciativas concretas implementadas durante el período 2002-2023, tal como veremos en las acciones específicas en el marco del programa analizado en este artículo.

### 3. El rol del Estado y las políticas públicas

En función de su permanencia en el tiempo, el programa CR puede considerarse como una de las políticas públicas de extensión rural más estables y relevantes de Argentina. Por lo tanto, el análisis particular de dicho programa nos permite una aproximación a un problema de mayor escala, sobre cuál es el rol del Estado —en este caso particular— en materia de desarrollo rural. Ahora bien, antes de abocarnos a esas discusiones, es pertinente señalar que el análisis de cualquier política específica debe darse en el marco de la interpretación general del accionar estatal. En ese sentido, a diferencia de los enfoques que consideran al Estado como garante del bien común, en este trabajo partimos de aquellas perspectivas críticas que conciben al Estado como una relación social en la que se condensan las relaciones de fuerza entre grupos sociales, clases y fracciones de clase (Poulantzas, 1979). Dentro de ellas, rescatamos el aporte del enfoque relacional del Estado moderno que implica una lectura dinámica del Estado y permite analizar cómo se expresan las relaciones de poder y los intereses en el entramado de actores que se genera alrededor de determinadas problemáticas sociales (Oszlak y O'Donnell, 1981; O'Donnell, 1984; Thwaites Rey, 2005).

---

acepción que además del acceso a recursos económicos, contempla una serie de indicadores asociados a la calidad de vida de las personas como la cobertura de servicios básicos de salud y educación, los niveles de participación

Esta línea interpretativa piensa el Estado como objetivación de los conflictos y disputas que se dan en la estructura social, y que, en cierta medida, es resultado de las estrategias de actores colectivos con capacidad para dirigir ese poder hacia sus propios intereses (Jessop, 2008, 2014; Sandoval Ballesteros, 2004; Valenzuela Espinoza, 2014; Orta, 2020). En ese marco, Jessop (2008, 2017) propone la categoría de *selectividad estratégica estructuralmente situada*, que refiere a la respuesta selectiva por parte del poder estatal a diferentes estrategias que llevan a cabo los actores colectivos permitiendo así incorporar en un nivel más concreto la forma en que reacciona el poder estatal, con cierto grado de autonomía ante las demandas planteadas.

Ante ello surge el interrogante sobre cuál es la mejor manera de dar cuenta u observar dicha respuesta selectiva. En toda formación social se toman decisiones sobre la forma en que se enfrentan e intentan resolver los problemas que plantea la subsistencia de sus integrantes y su convivencia con relativa armonía. En tal sentido, se conforma una agenda social problemática, es decir, un conjunto de necesidades y demandas motorizadas por determinados actores sociales que despliegan una serie de acciones en función de satisfacerlas. El Estado —mediante agencias específicas— asume la responsabilidad de resolver una parte de la agenda social. ¿Cuáles son los problemas que elige resolver? ¿Qué tipo de problemáticas no puede dejar de atender? La respuesta a dichos interrogantes depende de un gran número de circunstancias, factores y variables, entre ellos, el grado de presión social, la intensidad de cada una de las demandas, el

en las decisiones políticas, la sostenibilidad de los recursos naturales; solo por nombrar los rasgos centrales de dichas corrientes de pensamiento.

carácter de los grupos sociales involucrados, etc. (Oszlak, 2011).

En la medida en que esos problemas son incorporados a la agenda estatal se convierten automáticamente en *cuestiones socialmente problematizadas* (Oszlak y O'Donnell, 1981). Entonces, la agenda estatal no atiende la totalidad de las problemáticas sociales, sino que recorta y privilegia —mediante la atención y la asignación de recursos institucionales— la resolución de una parte significativa de ellas. Dicho recorte expresa lo que comúnmente se denomina “el papel o rol del estado”, que comprende la expresión de aquellas cuestiones que abordan sus instituciones. Al asumir como competencia propia la atención de una determinada proporción de los problemas sociales, convierte dichos asuntos planteados en la esfera civil, en cuestiones públicas de interés general (Oszlak, 2011). El análisis sobre el rol del estado puede presentar demasiadas aristas, en ese sentido, Oszlak (2011) propone su abordaje desde tres niveles diferentes, más allá de su evidente interrelación. Un *nivel micro*, a partir de la observación de las diversas maneras en que el accionar estatal se advierte en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana, en particular, en la experiencia concreta e individual de sus habitantes. Un *nivel meso*, mediante el análisis de los contenidos y orientaciones de las políticas públicas —tomas de posición— impulsadas por quienes ejercen la representación estatal. Y, por último, un *nivel macro*, al observar qué tipo de rol juega el estado en los pactos fundamentales sobre los que se sostiene el funcionamiento del modo de organización de la sociedad. En definitiva, el conjunto de reglas que enmarcan las interacciones entre los actores sociales y el tejido institucional.

En nuestro trabajo, tomamos el segundo nivel de análisis, *nivel meso*, que corresponde con nuestro

objeto de estudio. En esta línea, el estudio de las políticas públicas como proceso social permite analizar las intervenciones estatales de manera situada, es decir en el espacio concreto que se conforma alrededor de ciertos temas que adquieren relevancia. En ellos participan distintos actores sociales movilizados por intereses diversos en cuanto al tema en consideración, desarrollando estrategias diferentes para hacer prevalecer sus posiciones en un marco de relaciones de poder asimétricas, así como también los cuadros técnicos, expertos y agentes burocráticos de determinadas agencias estatales. Tal como adelantamos mediante la categoría de *cuestión socialmente problematizada* Oszlak y O'Donnell (1981) refieren al reconocimiento de un tema que ingresa en la agenda pública y es problematizado socialmente, dando lugar a un proceso en el que intervienen una multiplicidad de actores, con intereses diversos y en algunos casos contradictorios, y con capacidades asimétricas para hacer prevalecer su posición. Para este abordaje, las políticas públicas configuran “nudos” que resultan puntos de observación privilegiados para evaluar la toma de posición de los diferentes sectores tanto al interior del aparato estatal como del resto de los actores sociales involucrados (Tonelli, 2012).

Aguilar (2009) sostiene que una política pública está compuesta por un conjunto ordenado de componentes o elementos, que son básicamente las acciones intencionales y causales que una gestión de gobierno —en unión con ciertos actores económicos y de la sociedad civil— llevan a cabo. En un nivel mayor de desagregación propone una serie de aspectos que integran a cada política pública y que es necesario considerar al momento de su análisis: a) objetivos esperados; b) agentes: organizaciones participantes (gubernamentales, económicas, sociales); c) acciones (con especificaciones de

operación, secuencia, instrumentos); d) recursos (económicos, humanos, etc.); e) tiempos de operación; d) resultados: productos e impactos; y e) sistemas de medición y evaluación. Del conjunto de dimensiones señaladas tomaremos algunas para enriquecer nuestro análisis del programa CR.

