

(Des)Gobernar el *Cambio Rural*

Desmonte y tecnologías de intervención
en una nueva fase de neoliberalismo ofensivo (Argentina, 2015-2019)

(De)Govern *Cambio Rural*

Dismantling and intervention technologies
in a new phase of offensive neoliberalism (Argentina, 2015-2019)

Ariel Oscar García | ORCID: orcid.org/0000-0002-3007-0355

hemisferiosur@hotmail.com

CEUR-CONICET

Argentina

Recibido: 13/06/2019

Aceptado: 10/09/2019

Resumen

En este artículo se presenta como referente empírico el programa *Cambio Rural* como caso testigo para observar posibles procesos de captura del estado, desde una retrospectiva histórica que se observa con foco en el ciclo gubernamental 2015-2019. La investigación se plantea desde un enfoque de triangulación metodológica que recurre a fuentes de información primaria y secundaria. Como principales resultados, se encuentra que *Cambio Rural* regresó a imagen de cómo fue concebido (con un significativo sesgo tecnocrático) a partir de un reempadronamiento y la implementación de una aplicación móvil como tecnologías de registro y de control a través de las cuales avalar la reducción de más de dos tercios de los grupos asociados al programa en el lapso considerado.

En definitiva, la gubernamentalidad como forma particular de articulación entre relaciones de poder, formas de saber, e instrumentos técnicos no está dissociada de la implementación del *Cambio Rural* en cada momento particular, en tanto proceso de ensamble de tecnologías de intervención que lo componen. Asimismo, el estudio de dicha gubernamentalización permite reflexionar sobre las condiciones para el desmonte, que pueden incluso apoyarse en la reiteración o cambio de un concepto-slogan (de *Proyectos Regionales con Enfoque Territorial a Plataformas de Innovación Territorial*).

Palabras clave: Cambio Rural, Desmonte, Tecnologías de Intervención, Políticas Agrarias.

Abstract

In this article, the *Cambio Rural* program is presented as an empirical reference as a witness case to observe possible processes of state capture, from a historical retrospective that is observed with focus on the governmental cycle 2015-2019. The research is based on a methodological triangulation approach that uses primary and secondary information sources. As main results, it is found that the *Cambio Rural* return to the image of how it was conceived (with a significant technocratic bias) from a re-coding and the implementation of a mobile application as registration and control technologies through which to endorse the reduction of more than two thirds of the groups associated with the program in the period considered. The governmentalization of business practices puts into consideration that the dismantling of the *Cambio Rural* can be observed in spite of the persistence of harmful rooting even in contexts of consensual neoliberalism. Likewise, the study of this governmentalization allows us to reflect on the conditions for the dismantling, which can even be supported by the repetition or change of a slogan concept (from *Regional Projects with Territorial Approach to Territorial Innovation Platforms*).

Key words: Dismantling, Intervention Technologies, Agricultural Policies.

Introducción

El objetivo del trabajo es analizar los alcances y limitaciones del tercer ciclo de neoliberalización (2015-2019) en la política agraria argentina en relación a su desestructuración y reestructuración excluyente. En función del objetivo, se presenta como referente empírico el programa *Cambio Rural*. Se trata de un dispositivo con tecnologías específicas, con alcances y poblaciones objeto diversas que obedecen a una dinámica temporal asociada a los contextos político institucionales y socioeconómicos de su dilatada historia de un cuarto de siglo (1993-2019).

La investigación se plantea desde una retrospectiva histórica que se observa con foco en el ciclo gubernamental 2015-2019. Se desarrolla a partir de un enfoque de triangulación metodológica

que recurre a fuentes de información primaria -entrevistas semiestructuradas a funcionarios y a técnicos agropecuarios que hayan intervenido en terreno a través del programa- y secundaria -bibliografía académica, documentos públicos, informes oficiales y notas periodísticas-.

La exposición se organiza en cinco apartados. Tras esta introducción, se plantean los antecedentes teóricos. En el segundo apartado, se identifica los procesos de desestructuración y reestructuración excluyente a la que asisten las políticas agrarias durante el lapso bajo estudio. En el tercero, se describen las transformaciones que atraviesa el programa *Cambio Rural* a la luz de los procesos antes identificados. Por último, se exponen las conclusiones.

Desmontar el gobierno y capturar el Estado

En este apartado se presentan los tópicos conceptuales que estructuran la investigación:

- ◇ gobierno y gubernamentalidad
- ◇ desmonte del estado y complejo económico Estado-empresa
- ◇ tecnologías de intervención.

Desde el enfoque aquí propuesto, se busca superar la mera definición enciclopédica que asocia al gobierno con el órgano superior del poder ejecutivo de un Estado o de una comunidad política (RAE, 2019). En efecto, *gobernar* implica trascender las formas legítimamente constituidas de sujeción política y/o económica, incluyendo modalidades de acción (más o menos consideradas y calculadas) orientadas a actuar sobre las posibilidades de acción de los otros (Foucault, 2001:253-254).