#### **4. El programa Cambio Rural: de política focalizada al intento del desarrollo territorial**

##### **4.1. Los orígenes del programa en los años '90**

Los años noventa significaron un parteaguas en la estructura económica y social de Argentina. La combinación de una serie de políticas a nivel macro —paridad cambiaria, apertura económica, privatización de empresas estatales y desregulación de los mercados— modificaron el escenario económico local. Dichos cambios respondieron al recetario de ajuste estructural y apertura económica impulsado por los principales organismos multilaterales de crédito —el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)— en los países periféricos durante los años 80 y 90, en plena hegemonía del ideario neoliberal, que postula un retorno a las teorías de la modernización —tal como adelantamos en apartados anteriores— ubicando al crecimiento económico como indicador casi exclusivo del desarrollo.

La apertura hacia los mercados internacionales generó nuevas condiciones de competencia para las empresas —o capitales individuales— en los diferentes sectores y ramas de la producción, con particular relevancia para aquellas de pequeña magnitud que afrontan mayores dificultades para

poder permanecer en actividad, incluyendo por supuesto a las actividades agropecuarias. Previendo el futuro escenario, desde la gestión del gobierno nacional impulsaron una serie de instrumentos en función de contener, al menos de forma relativa, las consecuencias del viraje en materia económica. El predominio de las políticas focalizadas por sobre aquellas de carácter universal en las diferentes áreas de intervención constituyó una marca distintiva del accionar estatal en esos años, respondiendo al ideario neoliberal en materia de gestión pública, que se caracteriza por su propensión al abordaje de problemáticas específicas, de sectores delimitados, mediante instrumentos particulares.

En materia de desarrollo rural, la tendencia no escapó al clima de época. De hecho, entre 1990 y 2002 se pusieron en marcha una docena de programas de asistencia y de desarrollo para productores agropecuarios de pequeña y mediana escala a cargo de diferentes agencias gubernamentales (Lattuada, 2014, Manzanal, 2009). En ese marco es cuando se crea en el año 1993 el Programa CR, cuya población objetivo comprendía las pequeñas y medianas empresas agropecuarias, lo cual en términos de tipos sociales agrarios coincidía con sectores pertenecientes a la producción chacarera de base familiar capitalizada y la pequeña producción capitalista. Ante las nuevas condiciones de competencia en el marco de mercados desregulados, dichos estratos corrían serios riesgos de ser expulsados de la actividad. Incluso en parte del staff de gobierno se vaticinaba la necesidad de que ello sucediera. En palabras de Jorge Ingaramo, “en la Argentina deben desaparecer 200.000 productores agropecuarios por ineficientes”.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Jorge Ingaramo fue el subsecretario de Política Agropecuaria, integrante del equipo del entonces ministro de Economía Domingo Felipe Cavallo.

Ante ese escenario, la creación del programa tuvo como fundamento central la necesidad de generar una herramienta de contención capaz de enfrentar los desafíos que atravesaba la pequeña y mediana empresa agropecuaria a principios de la década (Taraborrelli, 2017). Según la Resolución que le dio surgimiento, su propósito consistió en:

*Promover y facilitar la intensificación y reconversión productiva, como un medio para superar la actual situación económica de la pequeña y mediana empresa rural y propender al desarrollo agropecuario, conjugando una mayor competitividad con los principios de equidad social y sostenibilidad de nuestra base ecológica (Resolución N° 227/93).*

Tomando la periodización elaborada por Catullo (2018), durante la primera etapa de “alumbramiento” (1993-1999), el programa creció significativamente, disponiendo de un presupuesto relevante para la etapa en cuestión, operando de manera descentralizada y ganando reconocimiento por su apoyo a las PyMEs agropecuarias. Fue un periodo de expansión y fortalecimiento del capital social, con un impacto positivo en el asociativismo y la profesionalización. Sin embargo, surgieron tensiones con el sistema de extensión tradicional del INTA, especialmente debido a la diferencia de financiamiento en favor del programa CR y en detrimento del resto de los espacios institucionales dedicados a la extensión. Además, se presentaron

dificultades en el acceso a créditos —que, junto a la asistencia técnica, comprendían los componentes centrales de la estrategia de intervención propuesta por el programa en su lanzamiento (Alemany, 2003) —, ya que los grupos no constituyan figuras jurídicas con capacidad para obtener financiamiento colectivo. Hacia fines de los años noventa, los problemas generales que atravesaba la economía argentina involucraron un período de crisis significativa para los programas de desarrollo rural, especialmente CR. En ese momento, el programa sufrió una drástica reducción en la cantidad de grupos activos, alcanzando el pico mínimo histórico de 130 grupos (Catullo, 2018). Por último, la crisis económica y política desatada a finales del año 2001 agravó la situación, resultando en una pérdida severa de recursos y capacidades dentro del INTA y otros programas asociados.

Al pasar revista de la cantidad de explotaciones agropecuarias en actividad al aproximarse los años noventa (CNA, 1988) y tras su finalización (CNA, 2002), el número de unidades que quedaron en el camino no alcanzó la magnitud señalada en párrafos anteriores, pero comprendió a más de 80.000 EAP —80.932 EAP para ser exactos, el 21,4% de la totalidad nacional—, en su mayoría ubicadas en los estratos inferiores a las 200 ha.<sup>5</sup> Incluso al considerar la región pampeana, el proceso de liquidación de unidades fue más intenso, quedando fuera de la actividad casi el tercio del universo presente a fines de los años 80, un 30,8% de las EAP. En ese sentido, los programas focalizados no pudieron contener la inercia en sentido contrario impuesta por las nuevas condiciones de competencia y acumulación de capital en el agro argentino.

<sup>5</sup> Estos estratos registraron una reducción de 75.293 EAP en el período intercensal, lo que representa cerca del 93%

de la disminución total de EAP e indica que el desplazamiento se condensó principalmente en las unidades de menor superficie (Gras, 2006).

#### 4.2. Nuevo contexto político-institucional: El enfoque territorial

Hacia finales de los años noventa, tras una década de políticas neoliberales, el descontento social desencadenado por la debacle económica tuvo su eclosión en la profunda crisis institucional en el marco de las jornadas de insurrección popular en diciembre del 2001. La deslegitimación del ideario neoliberal y su apogeo del libre mercado en porciones significativas de la sociedad, sentaron las bases para la inauguración de un período caracterizado por una mayor presencia del Estado en la esfera económica. El desenvolvimiento económico de los años noventa puso en evidencia la tensión entre diferentes fracciones de las clases dominantes, constituyendo un reagrupamiento de aquellos sectores más vinculados a la producción de bienes que anteponían la idea de la producción versus la especulación financiera (López y Cantamutto, 2018). En ese contexto las fracciones productivas del capital, lideradas políticamente por la UIA, lograron instalar un proyecto hegemónico<sup>6</sup> en el cual se constituye un nuevo bloque de poder, que exige un rediseño en las condiciones generales para la acumulación de capital. En el año 2002, durante la presidencia de Eduardo Duhalde, se establecieron un conjunto de políticas públicas<sup>7</sup> que estructuraron el nuevo patrón de reproducción económica. Entre las más importantes podemos mencionar la devaluación de la moneda nacional, la aplicación de derechos a la exportación, la pesificación asimétrica, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, la masificación de la política social y el impulso de las mesas de diálogo social (López y Cantamutto, 2018). Dicho paquete de

medidas fue central en el establecimiento de nuevas condiciones para el funcionamiento de las diferentes actividades económicas, entre ellas las vinculadas a las cadenas agroalimentarias.