Por lo anterior, el efecto de relacionamiento propio del poder no se hallaría en el campo de la violencia, de la lucha o de la unión voluntaria. A principios de la década de 1970, Foucault entendía que los saberes y la subjetividad eran elementos pasivos (Sepúlveda, 2016:127). Hacia 1978-1979, modifica esta idea a partir de la noción de *gubernamentalidad*. Es entonces cuando Foucault observa una articulación entre formas de saber, relaciones de poder y procesos de subjetivación. Desde este enfoque, halla un desplazamiento en

sus indagaciones sobre el liberalismo y el neoliberalismo, de un modelo bélico a un modelo gubernamental de las relaciones de poder. En este último, la conducta de los otros no solo se intenta determinar -sujeción-, sino dirigir eficazmente a partir de presuponer la capacidad de acción de quienes van a ser gobernados -subjetivación- (Sepúlveda, 2016:127). Según Foucault (citado en Botticelli, 2016:88-89), la gubernamentalidad es el conjunto de instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer una forma específica de poder sobre la población, una forma de saber -la economía política- y un instrumento técnico esencial -los dispositivos de seguridad-.

Gobernar es estructurar el campo de acción de los otros. El arte de gobernar debe fijar sus reglas y racionalizar sus maneras de actuar, procurando transformar el deber ser del Estado en ser. En palabras de Foucault (2007:9),

el deber hacer del gobierno tiene que identificarse con el deber ser del Estado. Este último tal como está dado, la ratio gubernamental, permitirá, de una manera deliberada, razonada, calculada, hacerlo llegar a su punto máximo de ser. ¿Qué es gobernar? Gobernar, según el principio de la razón de Estado, es actuar de tal modo que el Estado pueda llegar a ser sólido y permanente,

pueda llegar a ser rico, pueda llegar a ser fuerte frente a todo lo que amenaza con destruido.

Para afianzar y extender los márgenes del estado-en el sentido de Das y Poole (2008)-la razón gubernamental funciona a través del interés. Sin embargo, de acuerdo a Foucault (2007:64) esta debe seguir un equilibrio entre intereses individuales y colectivos, entre la utilidad social y la ganancia económica, entre el equilibrio del mercado y el régimen de poder público. Se trata de un juego complejo en el que el gobierno se halla legitimado para intervenir en función de determinados procesos que posean cierto interés para los individuos, para un conjunto o para los intereses de tal o cual individuo que se enfrentan a los intereses del colectivo social, etc. El gobierno sólo se interesa en los intereses (Foucault, 2007:64).

Los intereses poseen dinámica, mutan. Lo que aquí se denomina desmonte del estado puede comprenderse como una forma particular de estructurar desde el gobierno formalmente instituido el campo de acción de los sujetos sociales. Esta estructuración se observa a través del juego en el que un gobierno puede intervenir modificando los márgenes para priorizar los intereses del *complejo económico Estado-empresa*. Esta modificación puede efectivizarse en detrimento de los intereses del colectivo social a través de un modelo gubernamental de las relaciones de poder en el que se intenta subjetivar formas excluyentes de intervención estatal. Este campo de acción adquiere características específicas en la tercera generación (2015-2019) de reforma del estado de Argentina, iniciada en la última dictadura cívico-militar (1976-1983) y profundizada durante el régimen de convertibilidad (1991-2001). Se trata de una reforma no anunciada aunque practicada en un contexto de adaptación particular y nacionalmente circunstanciada del enfoque neoliberal que afectó el funcionamiento de los estados occidentales desde la década de 1970.

Precisamente, Ross Schneider y Karcher (2012:20) indagan el funcionamiento de los estados occidentales a partir del análisis de la relación estrecha entre gobiernos y grandes empresas. Consideran a referentes de la temática como Schvarzer (1996) y Castellani (2009), para aludir con al conjunto de corporaciones privadas que extraen cuasi-rentas usufructuando sus vínculos con el estado a partir del concepto *complejo económico Estado-empresa*. Asimismo, describen la persistencia dinámica de este complejo a través de las mudanzas del régimen de acumulación en Argentina desde mediados de la década de 1960.

Diversos estudios abordan la influencia neoliberal en las políticas estatales para el caso argentino y latinoamericano. En particular, se interrogan en torno a la dificultad de consecución de una autonomía estatal obedecería a dos factores. Por un lado, a la sigilosa reconstrucción

del proyecto neoliberal en el seno de iniciativas neodesarrollistas (para una definición, consultar Varesi, 2016) a partir del control de los principales instrumentos de política económica temporalmente situados entre 2002 y 2015, así como por dispositivos simbólico-ideológicos de gobierno que neutralizan cualquier intento de desafiar el régimen de acumulación persistente. Por el otro, a la convivencia de aquel proyecto reformulado con una reedición de las debilidades históricas de dichos intentos -básicamente, desequilibrio en las cuentas externas ante los intentos de reindustrialización- (Fernández, 2016). De esta manera, frente al neoliberalismo “ofensivo” dirigido a alinear la intervención estatal hacia estrategias de desmonte y desposesión (privatizaciones, desregulaciones, tercerizaciones) prevaleciente durante el decenio de 1990, las experiencias neodesarrollistas de la década siguiente terminan siendo condicionadas por un neoliberalismo “consensual” e inclusivista. Esta dinámica limita los espacios de intervención a procesos de redistribución de ingresos sin desafiar el gobierno del régimen de acumulación por parte de agentes económicos que actúan como terminales de redes económicas globales.

Por lo hasta aquí expuesto, la sigilosa reconstrucción del proyecto neoliberal en sus dos formas básicas y complementarias (el control de instrumentos y dispositivos simbólicos ideológicos asociados al requisito de horizontalidad de los mismos) limita (*captura* en los términos aquí asumidos) los grados de autonomía burocrática debido a que implica enraizamientos nocivos¹ para el despliegue y logro de instrumentos institucionales que propendan a la industrialización vía agregado de valor en origen. Como resultado de esta dinámica, traducida en la restricción de divisas (balanza comercial deficitaria), se generan condiciones para el regreso del neoliberalismo en su fase ofensiva, en la cual se observan procesos de desposesión de instrumentos estatales (Lavarello, García y Ghibaudi, 2018).

En este esquema pendular, las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos/construidos por los actores económicos y, a la larga, dependen de éstos para su implementación. No obstante, desde los estudios que iniciaron a una profusa tradición en la temática, puede comprenderse que la implementación es un proceso de ensamble de diversos elementos de un programa que son independientes entre sí. Por esta razón, la persuasión y la negociación son el único modo dirigido a lograr que las partes

¹ De acuerdo a Evans (1996:557) para que no se convierta en nocivo, el enraizamiento debe desplegarse en el marco de la autonomía que posibilita un tipo de estructura administrativa coherente, auto-orientadora. Esta combinación entre autonomía y enraizamiento no sucede en el vacío, es un proceso dinámico. Según el autor, el enraizamiento constituye una solución frente a la escasez de capacidad estatal.

cooperen proporcionando los elementos del programa que se hallan bajo su control (Bardach, 1977:37).

En esta persuasión y negociación entre las partes resulta relevante el lenguaje conceptual empleado. Gobernar implica disponer de tecnologías de intervención, a partir de cuyo empleo resulta factible inteligir los posicionamientos de quienes las utilizan así como las implicancias políticas de concebir, problematizar y conceptualizar a una población objetivo (Bencivengo, 2017:4).

En dirección a la problemática aquí abordada, la gubernamentalización de las problemáticas agrarias opera a través de tecnologías de intervención desplegadas alternativa y simultáneamente por múltiples organismos estatales. Como se ha señalado arriba, éstos procuran dotar de solidez y permanencia al estado como acto de gobierno. Tal despliegue también se manifiesta

en la producción de textos académicos que además de explicitar posicionamientos intentan dotar de herramientas para la acción de gobierno, materializada en diagnósticos, evaluaciones, formularios, etc. En estos dispositivos, también resultan significativas otras tecnologías producidas a partir de conocimiento no experto, trayectorias profesionales y experiencias de politización en torno a la burocracia estatal (Bencivengo, 2017:4).

En suma, las nociones de gobierno y gubernamentalización; *complejo económico Estado-empresa* y desmonte del estado; autonomía, neoliberalismo en sus fases ofensiva y consensual y enraizamientos nocivos; e implementación, producción académica y tecnologías de intervención; permiten aportar a un enfoque del estado en el que resulte posible examinar el poder políticamente institucionalizado en su capacidad de retener información, negar la observación y definir los términos del conocimiento (Abrams, 2015:24).

Políticas agrarias: desestructuración y reestructuración excluyente

En el devenir argentino, las políticas estatales agrarias deben considerarse en el marco de los ciclos de neoliberalización que comprendieron los lapsos 1976-1983, 1989-2001 y 2015-2019 y de las alianzas de interés que enmarcaron en 2008 el conflicto con las patronales agropecuarias² (ver Gras y Hernández, 2016).

Durante la última dictadura Cívico-militar comienza a observarse un giro en el rol de la tecnología. Paulatinamente, desde aquel momento y progresivamente en los otros dos hitos siguientes (1989-2001 y 2015-2019) se verifica un desplazamiento de la tecnología como bien público, referenciada en normativas estatales, hacia esquemas donde los actores son transnacionales. Este esquema implica una tendencia hacia la mercantilización del conocimiento, en donde dichos actores establecen una alianza con los grupos económicos locales, implicando procesos de subordinación de las instituciones estatales y de los pequeños productores agropecuarios (Gras y Hernández, 2016:124).

En el caso aquí analizado, uno de los ámbitos fundamentales donde una organización de interés que aquí se considera especialmente -la

Asociación Argentina de Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (AACREA)- ha influido en la política tecnológica, a través de su participación en el Consejo Directivo del INTA. Esta organización suele incidir en la definición de las investigaciones que se financian y la transferencia tecnológica. Específicamente, el origen del programa *Cambio Rural* posee la impronta de AACREA, en su metodología y estrategia orientada a formar redes público-privadas (Gras, 2012; citado en de Anchorena, 2017:70).

En cuanto al lapso abierto en 2008, este resulta central para comprender la dinámica de la gestión de la política agraria de 2015-2019, puesto que se trata de una alianza de intereses que generó las condiciones para un nuevo ciclo de neoliberalización desde diciembre de 2015. En efecto, una vez en el gobierno, este vínculo fue retribuido a partir de una desregulación en distintas escalas: quita o reducción de impuestos a las exportaciones, supresión de cupos y cuotas de exportación, eliminación de control de precios, reducción de impuestos y la desestructuración normativa y burocráticas (detallada en el ítem c del punteo expuesto más adelante).

De acuerdo a Canelo *et al.* (2018:125), los dos ministros a cargo de la cartera de Agroindustria entre 2015 y 2019 eran los principales representantes de grupos de interés asociados al agronegocio: desde diciembre de 2015, Ricardo Buryaile (ex vicepresidente de Confederaciones Rurales Argentinas -CRA-) y desde noviembre de 2017, Luis Etchevehere (presidente de la Sociedad Rural Argentina -SRA-). Según de Anchorena

² En marzo de 2008, durante el primer gobierno de Cristina Kirchner, el Ministerio de Economía intentó implementar un sistema de retenciones móviles a las exportaciones en un contexto de alza sostenida de los precios de los commodities y de la soja en particular. Esta medida apuntaba a capturar parte de las rentas extraordinarias obtenidas por el sector -distribuyéndolas a otras fracciones sociales- y desarrollar una política antiinflacionaria al desacoplar los precios externos de los internos (Armengol, 2015:4).