La devaluación de la moneda nacional —enero del 2002— reestructuró las relaciones de precios de la economía nacional con consecuencias dispares sobre los sectores productivos según el destino predominante de sus ventas. Las actividades que dirigen sus productos hacia mercados externos lograron una importante recuperación en la rentabilidad, mientras que aquellas que ubican el grueso de su producción en el mercado interno no contaron con las mismas ventajas. Por otro lado, la implementación de los derechos de exportación para los principales productos agropecuarios —abril del 2002— tuvo el doble objetivo de frenar los incrementos en el precio de los alimentos y a su vez apropiarse de una parte de los excedentes de las actividades agroindustriales y dirigirlos hacia otras esferas del gasto público. Ambas iniciativas sentaron las bases para el funcionamiento de las actividades agroalimentarias durante los años siguientes, constituyéndose en las medidas macroeconómicas de mayor importancia del período. En cuanto al carácter de las políticas específicas destinadas al sector agropecuario, Lattuada (2014) afirma, que de forma paralela al período anterior se fueron conformando distintas líneas de pensamiento y propuestas que, posteriormente, aportaron a una concepción del desarrollo más compleja, incorporando a las variables económicas cuestiones ecológicas, sociales y culturales. En este contexto, varias instituciones comenzaron a articular sus

<sup>6</sup> Parte de la bibliografía se refiere a este proyecto político como neodesarrollista. Consultar Feliz y López (2010, 2012); Félix (2016); Katz (2015, 2016); Gaggero, Schorr y Wainer (2014); Piva (2015).

<sup>7</sup> Dichas medidas se dieron bajo la órbita de la Ley de Emergencia Económica N°25.561 y de sus modificatorias.

acciones a partir del enfoque territorial. En 2002, el Consejo Directivo del INTA aprobó el documento "Propuesta para la transformación y fortalecimiento del Sistema de Extensión y Transferencia de Tecnología". Este documento se convirtió en la base para la creación del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Sustentable (PROFEDER), que integró estrategias existentes (entre ellas, CR) con nuevas propuestas para el desarrollo local y territorial (Catullo, 2018).

A su vez, en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2005-2015 (INTA, 2004) el presidente del INTA afirmó la gestación de un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social. Este modelo se centraría en privilegiar la producción y el empleo, basado en un tipo de cambio competitivo, estabilidad fiscal y equilibrio financiero, en la búsqueda de lograr un crecimiento económico persistente con sostenibilidad ecológica y social. En dicho documento, la reformulación de la misión institucional indicaba que el INTA se dedicaría a la innovación en el sector agropecuario, agroalimentario y agroindustrial. A partir de tales ajustes se buscaba contribuir integralmente a la competitividad de las cadenas agroindustriales, la salud ambiental, la sostenibilidad de los sistemas productivos, la equidad social y el desarrollo territorial mediante la investigación, el desarrollo tecnológico y la extensión rural. Este cambio supuso una innovación institucional en un intento de adaptación a las nuevas demandas sociales, ambientales y tecnológicas (Catullo, 2018). Bajo el paradigma del desarrollo territorial, se buscaba contemplar la diversidad de actores que integran los territorios rurales, y que por lo tanto debe ser considerada al diseñar estrategias de intervención.

Más allá de dichos intentos de reorientar los objetivos de la intervención general, en términos fácticos surgen una serie de interrogantes sobre el grado de eficacia en el viraje propuesto. La preexistencia de

instrumentos específicos —programas de desarrollo rural— con una dinámica propia de funcionamiento, con equipos específicos de trabajo, con objetivos particulares, genera cierta inercia de reproducción propia, más allá de los cambios en la direccionalidad que se puedan plantear desde jerarquías superiores en materia institucional, incluso de los propios cambios en las dinámicas económicas, sociales y productivas que alimentaron su creación. Por ello, además de lo expuesto en los documentos institucionales señalados en párrafos anteriores, que buscan plasmar un cambio en el enfoque de desarrollo rural, en los objetivos de las intervenciones y en las estrategias necesarias para su logro, cabría indagar lo sucedido en los diferentes instrumentos de intervención y luego poder vincular su grado de articulación en pos de un abordaje acorde a lo formulado en la documentación institucional.

En ese sentido, en el próximo apartado abordamos lo sucedido en el programa CR específicamente, reparando en la percepción de los AP sobre el grado de concreción de ese cambio en el paradigma de la intervención.

Por último, debemos señalar que la dinámica de funcionamiento de las actividades agropecuarias de años previos mantuvo cierta inercia en la direccionalidad general. Al analizar los datos arrojados por el último relevamiento censal (CNA, 2018) observamos que en el período 2002-2018 dejaron la producción 83.870 EAP, el 25 % del universo censado en el año 2002. Se mantiene una tendencia al incremento en el tamaño medio de las EAP y a la disminución de unidades productivas, un proceso de concentración económica sectorial, que implica la liquidación de miles de capitales en cada campaña. Desde ya, ello no basta para calificar el desempeño de los programas de intervención, pero es un dato para considerar sobre en qué medida el

accionar estatal logra modificar (o no) el sentido de la marcha de las dinámicas económicas a nivel sectorial.

## 5. Principales transformaciones: destinatarios, temáticas, e innovaciones en gestión

Considerando el período de 2002 a 2023, el Programa CR experimentó modificaciones significativas que reflejan cambios en las orientaciones generales de las políticas públicas. El análisis de las entrevistas y su contraste con diversos artículos científicos permiten identificar una serie de transformaciones relevantes, tanto en sus dimensiones operativas como estratégicas. A continuación, se presentan los principales resultados agrupados en tres ejes.

### 5.1 Transformaciones en el perfil de los destinatarios

Una de las cuestiones más relevantes fue el cambio en el perfil del destinatario, que implicó incluir productores con menor grado de capitalización. Como se indica previamente, en términos nominales el programa tenía como población objetivo a las pequeñas y medianas empresas agropecuarias tal como lo indicaba su nombre, que en términos de tipos sociales agrarios coincidía con sectores de la producción chacarrera de base familiar capitalizada y la pequeña producción capitalista. Una franja de productores totalmente insertos en los mercados, con determinado nivel de capitalización —rasgo que les brinda cierta capacidad de acumulación de capital en determinadas coyunturas económicas—, que combinan mano de obra familiar y asalariada, predominando una u otra en función de las explotaciones particulares, pero que mantienen la gestión de sus predios. Es decir que entre los destinatarios se encontraban productores cuyos establecimientos mantenían una organización social

del trabajo en base a relaciones familiares y de los estratos de la pequeña y mediana producción empresarial.

Con el tiempo, y especialmente con la implementación de Cambio Rural II (2014), se intentó ampliar su alcance hacia un público más diverso, incluyendo a agricultores familiares arquetípicos que en general cuentan con predios de menor escala, con menores niveles de capitalización y por ello una menor capacidad de acumulación de capital, insertos en procesos de reproducción simple —e incluso incompleta— en términos estrictamente económicos. Dicha modificación se da al calor del período de auge de la creación de una nueva institucionalidad vinculada a la agricultura familiar, que podemos circunscribir al lapso comprendido entre la creación de la subsecretaría de agricultura familiar en 2009, hasta el cambio en la gestión del gobierno en diciembre del 2015. Ello da cuenta de la respuesta selectiva o selectividad estratégica estructuralmente situada (Jessop, 2008) del estado nacional a las estrategias desarrolladas por diferentes actores colectivos nucleados bajo el signficante de la agricultura familiar. En primer término, al incorporar la temática en la agenda estatal, convirtiéndola en una de las cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 1981) y luego a partir de su abordaje mediante diferentes dispositivos institucionales. Más allá del dinamismo —y grado de presión— de algunas organizaciones y movimientos agrarios representativos de dicho sector, surgen algunos interrogantes sobre la consolidación real de un sujeto social agrario que se haya identificado tras los enunciados de la agricultura familiar. No obstante, no hay ninguna duda de la capacidad de presión ejercida al interior de diferentes esferas estatales por parte de la institucionalidad creada en ese marco.

Esta ampliación del tipo de beneficiario celebrada en términos de inclusión al mismo tiempo puso en evidencia tensiones y limitaciones en algunos componentes del dispositivo. Estudios como los de Cieza y Vega (2020), Scarnato (2019), Feito (2010, 2019) y Taraborrelli (2017) coinciden al señalar que la incorporación de nuevos destinatarios expuso obstáculos concretos vinculados a la capacidad del programa de adaptarse a demandas diversas y a contextos productivos diferenciados. El abordaje de ciertos estratos de la producción a partir de un instrumento diseñado para otro público expresó inconvenientes prácticos en varios planos de la intervención. Uno de los más significativos se refiere a la dificultad de cofinanciar los servicios de los promotores asesores —requisito fundamental del programa— por parte de una gran cantidad de grupos. En esta línea, Scarnato (2019), en su análisis de grupos porcinos en el noroeste del Gran Buenos Aires, advierte que este requisito se convierte en una barrera de entrada para ciertos productores, restringiendo el acceso a los servicios de programa para algunos estratos como también afectando la continuidad de los procesos grupales ya en marcha. Ello se suma a los inconvenientes vinculados a la implementación del programa en determinadas actividades productivas. El diseño original apuntaba —aunque no de forma exclusiva— a explotaciones dedicadas a actividades extensivas de la región pampeana, fundamentalmente ganadería vacuna, agricultura, producción láctea y apicultura. Al incluir grupos en producciones más intensivas, como por ejemplo la actividad hortícola, la frecuencia de la asistencia técnica, plasmada en las visitas individuales y la reunión mensual que ofrece el programa, no se acopla a los ritmos productivos de la actividad. Esta tensión metodológica es planteada por Feito (2010), quien demuestra cómo las

temporalidades de las actividades hortícolas, en especial en territorios periurbanos, requieren un tipo de acompañamiento más intenso y flexible del que el programa no puede ofrecer en su formato estándar. Varios actores que participaron en el programa a lo largo de diferentes etapas coincidieron en señalar que la ampliación del universo de destinatarios no se produjo de manera lineal ni homogénea, sino en diálogo con el contexto institucional y político de cada momento. En algunas regiones, se advirtió que el ingreso de productores con menores niveles de capitalización respondió, en parte, a la discontinuidad de otros programas orientados a la agricultura familiar. Esto llevó a que CR absorbiera una demanda para la cual no había sido originalmente diseñado, modificando parcialmente su orientación sin alterar por completo sus lógicas de funcionamiento.

Esta ampliación del perfil también estuvo atravesada por fuertes asimetrías territoriales. En zonas como el norte del país o en provincias con menor densidad institucional, se evidenció una presencia más marcada de productores sin trayectoria previa de organización, y con escasa vinculación con organismos públicos. En estos contextos, el modelo de intervención grupal mostró sus límites, y las dificultades para cumplir con los requisitos administrativos o sostener reuniones periódicas que afectaron la permanencia de los grupos.

A partir del cambio en la gestión del gobierno nacional (diciembre del 2015) en el período 2016–2017, hubo un intento de ajustar el perfil de los destinatarios en función de no superponer audiencias teóricamente atendidas por otros instrumentos impulsados bajo la órbita de la Secretaría de Agricultura Familiar. Este ajuste intentaba que CR retornara a sus orígenes y se enfocara en un sector un poco más capitalizado que no estaba siendo atendido por otros programas de intervención. En esa línea, en algunas de las entrevistas se menciona un cambio concreto en los

requisitos que debían reunir los productores para poder integrar un grupo, por ejemplo, la exigencia de estar inscriptos en el Registro Nacional Sanitario de Productores Agropecuarios (RENSPA). En línea con lo que describe Oszlak (2011), este ajuste muestra cómo las dependencias estatales redefinen permanentemente qué problemas deciden abordar, en función de presiones, recursos y estrategias en disputa. Tal recorte, que priorizó el cumplimiento normativo por sobre el análisis integral de los procesos, fue señalado en nuestras entrevistas como un factor que excluyó grupos con trayectorias valiosas. Taraborrelli (2017) destaca que los cambios introducidos en 2016 implicaron una redefinición de los criterios de permanencia, reintroduciendo requisitos formales que operaron como filtros excluyentes para ciertos grupos. Esta observación encuentra eco en los relatos de algunos entrevistados, que describen cómo se dio de baja a grupos sin una evaluación integral de su trayectoria o de sus aportes al desarrollo, priorizando el cumplimiento formal por sobre la valoración de los procesos.