(2018, p. 198), el 52% (13 de un total de 25 cargos) del gabinete integrado por la primera gestión ministerial provenía de asociaciones de interés corporativo agroindustriales. La totalidad de los funcionarios poseían experiencia laboral en el sector privado, aunque cerca de la mitad (44%) detentaba una trayectoria privada “pura”.

Asimismo, en el gabinete de Etchevere sobresale la proporción de funcionarios que aporta una organización de interés en particular (AACREA) entidad con la cual el anterior ministro poseía una relación compleja, debido a su tradicional procedencia político partidaria. Buryaile es dirigente de la Unión Cívica Radical, diputado nacional con experiencia en el aludido conflicto del agro y en el ámbito gremial -CRA-. Estas credenciales prefiguraban su interés por seguir desplegando una carrera política antes que la exclusiva representación de intereses de la coalición gobernante en la cartera agroindustrial (entrevista personal, 19-02-2019). Entre tanto, Etchevere no pareciera aspirar a una carrera política, aspecto que se evidenció en el desmonte de herramientas estratégicas ligadas a la pequeña producción a través de las cuales se hubiera podido atender parcialmente los efectos sociales de la crisis económica registrada a lo largo del mandato del Presidente Macri³ (Entrevista personal, 1-03-2019).

En lo atinente a la política agraria, el gobierno iniciado en 2015:

- ♦ **Desfinancia, desmonta y descontinúa** iniciativas desarrolladas desde la Secretaría de Agricultura Familiar, siendo el *Programa Cambio Rural II* una excepción (Entrevista personal, 12/03/2019). Este accionar se manifiesta en el declive que puede observarse desde la gestión del primer Secretario designado por el Ministro Buryaile, con un perfil técnico, con conocimiento y trayectoria en la administración pública que se negó a ejecutar los despidos y recortes que se le exigía realizar, lo cual lo llevó a renunciar en octubre de 2016. Posteriormente, la Secretaría acentúa su parálisis, pasando a ser conducida por sucesores que impulsaban el emprendedurismo (Entrevista personal, 22/03/2019), sinónimo actualizado del cuenta-propismo. Por último, la gestión de Etchevere se inicia en noviembre de 2017 con la Secretaría de Agricultura Familiar eliminada por parte de su antecesor en mayo de aquel año mediante el Decreto 302 (República Argentina, 2017a). La nueva gestión ministerial

³ Entre diciembre de 2015 y mayo de 2019, el peso argentino sufrió una depreciación cercana al 360%, el índice de precios al consumidor acumuló cerca de 200% de inflación, el PBI se redujo cerca de 3% mientras que el desempleo pasó de 5,9 a 10%. En el lapso 2015-2018, el Gobierno Nacional contrajo más deuda (en bonos nominados en moneda extranjera) que en la década de la Convertibilidad peso-dólar (1991-2001) y cerca del doble que en el lapso 2003-2015 -71.000, 63.000 y 38.000 millones de dólares, respectivamente- (ITE, 2019).

incrementa el hostigamiento y cesantías⁴ de contratos dependientes de esta dependencia del entonces Ministerio, a partir de la convicción de que los sujetos subalternos deben ser objeto de política asistencialista (Entrevista personal, 19-02-2019) dejando la intervención referida a la producción enfocada en los productores capitalizados, sobre todo a aquellos que evidencian mayor dinamismo productivo y tecnológico.

El desmonte observado para el caso de la Secretaría de Agricultura Familiar forma parte de un contexto de desestructuración, del Ministerio de Agroindustria en particular y del Estado Nacional en general. Se trata de un proceso observado en distintos meses de 2016, 2017 y 2018, de forma prácticamente continuada. Usualmente, los cargos políticos fueron cubiertos por representantes empresarios o de organizaciones de interés. Asimismo, una significativa parte de los mismos provienen de la principal usina de ideas del PRO (partido del Presidente Macri), la *Fundación Pensar*.

- ♦ **Suprime** la *Unidad para el Cambio Rural* (UCAR) que nucleaba la provisión de infraestructura territorial. Se la ha intentando reemplazar infructuosamente por el mecanismo de la PPP, cuya incidencia efectiva en la inversión pública fue exigua y minimizándose al calor de la crisis financiera precipitada por los problemas propios de la gestión económica gubernamental (BAE, 2019);
- ♦ **Incide en materia regulatoria** en vistas a una reestructuración regresiva. Por un lado, facilita la extranjerización de la tierra y la privatización de propiedades fiscales mediante subastas a través del decreto 820/16 que modificó la Ley 26737/2012, norma que estableció el Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales. Asimismo, esta última definición contradice la creación de un Banco de Tierras que establece la Ley 27.118 de *Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en Argentina* (de Anchorena, 2018:195). Por otro, no reglamenta la recién citada Ley. Por último, ha dispuesto la eliminación del Registro Fiscal de Operaciones de Granos, del de Tierras Rurales Explotadas, del Sanitario de Productores Agropecuarios y del de Usuarios de Semillas.