### 5.2 Apertura a nuevas temáticas

Otra transformación identificada a partir del análisis de las entrevistas, la bibliografía y los documentos institucionales refiere a una diversificación de las temáticas abordadas por el programa. En ciertos casos se incorporaron nuevos ejes de trabajo vinculados, por ejemplo, a la agroecología, el agregado de valor, el turismo rural, la formalización de producciones no convencionales (como el cannabis medicinal) o el abordaje de problemáticas ambientales o territoriales específicas. Sin embargo, esta ampliación temática no fue homogénea ni sistemática en todos los territorios, sino que dependió en gran medida de las iniciativas de equipos técnicos y de las demandas específicas de organizaciones y actores locales. Cabe destacar que este giro contrasta con el

propósito original del programa, orientado a promover la intensificación y reconversión productiva de pequeñas y medianas empresas agropecuarias para mejorar su competitividad (Resolución N° 227/93). Así, el paulatino ingreso de nuevas temáticas refleja tanto el dinamismo y la capacidad de adaptación del programa a marcos conceptuales contemporáneos (desarrollo sostenible o territorial), como ciertas tensiones respecto a los lineamientos para los cuales fue inicialmente diseñado. En este sentido, los cambios evidencian el carácter dinámico y relacional de las políticas públicas, entendidas como "nudos" donde se condensan intereses, estrategias y relaciones de poder (Tonelli, 2012).

Los estudios de Cordisco et al. (2013) y Mendivil (2016) documentan experiencias en las que CR acompañó procesos de diversificación económica vinculados al turismo rural. Cieza y Vega (2020) destacan cómo en el periurbano platense se abordaron problemáticas ligadas a la informalidad laboral o el acceso a servicios básicos, cuestiones que desbordan lo técnico-productivo. Estos procesos pueden leerse como ejemplos concretos de cómo las políticas públicas seleccionan, visibilizan y priorizan ciertos problemas, transformándolos en cuestiones de interés público y objeto de acción estatal (Oszlak, 2011).

No obstante, esto puso de manifiesto límites y dificultades, por ejemplo, la falta de adecuaciones —metodológicas o presupuestarias— implicó que muchas iniciativas dependieran más del compromiso individual que de una estrategia institucional consolidada.

### 5.3 Innovaciones en gestión y nuevas TIC

A partir de 2018, se valora la incorporación de tecnologías de información y comunicación en la gestión y coordinación del programa. La mayoría de los entrevistados señala ese momento como un

parteaguas en la historia reciente del programa. Una gestión más presente por parte de la Coordinación Nacional desde la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca ha permitido ordenar las actividades de los AP y de los PA, que hasta entonces quedaban más ligadas a las coordinaciones regionales. En ese sentido, la carga de datos en la plataforma virtual —Sistema de Monitoreo y Gestión de la Información— permite facilitar las tareas de seguimiento de los grupos, no sólo en términos de control, sino también de valorización del trabajo realizado. Asimismo, posibilita un seguimiento a nivel regional y nacional sobre el número de grupos activos, la cantidad de productores involucrados, las actividades productivas en las cuales se insertan, entre otros aspectos.

Las entrevistas realizadas permiten añadir nuevos elementos para pensar este proceso. En distintos testimonios se destaca que la implementación del sistema de gestión significó una transformación en las dinámicas cotidianas del trabajo, estableciendo una estructura de responsabilidades más clara y, a la vez, aumentando la exigencia en términos de cumplimiento.

Asimismo, varios AP relataron que la nueva estructura facilitó la articulación con otras políticas públicas y con los niveles superiores de decisión. Esto habilitó un canal más directo para plantear problemáticas específicas de los territorios o acceder a recursos complementarios. En ese marco, la plataforma y los tableros de control permitieron sustentar con datos concretos las evaluaciones realizadas por los equipos locales.

Por otro lado, se remarcó un viraje en la implementación de criterios más específicos en las tareas de coordinación y seguimiento de los grupos por parte de los PA. Si bien al inicio pudo causar resistencias, en términos mayoritarios ha permitido

ordenar las tareas concretas a realizar por los PA. Comprende una forma específica de realizar las reuniones mensuales con pasos preestablecidos, la preparación previa junto al titular del establecimiento (figura de anfitrión) donde tendrá lugar el encuentro, la función a desempeñar por parte del PA en cada uno de los momentos, etc., que en palabras de algunos de los entrevistados representan una “profesionalización” de la reunión grupal.

Estos cambios en la gestión reflejan una reconfiguración de componentes esenciales de la política pública (Aguilar, 2009), que implican no solo nuevas acciones e instrumentos, sino también un rediseño en los sistemas de medición y evaluación. La incorporación de la plataforma virtual constituye un ejemplo de cómo se reorganizan las relaciones entre recursos, agentes y resultados.

En conjunto, se considera que estas innovaciones optimizaron los procesos administrativos, y configuraron nuevas formas de visibilidad, evaluación y legitimidad del trabajo extensionista, contribuyendo a revalorizar el rol del programa como herramienta de política pública. Aunque su implementación no fue homogénea ni exenta de tensiones, el proceso evidenció una intención clara de fortalecer la transparencia y la planificación en las acciones.

## 6. Aportes al desarrollo rural

Desde la perspectiva de los AP, pueden reconocerse una serie de logros que dan cuenta del modo en que el programa, como herramienta concreta de intervención estatal, ha logrado incidir en distintas esferas del desarrollo rural. Estos avances se expresan principalmente en el fortalecimiento de la organización de los productores, en la incorporación y adaptación de innovaciones tecnológicas, así como en los procesos de formación que han involucrado tanto a productores como a profesionales.

En primer lugar, plantean que el programa contribuyó significativamente a la creación y consolidación de nuevas asociaciones y cooperativas. Los testimonios relevados muestran que el trabajo grupal impulsado por CR favoreció procesos de cooperación económica, como la compra conjunta de insumos o la coordinación para la comercialización, generando sinergias difíciles de alcanzar individualmente. Estas dinámicas encuentran respaldo en lo documentado por Hansen et al. (2014) para el caso de los viveristas de San Pedro, donde el programa operó como catalizador para la formalización y articulación productiva. Asimismo, en distintos territorios se registran experiencias en las que los grupos conformados por CR dieron origen a cooperativas o asociaciones que, incluso una vez concluido el ciclo formal del programa, continuaron gestionando iniciativas conjuntas. Este tipo de resultados sugiere que el programa, más allá de sus acciones inmediatas, pudo incidir en la construcción de capacidades organizativas con proyección temporal. A continuación, se presentan algunas de las afirmaciones de los AP entrevistados.

*Hoy en día ellos [vitivinicultores] son una cooperativa [...] comparten maquinaria, compran insumos en conjunto y cada uno tiene su etiqueta [...] Ya como grupo empiezan a discutir sobre enoturismo, y eso llevó a un nuevo grupo (Agente de Proyecto)*

*Se logró una cooperativa donde 45 productores están trabajando juntos [...] lograron hacer una exportación de miel en conjunto (Agente de Proyecto)*

En segundo lugar, los AP indican que fortaleció la comunicación y los vínculos entre productores de una misma actividad, generando redes territoriales que favorecen la circulación de información y la colaboración. Esta dimensión también ha sido subrayada por Feito (2019), quien analiza cómo el programa ha contribuido a establecer espacios de encuentro que trascienden lo productivo y permiten consolidar formas de capital social. Los entrevistados destacan la importancia de estos vínculos como soporte en momentos críticos y como mecanismo de cooperación, especialmente en contextos donde las relaciones entre productores eran previamente escasas.