⁴ En el bienio 2016-2017, el Ministerio redujo su plantilla en 700 funcionarios, mientras que en abril de 2018 se cesateó un 10% de los 3500 empleados que desempeñaban funciones en la administración central del mismo, independientemente de los despidos y reducción de financiamientos realizados en organismos dependientes como el SENASA, el Instituto Nacional de Semillas, el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (Página 12, 2018).

◇ Interfiere en la autarquía del INTA. El mismo reclama su derecho a tratar sus demandas ante el Ministro y ante el Congreso Nacional. Por caso, en ocasión del debate parlamentario para el presupuesto nacional 2019, las autoridades del INTA decidieron presentarse ante la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados para solicitar una partida adicional de 400 millones de pesos, que servirían para financiar también proyectos y actividades de extensión.⁵ Cabe considerar que esta definición desobedeció la postura ministerial y ha sido fustigada por las autoridades del mismo. Por otro, al suscribir el Gobierno Nacional un acuerdo *stand by* con el FMI, las principales determinaciones de política económica han sido delegadas a sus representantes, aspecto que complejiza más la intermediación con las autoridades políticas, empeñadas en auditar la eficiencia del gasto (Entrevista personal, 19/02/2019).

⁵ El ajuste de los recursos estatales es una meta del Gobierno de Mauricio Macri, ostensible desde el primer presupuesto nacional (2017) de su presidencia (ver *Ámbito Financiero*, 2016).

En suma, al observar la definición de estas cuatro medidas, primó:

- ◇ **El ideario de libertad de mercado** para la obtención de precios alineados a las dinámicas internacionales, llegando incluso a fortalecer la perenne solicitud de sostener un tipo de cambio alto para poder licuar los costos de producción en moneda nacional (de Anchorena, 2018:198) y a definir la desregulación de la obligatoriedad de liquidar las divisas producidas por la agroexportación.
- ◇ **El estrechamiento de las posibilidades políticas** debido a las restricciones fiscales asociadas al recetario impuesto por el citado acuerdo con el FMI, lo que hace colisionar las autarquías institucionales con la conducción gubernamental.
- ◇ **El traspaso a la esfera estatal** de un relato propio del empresariado agropecuario tradicional que asocia la relevancia de la producción primaria con el desarrollo nacional. Como se observa seguidamente, el cumplimiento de estas definiciones resultó factible por el propio origen de los funcionarios del Ministerio de Agroindustria de la Nación -Secretaría de Gobierno desde septiembre de 2018 (*ibidem*).

(Des) gobernar el Cambio Rural

El tipo de vínculo entre la implementación de un programa y el organismo y la tecnología que tornan posible su gobierno es relevante para comprender los procesos de captura y colonización del mismo. Por ende, y a efectos de contextualizar, un elemento significativo a considerar, es que el INTA se creó mediante la Ley 21.680/1956 como un organismo autárquico y descentralizado. Esta constitución implica una autonomía institucional para intentar sortear procesos de captura. El organigrama del Instituto consta de una Presidencia, una Vicepresidencia, un Consejo Directivo y una Dirección Nacional. A su vez, esta se halla compuesta por 15 centros regionales (de las cuales dependen las 53 estaciones experimentales) y 6 centros de investigación⁶. Originado como un organismo meramente técnico y moldeado por las demandas de la mediana y gran producción de la pampa húmeda, a lo largo de su historia albergó en su seno miradas predominantes ligadas al desarrollo tecnológico para estos sectores. No

obstante, también resulta posible encontrar perspectivas que rescatan y problematizan el rol de los técnicos en la pequeña producción agraria.

Hasta 2015 y aún a pesar de su visibilización en la agenda de gobierno, las perspectivas que problematizan la extensión no lograron preeminencia en el interior de la institución y compartieron la agenda con una visión “desarrollista” clásica en la institución y otra “liberal”, que asocia al sector moderno del agro con la innovación como objeto de la institución (Entrevista personal, 22/03/2019). Estas dos perspectivas se ligan con el propio origen del INTA, en función de una dualidad básica que se le asignó al organismo en su fundación a partir del influjo estructuralista de la CEPAL. Esta dualidad refiere a la extensión e investigación y refleja un modelo lineal que subyacía al paradigma de Sabato y otros tecnólogos de mediados de siglo XX. Se trataba de un esquema tripartito que incluía gobierno, sistema científico-tecnológico y sector privado cuyo funcionamiento resultaba factible en tanto la inversión de recursos para sostener la producción de conocimiento era conducente con los objetivos de desarrollo autónomo. Desde la década de 1970, la innovación asociada del

⁶ Completan el organigrama 21 gerencias, que dependen de las mencionada Secretaría, de la Dirección General de Administración y de las citadas 4 Direcciones Nacionales Asistentes (INTA, 2017).

sector moderno del agro (fundamentalmente, el agro pampeano) debe comprenderse a la par de la concentración y privatización de la I+D, lo cual torna inaplicable el esquema del triangulo tal como fue concebido. Esta dificultad redundó en un replanteo en la práctica de la extensión debido al riesgo de verse reconvertida en el rol de difusora pasiva de tecnologías de origen privado y transnacional, lo cual conllevó a una orientación hacia tecnologías sociales, sobre todo en áreas extra-pampeanas (Albornoz, 2015:61-62). Como se observará, la dinámica del *Cambio Rural* permite apreciar la mencionada dualidad y las tensiones en torno al sujeto de intervención.

El programa *Cambio Rural* se crea en 1993 en un contexto político económico hegemonizado por los dictados del Consenso de Washington (apertura comercial, desregulación, privatización y predominancia de políticas económicas (cambiaría, comercial, impositiva) por encima de las sectoriales en el agro) y por la modernización agrícola, en el que la innovación y el desarrollo tecnológicos resultan crecientemente privatizados. Esto último se plasmó en la masificación de la siembra directa, la sojización⁷ y la difusión de un paquete productivo asociado a tecnología importada.

Bajo el aludido planteo tecnológico, el rol de los técnicos independientes o empleados por empresas privadas ligadas a la implementación de dicho paquete cobra visibilidad y amplitud en relación a los funcionarios de INTA. No obstante, en la pampa húmeda este cuerpo es heterogéneo, comprende la investigación y desarrollo más que la extensión, teniéndose como correlato funcionarios comparativamente menos imbricados en la trama de problemas socioproductivos locales sobre los cuales intervienen en relación a los técnicos de terreno con participación directa y cotidiana en los mismos (Entrevista personal, 22/03/2019). Estas diferencias pueden observarse más allá del enfoque territorial que se plantea como estrategia institucional para la intervención.

Hasta la década de 1990, las agencias experimentales del INTA poseían un rol protagónico en el medio rural y su operatoria poseía un significativo nivel de imbricación con la producción de la pampa húmeda. No obstante, esta capacidad operativa se encuentra diluida. Esto sucede por al menos dos factores. Por un lado, por la desestructuración estatal ha redundado en una merma de cerca de un tercio de presupuesto y personal del Instituto, vía jubilaciones y retiros voluntarios. Por otro, de forma tributaria con la citada proliferación de la tercerización de la asistencia técnica (Entrevista personal, 1/03/2019) se propician condiciones de alta rotación e ines-

⁷ En Argentina, con proceso de sojización se refiere a la expansión de la superficie cultivada con esta oleaginosa *vis a vis* el desplazamiento de otras actividades agrícolas y ganaderas hacia áreas de menor productividad o su retracción en términos relativos y absolutos.

tabilidad (Gómez Dellamea, 2014:5-7).

Desde su creación, los destinatarios del *Cambio Rural* son grupos de productores agropecuarios que residen en áreas rurales, sobre todos aquellos que responden a un perfil capitalizado y con interés en incorporar innovaciones mediante su agrupamiento vía asistencia técnica (Entrevista personal, 1-03-2019). En este esquema, el INTA es responsable por su coordinación operativa y ejecución presupuestaria a través de las agencias de extensión, mientras que la cartera de Agroindustria aporta un Coordinador y el presupuesto. Entre ambas instituciones se desarrollaban actividades de monitoreo, usualmente solventadas por Agroindustria (Entrevistas personales, 19/02 y 1/03/2019).

Explícitamente, los objetivos del programa son:

- ♦ **Asistir al productor mediante técnicos contratados.** Aquí opera una tercerización de funciones y la constitución de una planta eventual del INTA (Entrevista personal, 22/2/2019)- en la organización y gestión de la empresa, la producción, la transformación y la comercialización, con la finalidad de mejorar sus ingresos y facilitar su integración a cadenas agroalimentarias;
- ♦ **Capacitar a los sujetos sociales** responsables de impulsar cambios en las PyMES agropecuarias.
- ♦ **Promover la integración de las acciones de los sectores público y privado**, facilitando el acceso a mercados y a las vinculaciones comerciales para lograr el fortalecimiento del sector.
- ♦ **Fortalecer la articulación público-privada** para vincular las demandas de los productores con los sectores de oferta tecnológica.
- ♦ **Promover y participar en acciones de desarrollo local y regional**, contribuyendo a generar las condiciones que faciliten el financiamiento del desarrollo rural y agroindustrial.

En términos programáticos, la formación de grupos de productores ha buscado la transformación y el agregado de valor en origen. Los agrupamientos suelen estar integrados por un técnico y entre ocho y doce productores agropecuarios -o empresa o cooperativa en el caso de *grupos de valor agregado en origen*-. Los grupos no suelen contar con personería jurídica, mientras que la situación impositiva de cada sujeto es disímil. Usualmente, se insertan en el régimen fiscal como monotributistas, categoría ligada al cuentapropismo en Argentina. Por lo tanto, se prioriza el vínculo legal e impositivo con aquellos sin deuda fiscal para poder comercializar. Cabe precisar que durante 2014-2015, esta actividad había sido incentivada de forma incipiente bajo la lógica que le imprimía al programa la gestión nacional de aquel momento (Entrevista personal, 12/03/2019). La presentación de los proyectos y su

aprobación depende de múltiples factores, entre los que se destacan el conocimiento previo con el técnico del INTA y la capacidad del grupo de desarrollar un plan de trabajo bajo los cánones de lo que se espera sea meritulado en la evaluación, lo cual podía implicar un conocimiento entre los productores y una experiencia previa de agrupamiento (Entrevista personal, 22/2/2019). Hasta 2015, el programa también preveía un subsidio para gastos operativos (combustible, viáticos para reuniones) y ofrecía distintas líneas de crédito subsidiado mediante el Fondo Integral para el Desarrollo Regional -FONDER, fondo integrado por la articulación entre el programa y el Banco Nación-, organismos como la Fundación *ArgenINTA* y la línea de crédito 400 del Banco Nación (Entrevistas personales, 1 y 12/03/2019).