Asimismo, observan que el programa dinamizó procesos de innovación tecnológica, tanto en el ámbito técnico-productivo como en las estrategias organizativas adoptadas por los grupos. Se promovieron ensayos conjuntos y se impulsaron mejoras en los métodos de producción y en las prácticas de comercialización, evidenciando un aprendizaje colectivo que trascendió la mera adopción de tecnologías externas. Estas experiencias respaldan lo señalado por Gargicevich y Arroquy (2018), quienes destacan el papel del programa como facilitador de dinámicas innovadoras en los territorios. En este sentido, un AP describió la experiencia de un grupo apícola, ilustrando cómo el acompañamiento técnico y el trabajo colaborativo generaron transformaciones concretas en los procesos productivos y en la gestión colectiva:

*...hicimos ensayos de formulaciones de alimentación y luego compartíamos los resultados en las reuniones mensuales; esto aceleró la adopción de mejores prácticas en toda la región (Agente de Proyecto)*

Además, permitió la formación de jóvenes profesionales en determinadas actividades

productivas, quienes luego se convirtieron en referentes técnicos en sus territorios. Diversos entrevistados señalaron que CR operó como una escuela de formación en terreno para técnicos y promotores jóvenes.

*Casi todos nuestros promotores que empezaron con nosotros, que eran muy jovencitos cuando empezaron, hoy son referentes en la zona de las temáticas que trabajaban [...] cambio rural también le sirve mucho a esos chicos cuando empiezan, es una escuela muy interesante (Agente de proyecto)*

Otro de los aspectos señalados es que contuvo a los productores en momentos de crisis productivas y sociales. Este rol fue especialmente valorado durante situaciones de emergencia como la pandemia por COVID-19, y constituye una de las funciones menos visible pero igualmente significativa. Esto también es rescatado por Catullo (2018), quien subraya la capacidad del programa para sostener tramas organizativas y dar continuidad a procesos asociativos incluso en contextos de repliegue estatal y crisis institucional. Así, señala que, tras la crisis de 2001, “el INTA estimuló la inclusión social, adoptando el enfoque territorial en el desarrollo rural [...] logrando dar continuidad y permanencia en el tiempo al Programa como instrumento táctico para las PYMES en el accionar institucional en los territorios” (p. 362). Además, destaca que “la continuidad de los grupos a lo largo del tiempo y más allá de los plazos del aporte económico, fue un claro indicador de éxito del programa” (p. 364), evidenciando que, aún con limitaciones presupuestarias y reestructuraciones, el programa fue, en muchas ocasiones, el único dispositivo activo que sostuvo el trabajo en el territorio.

Finalmente, los testimonios relevados indican que facilitó el desarrollo de nuevas actividades económicas, como el turismo rural, el agregado de valor o el acceso a nuevos mercados. Estos procesos han sido observados en investigaciones como la de Mendivil (2016), quien analiza el turismo rural como estrategia de valorización territorial en el sudoeste bonaerense, o la de Feito (2019), que releva el papel del programa en la diversificación de ingresos rurales en contextos periurbanos.

## 7. Conclusiones

El análisis realizado se sustenta fundamentalmente en la perspectiva de los AP, lo que constituye a la vez una fortaleza —por aportar una visión desde el territorio y la implementación concreta— pero también un límite, en tanto no incorpora en igual profundidad la mirada de otros actores, como, por ejemplo, los productores agropecuarios o los PA. Por otro lado, además de los logros enumerados en el apartado anterior también podemos mencionar algunas dificultades que se desprenden del análisis de la información relevada. En primer lugar, el monto percibido por los PA se redujo de forma notable respecto a su equivalente a inicios de la implementación del programa. Este hecho, dependiendo de ciertas coyunturas, se vuelve determinante para la posibilidad de cumplir con las exigencias plenas de su función. Ello admite el desempeño parcial de las tareas, la flexibilidad en algunos controles, que impactan sobre la calidad del servicio brindado por el programa. En segundo lugar, la dificultad de identificar y establecer indicadores precisos que permitan evaluar el impacto del programa. Si bien, como mencionamos, a partir del 2018 se han realizado una serie de ajustes en el sentido de mejorar la evaluación del impacto, aún se trata de abordajes insuficientes, que no permiten un

análisis más riguroso en función de realizar los reajustes necesarios para cumplir con los objetivos preestablecidos.

No obstante, en el contexto político actual, donde se cuestiona el rol del Estado en la promoción del desarrollo, el programa CR se presenta como un testimonio relevante que plantea un contrapunto con estas ideas. Tanto en las definiciones institucionales, pero fundamentalmente, en el trabajo cotidiano de los agentes que lo implementan (AP y PA), CR ha realizado esfuerzos por mejorar su impacto y ajustarse a los nuevos contextos y problemáticas. Uno de los aspectos más destacados es la transformación del perfil de los destinatarios. Este cambio ha sido necesario para abordar aquellos estratos de la producción con menores posibilidades para recurrir a la asistencia técnica privada. Por otro lado, ha mostrado cierta diversificación en las temáticas abordadas, combinando demandas emergentes con los preceptos que marcaron la época, como el desarrollo sostenible o el enfoque territorial. Finalmente, un hito importante en su evolución reciente ha sido la incorporación de tecnologías de información y comunicación en la gestión y coordinación de sus actividades.

Los logros identificados por los AP son múltiples y significativos. Destacan la creación y consolidación de asociaciones y cooperativas, el impulso a procesos de innovación tecnológica y la conformación de redes territoriales que fortalecen el tejido social. Estos resultados dan cuenta del potencial del programa como herramienta para dinamizar el desarrollo rural.

Sin embargo, el análisis realizado abre una serie de interrogantes que invitan a examinar con mayor profundidad el verdadero alcance de las acciones implementadas, especialmente si se considera que el programa y sus rasgos fundamentales fueron concebidos en un contexto histórico muy distinto del actual, bajo paradigmas que poco tenían que ver con

los enfoques contemporáneos de desarrollo territorial. En ese sentido, es pertinente cuestionar el carácter focalizado del programa, rasgo distintivo de muchas políticas públicas gestadas en la década de 1990, y preguntarse si esta modalidad ha permitido impulsar transformaciones de envergadura. A esto se suma la inquietud acerca de si la apertura a nuevas temáticas constituyó una respuesta eficaz frente a los desafíos contemporáneos o si, en ciertos casos, derivó en una dispersión de esfuerzos que terminó por debilitar la capacidad de transformación del programa. En este mismo sentido, corresponde interrogarnos sobre las implicancias de adoptar marcos conceptuales originados en otros contextos —frecuentemente promovidos por agendas globales o por organismos internacionales— y si ello no podría haber conducido a un distanciamiento respecto de las realidades productivas, sociales y culturales locales.

Consideramos que uno de los desafíos, en función de los interrogantes señalados, corresponde a la necesidad de avanzar en el análisis de las posibilidades de reestructuración de CR, junto a otros programas de intervención. En términos específicos, se podría profundizar en el estudio de aspectos como los siguientes: i) ajustes metodológicos diferenciados por tipo de actividad (intensivas / extensivas); ii) condiciones que explican la sostenibilidad de los grupos y logros más allá del período subsidiado; iii) configuraciones de articulación interinstitucional (INTA – municipios – cooperativas – universidades) más exitosas; y iv) un sistema de indicadores que permita medir resultados de forma más efectiva.

En definitiva, todas estas reflexiones convergen en un desafío fundamental: cómo diseñar e implementar una política integral de desarrollo rural que trascienda las intervenciones focalizadas, articule de manera coherente las dimensiones productivas, sociales y

ambientales, y logre incidir de forma sostenida en la estructura social agraria de Argentina.

### Bibliografía

- Aguilar, L.F. (2009), "Marco para el análisis de las políticas públicas", en F. Mariñez y V. Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, México, ITESM/EGAP.
- Alemany, C. (2012). *Elementos para el estudio de la dinámica y evolución histórica de la extensión rural en Argentina* [Tesis doctoral, Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Universidad de Córdoba].
- Alemany, C. (2003). Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la Extensión Rural del INTA. En *La Extensión Rural en debate: concepciones, retrospectivas, cambios y estrategias para el Mercosur* (pp. 137–171).
- Bosco Pinto, J. (1973). Extensión o educación: una disyuntiva crítica. *Desarrollo rural en las Américas*, 5(3).
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1971). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI.
- Catullo, J. (2018). *Cambio Rural: 25 años de transformaciones*. Ponencia presentada en XIX Jornadas Nacionales de Extensión Rural y XI del Mercosur, Mendoza, Argentina.
- Cieza, R., & Vega, M. (2020). El Programa Cambio Rural en el periurbano platense. Un estudio desde la perspectiva de los actores (2009–2017). *Estudios Rurales*, 10(19).
- Cordisco, M., Scoponi, L., De Batista, M., Durán, R., Bustos Cara, R., Haag, M. I., & Piñeiro, V. (2013). Cultura, identidad y territorio: reflexiones para el desarrollo de una estrategia de diferenciación del servicio agroturístico en emprendimientos de un Grupo de Cambio Rural (INTA) del partido de Coronel Suárez (Buenos Aires). *Mundo Agrario*, 14(27).
- Díaz Bordenave, J. (1970). *Un nuevo rumbo para la Extensión en América Latina*. IICA.
- Dos Santos, T. (1970). *La dependencia política económica de América Latina*. Siglo XXI.
- Estrada, M. E., Kwiatkowski, N., & Córdoba, L. E. (2021). Políticas públicas y turismo rural. Alcances del Programa Cambio Rural en el Sudoeste Bonaerense. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, (29).
- Fals Borda, O. (1979). *El problema de cómo investigar la realidad para transformarla*. Siglo XXI.
- Feito, M. C. (2010). Desarrollo rural para horticultores bonaerenses. *El caso del programa 'Cambio Rural INTA' en el partido de Pilar (provincia de Buenos Aires, Argentina)*, Campo 11(2): 59–78.
- Feito, M. C. (2019). Gestión local para comercialización de la agricultura familiar: El programa Cambio Rural en el mercado "Saropalca" de Morón, provincia de Buenos Aires, Argentina. En J. A. Domínguez Márquez & J. L. Llamas Chávez (Eds.), *Hélices y anclas para el desarrollo local* (pp. 1354–1364). Consorcio Universidades Huelva–Cartagena de Indias. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7243702>
- Félix, M., & López, E. (2010). La dinámica del capitalismo periférico postneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina. *Herramienta*, 45, 109–124.
- Félix, M., & López, E. (2012). Proyecto neodesarrollista en la Argentina: ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el

- desarrollo capitalista? El Colectivo; Ediciones Herramienta.
- Félix, M. (2016). Neodesarrollismo en crisis: ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina? En M. Félix, E. López, & M. García (Comps.), *Desarmando el modelo: Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo* (pp. 15–36). El Colectivo.
- Frank, A. G. (1973). *Subdesarrollo o revolución*. Era.
- Freire, P. (1973). ¿Extensión o comunicación? *La concientización en el medio rural*. Siglo XXI.
- Gaggero, A., Schorr, M., & Wainer, A. (2014). *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*. Futuro Anterior; Revista Crisis.
- Gargicevich, A., & Arroquy, G. (2012). *Evolución y potencialidad del programa Cambio Rural*. Ponencia presentada en X Jornadas Nacionales de Extensión Rural.
- Gras, C. (2006, noviembre). Redefinición de la vida rural en el contexto de la modernización: Relatos de “ganadores” y “perdedores” en una comunidad rural en la región pampeana argentina. Ponencia presentada en VII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural (ALASRU), Quito, Ecuador.
- Hansen, L., Heguiabeheri, A., Cés, M. J., & Piola, M. (2014). *Cambio Rural como herramienta para acompañar a los productores en el cumplimiento de las normativas: El caso de los Viveristas de San Pedro*. Ponencia presentada en XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur, Zavalla, Santa Fe, Argentina.
- INTA. (2004). *El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional (PEI 2005–2015)*. INTA.
- Jessop, B. (2008). *State power: A strategic-relational approach*. Polity Press.
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder (Estudio). *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19(66), 19–35.
- Jessop, B. (2017). *El Estado: Pasado, presente y futuro*. Los Libros de la Catarata.
- Katz, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. *Argentina y Brasil. Servicio Social & Sociedade*, 122, 224–249.
- Katz, C. (2016). *Neoliberalismo, neodesarrollismo, socialismo*. Batalla de Ideas.
- Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina: Conceptos, contexto y transformaciones. *Temas y Debates*, (27), 13–47.
- López, E., & Cantamutto, F. (2018). El orden social kirchnerista entre la economía y la política. En M. Schorr (Ed.), *Entre la década ganada y la década perdida: La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política*.
- Maceira, J. C., Lombardo, P. B., & Tort, M. I. (2022). *Continuidades y disruptiones en una estrategia de intervención en el medio rural: El caso del Programa Cambio Rural* [Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Agronomía].
- Manzanal, M. (2009). El desarrollo rural en Argentina: Una perspectiva crítica. En *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur* (pp. 10–55). Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento.
- Marini, R. M. (1969). Subdesarrollo y revolución en América Latina. *Monthly Review*, 61. (Trabajo original publicado en 1968).
- Marini, R. M. ([1972] 1973). *La acumulación capitalista dependiente y la superexplotación del trabajo* (Documento CESO). Universidad de Chile.