La dinámica propia de los grupos, más allá del grado de logros económicos que los mismos alcanzan, solía catalizar la politización de técnicos y productores, conllevando a su integración posterior en organizaciones locales de la sociedad civil. El impacto de la formación de líderes locales resulta difícil de cuantificar aunque es un activo que permitió y -se supone- pudo haber sostenido el desarrollo del programa (Entrevista personal, 12/3/2019). Asimismo, la desestructuración de grupos acaecida por las definiciones de la gestión nacional de 2016-2017 ha implicado un retroceso en cuanto a las formas de participación social que se promovían mediante el financiamiento de la asistencia técnica, aspecto que merecería un estudio pormenorizado.

Durante las décadas de intervención, el programa *Cambio Rural* permitió identificar e intervenir sobre transformaciones profundas en la estructura y organización agropecuaria, en aspectos ligados al desarrollo tecnológico y organizacional, enmarcados en una diversidad de factores ambientales, climáticos, económicos, políticos y culturales. Asimismo, el programa intentó articular con diverso éxito las distintas demandas, procurando la construcción de herramientas asociativas a través de la capacidad de gestión profesional y vinculación de los técnicos con organizaciones sectoriales, universidades, gobiernos provinciales y locales.

Tras dos décadas de actuación, en 2014 se lanza el *Cambio Rural II*, dotando al Programa de un componente propio de fondos para proyectos de innovación e inversión como resultado de un trabajo conjunto entre los equipos técnicos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el INTA. Bajo una perspectiva aperturista a temáticas que no habían integrado la agenda del programa en su momento de diseño, se considera también a los productores de transición -de modo de fomentar procesos de participación social y capitalización- (Entrevista personal, 19/2/2019). Esta visión partía del reconocimiento que la finalización del *Cambio Rural I* se había caracterizado por un relativo aislamiento de las

discusiones en la agenda pública que se verificaban al menos tras el conflicto con las patronales agropecuarias de 2008, debate que implicaba posicionamientos diversos sobre los sujetos agrarios a los que la política estatal debía atender (Entrevistas personales, 1 y 22/03/2019).

En un contexto de repolitización en torno al diseño de los programas estatales, el *Cambio Rural* quedaba desplazado por la inercia de su origen, *no tenía buena prensa* (Entrevista personal, 12/03/2019) porque estaba asociado al otorgamiento de subsidios solo a productores capitalizados, bajo la lógica tecnocrática del cual es tributario originalmente. Estos posicionamientos podrían estar evidenciando la multiplicidad de visiones sobre el rol técnico de la propia institución, en la cual los procesos de politización y movilización impulsados por el Gobierno Nacional bajo la presidencia de Cristina Fernández habrían llegado de forma diferida, sin concitar el interés entre parte de sus funcionarios o incluso mostrándose éstos refractarios a dicha iniciativa gubernamental.

Por caso, al introducir el enfoque PRET en 2012⁸, se sublimó una elaboración teórica que venía madurando al menos desde principios de siglo XXI en INTA. Esta elaboración se basó en materiales en boga referidos al vínculo entre políticas estatales y pequeña producción agropecuaria y se centró en el aporte de referentes en la temática, ligados a la consultoría internacional y a la academia en aquella época. En documentación institucional (INTA, 2017) se destacan autores como Boisier (1998), Barreiro Cavestany (2000), Albuquerque (2001), Schneider y Peyré Tartaruga (2001) y Rozenblum (2013). Con el sistema de extensión rural y transferencia fortalecidos institucional y operativamente, aunque con paradigmas de gestión en transición y enfoques en tensión, en la Cartera de Proyectos INTA 2013 se formularon los (PRET) bajo una conceptualización del territorio de *áreas geográficas homogéneas* (Torrado Porto y Catullo, 2017:20).

Asimismo, dicha definición institucional recurrió a enfoques interesados en el análisis de procesos multisectoriales, multiescalares y multiescalares donde la alusión al territorio se convirtió en dimensión central para la estrategia institucional (aspecto evidente en el plan estratégico institucional 2005-2015). Sin embargo, el enfoque territorial demandado a funcionarios dedicados a investigaciones aplicadas en laboratorio, pudo haber resultado antes un “concepto-slogan” o una etiqueta transformada en requisito para aplicar a financiamiento antes que una

⁸ Los PRET instrumentan el abordaje de las problemáticas, demandas y oportunidades definidas por cada Centro Regional del INTA de acuerdo a su área geográfica de intervención y desde un enfoque de sistemas complejos. Institucionalmente, el PRET implica la coordinación recursos, capacidades y competencias del INTA y otras entidades a partir de un equipo de gestión y el Coordinador participa, a su vez, del equipo de gestión de la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) a la que pertenece.

demanda de los mismos. En definitiva y en términos de Bencivengo (2017:4) este enfoque es originalmente un producto académico a través del resulta factible explicitar un posicionamiento y dotar de herramientas, a la vez que develar la *institucionalización del poder político entre los bastidores de las agencias* (Abrams, 2015: 23-24).

En palabras de una entrevistada, en el INTA *los procesos siempre llegan tarde* debido a que el concurso de la máxima autoridad de carrera (rango de Dirección Nacional) se inicia cuando cambia el Gobierno Nacional, con lo cual la distancia entre lo que se evalúa de su candidatura y lo que se espera del ejercicio en el cargo puede ser amplia en función del resultado de las elecciones nacionales (Entrevista personal, 22/3/2019).