- Méndez, C. R., & Adaro, R. A. (2018). *El Programa Cambio Rural II y la Agricultura Familiar en los llanos de La Rioja*. INTA, EEA La Rioja.
- Mendivil, R. C. (2016). *Grupos asociativos de turismo rural en Argentina: El caso de los grupos Cambio Rural del Centro Regional Buenos Aires Sur del INTA* [Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires].
- North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (Comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Paidós.
- Orta, M. (2020). Contribuciones del enfoque estratégico-relacional de Bob Jessop al análisis del accionar estatal. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 23(2), 1–13.
- Oszlak, O. (2011). *El rol del Estado: micro, meso, macro*. Conferencia presentada en VI Congreso de Administración Pública, Resistencia, Chaco.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Documento G.E. CLACSO (4). CEDES/CLACSO.
- Otero, J., & Selis, D. H. (2019). Educar, concientizar, transferir, dialogar: ¿Qué es y para qué sirve la extensión rural? *Extensão Rural*, 26(1), 7–25. <https://doi.org/10.5902/2318179635089>
- Piñuel Raigada, J. L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Sociolinguistic Studies*, 3(1), 1–42.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Batalla de Ideas.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI.
- Prebisch, R. (1967). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*. Ediciones de La Banda Oriental.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of innovations* (3rd ed.). Free Press.
- Rostow, W. W. (1961). *Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista*. Fondo de Cultura Económica.
- Rusas, V. A., Vagabulov, J. R., Rosello, J. E., Sáez, R. A., Gómez, V. D., Geijo, R. A., & Misi, S. G. O. (2020). Contribución al desarrollo territorial de los grupos de productores rurales pertenecientes al programa Cambio Rural del INTA Colonia Benítez. *Agrotecnia*, 30, 74–83.
- Sandoval Ballesteros, I. (2004). Hacia un enfoque “estratégico-relacional” del Estado: Más allá del nuevo institucionalismo. *Perfiles Latinoamericanos*, 12(25), 217–235.
- Schejtman, A., & Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural* (Debates y Temas Rurales, N.º 1). RIMISP.
- Sen, A. (1983). Los bienes y la gente. *Comercio Exterior*, 33(12).
- Streeten, P. (1986). *Lo primero es lo primero: Satisfacer las necesidades humanas básicas en los países en desarrollo*. Tecnos.
- Taraborrelli, D. (2017). Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015. *Estudios Sociales del Estado*, 3(5).
- Thwaites Rey, M. (2005). Estado: ¿Qué Estado? En M. Thwaites Rey & A. López (Eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo.
- Tonelli, L. (2012). Guillermo O'Donnell y su compromiso con la democratización. *Temas y Debates*, 16(24), 105–114.

- Valenzuela Espinoza, L. (2014). El enfoque estratégico-relacional: Implicancias para el estudio del Estado, las instituciones y el desarrollo en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales (CI)*, 33, 7–31.
- Valles, M. S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Síntesis Editorial.

#### ANEXO

##### **Guion de entrevista (agente de proyecto de Cambio Rural - INTA)**

- 1) ¿En qué año ingresaste en el INTA / Secretaría?
- 2) Podrías describirnos cómo fue tu trayectoria en dicha institución.
- 3) En cuanto al programa Cambio Rural, ¿cuál fue tu rol inicial? ¿En qué consistían las actividades qué debías realizar? ¿Podrías describir tu función como Agente de Proyecto (AP)?
- 4) ¿Qué otras responsabilidades tuviste en relación con el programa a lo largo del tiempo?
- 5) ¿Cuáles eran los objetivos de trabajo predominantes de los grupos bajo tu coordinación? (Mejorar la producción, Comercialización, Fortalecimiento de la Organización, etc.). ¿Identificaste cambios en el tiempo que estuviste como AP?
- 6) ¿Qué tipo de productores integraban dichos grupos? (en cuanto a escala de producción y organización social del trabajo: productores empresariales/familiares). ¿Identificaste cambios en el tiempo que estuviste como AP?
- 7) ¿Cuál era el perfil predominante de los promotores-asesores? ¿Identificaste cambios en el tiempo que estuviste como AP?
- 8) ¿Podrías enumerar/detallar qué tipo de actividades concretas realizaban los promotores-

asesores? ¿Identificaste cambios en el tiempo que estuviste como AP?

- 9) ¿Te ha tocado transitar algún cambio de autoridades del programa? En ese caso, ¿hubo algún tipo de modificación en cuánto a la orientación de las actividades desarrolladas? (objetivos de trabajo de los grupos, tipos de tareas desarrolladas por los promotores-asesores, perfil de productores que integran los grupos, etc.)
- 10) ¿Cuál es tu opinión sobre la efectividad/eficacia del programa en función de sus objetivos?
- 11) ¿Podrías enumerar los logros más significativos del programa?
- 12) A tu criterio, ¿Cuáles serían las debilidades más importantes de los grupos que te ha tocado coordinar?
- 13) A modo de cierre, ¿Querés agregar algún comentario sobre algún aspecto que no hayamos indagado mediante las preguntas?

##### **Listado de agentes de proyecto entrevistados**

- E1. Agente de Proyecto Cambio Rural (2021-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial Buenos Aires-La Pampa. Fecha de realización de la entrevista: octubre del 2023
- E2. Agente de Proyecto Cambio Rural (2005-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial Buenos Aires-La Pampa. Fecha de realización de la entrevista: octubre del 2023

- E3. Agente de Proyecto Cambio Rural (2014-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial Buenos Aires-La Pampa. Fecha de realización de la entrevista: abril del 2024
- E4. Agente de Proyecto Cambio Rural (2013-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial Centro (Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe). Fecha de realización de la entrevista: abril del 2024
- E5. Agente de Proyecto Cambio Rural (2014-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial Centro (Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe). Fecha de realización de la entrevista: noviembre del 2023
- E6. Agente de Proyecto Cambio Rural (2014-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis). Fecha de realización de la entrevista: abril del 2024
- E7. Agente de Proyecto Cambio Rural (2010-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis). Fecha de realización de la entrevista: abril del 2024
- E8. Agente de Proyecto Cambio Rural (2015-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis). Fecha de realización de la entrevista: noviembre del 2023
- (Mendoza, San Juan y San Luis). Fecha de realización de la entrevista: noviembre del 2023
- E9. Agente de Proyecto Cambio Rural (2011-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial NEA (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones). Fecha de realización de la entrevista: abril del 2024
- E10. Agente de Proyecto Cambio Rural (2019-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial NOA (Catamarca, La Rioja, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán). Fecha de realización de la entrevista: abril del 2024
- E11. Agente de Proyecto Cambio Rural (2014-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial NOA (Catamarca, La Rioja, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán). Fecha de realización de la entrevista: mayo del 2024
- E12. Agente de Proyecto Cambio Rural (2019-2024),  
SAGPyA, Coordinación territorial Patagonia (Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego). Fecha de realización de la entrevista: abril del 2024