Los objetivos de *Cambio Rural II* se buscaron formular a partir de la valorización de la experiencia de productores, agentes de proyecto⁹ (hasta 2016 cerca de 80% pertenecían a funcionarios de INTA y el 20% restante al entonces Ministerio de Agroindustria), promotores asesores y de las instituciones participantes, repensándose en el ida y vuelta con las actividades de capacitación estrategias innovadoras acordes a las necesidades del contexto e intentando colocar en agenda temáticas que estos actores reconocían en su experiencia de intervención (Entrevistas personales, 12 y 22/03/2019).

Como en el programa original, se postula la conformación de grupos de entre 8 y 12 productores, que incluye para el asesoramiento técnico los honorarios del técnico¹⁰ -usualmente, ingenieros agrónomo o veterinario- u otro personal idóneo -cuya contratación es decisión de cada grupo en función de las actividades planteadas y el ámbito de localización, donde quizás no hubiera disponible dichos profesionales- que se subsidian desde el programa durante 3 años junto a un fondo destinado a viáticos para la organización de reuniones del grupo. Este plazo puede ser prorrogado hasta un año más (Gargicevich y Arroquy, 2012:4; Entrevistas personales, 19/02/2019 y 12/03/2019). Al menos hasta 2015, la

⁹ Los agentes de proyecto deben acompañar el funcionamiento de los grupos y el apoyo al trabajo del promotor asesor en el marco de los PRET; monitorear la marcha de los *Planes de Mejora* de los productores y el cumplimiento del *Plan de Trabajo Grupal*. En tanto, los promotores asesores asisten profesionalmente a los productores durante los tres años de duración del grupo.

¹⁰ En el contexto político económico de origen, que preveía un desmonte de los servicios estatales, estos técnicos usualmente eran profesionales que ejercían sus labores en forma privada, en tanto no podían acceder a organismos públicos debido a la ausencia de concursos y contrataciones.

etapa de formulación se iniciaba con la búsqueda de constitución de un grupo de productores por parte de un promotor asesor, que procuraba reunir a aquellos que usualmente se conocían entre sí. Esta reunión se solía definir de acuerdo a afinidades que permiten prever *a priori* su perdurabilidad como grupo, aspecto que no siempre se lograba una vez iniciado el proyecto, cuando las diferencias surgían. Con el grupo conformado, se formulaba un proyecto que era evaluado por los técnicos con injerencia en el área de actividad del grupo, siendo financiado de acuerdo a cupos regionales. El cese de la actividad de un grupo posibilitaba el financiamiento de uno nuevo (Entrevista personal, 12/03/2019).

En su segunda versión (2014), el programa se reorganizó a partir de la articulación de la *Coordinación del Cambio Rural* (del entonces Ministerio de Agricultura) y la CNTE del INTA a partir del convencimiento de los responsables de ambas dependencias en torno al hecho que su población objetivo deberían ser los productores no capitalizados. Esta definición radicaba en el hecho que los capitalizados en la pampa húmeda que habían sobrepasado los procesos de concentración y abandono de la actividad no evidenciarían una brecha tecnológica insalvable con los grandes productores de la misma región, que su *expertise* en el cultivo de trigo, maíz y soja resulta significativa. Por lo tanto, más que requerir asistencia técnica para las actividades ligadas con estos cultivos, se precisaba fortalecer en regiones periféricas del país los componentes ligados a la promoción del asociativismo, a la comercialización, al valor agregado y a la administración de las empresas agrarias y agroindustriales. Estos aspectos suelen ser “cuellos de botella” claves observables en terreno a la hora de analizar el vínculo entre la pequeña y mediana producción y los mercados (Entrevista personal 12/03/2019).

El *Cambio Rural II* ha contemplado la distinción entre *grupos tradicionales de productores* y *grupos de valor agregado en origen*. Estos últimos se hallan conformados por dos o más empresas, representantes de organizaciones, pymes y sector cooperativo cuya articulación persigue el agregado de valor a la materia prima en origen y disponen de los honorarios del asesor subsidiados durante tres años. Asimismo, el programa prevé la contratación adicional de especialistas y la disposición de recursos del INTA, INTI, universidades u otras instituciones con trayectoria en el tema, para asistir en la formulación de los proyectos (Giaccio, 2014:5).

Tabla 1. Cambio Rural: Grupos y presupuestos (en millones de U\$S)

	Presupuestos	Grupos
2013	6,3	
2014	6,4	
2015	6,1	1682
2016	3,8	1410
2017	6,1	372
2018	1,8	450
2019	0,9	550

Fuente: Elaboración propia en base a Cambio Rural.

Nota: El tipo de cambio de la divisa estadounidense es el correspondiente al 1/5 de cada año.

Como se evidencia en la Tabla 1, el momento de mayor cantidad de grupos de la serie es 2015. Asimismo, entre 2015 y 2019 los recursos se redujeron más de cinco veces en términos reales (ver Tabla 1). Hasta 2015, el foco no se centraba en la productividad sino en el fortalecimiento vía capitalización del segmento de la pequeña y mediana producción bajo la premisa de que son estos sujetos quienes protagonizan las dinámicas económicas locales debido a que su arraigo permite un vínculo económico cotidiano con los comerciantes y productores residentes de pueblos y pequeñas ciudades. No obstante, esta focalización no implicaba desconocer la relevancia de los grandes productores, sí propender a que la segmentación de intervenciones estatales se convirtiera en una estrategia eficaz para atender las demandas de sujetos agrarios disímiles (Entrevista personal 12/03/2019). Además de compartir con el programa original la meta del fortalecimiento de las empresas agropecuarias y el componente de asesoramiento técnico, se incluyeron otros dos componentes: el asociativismo -incipiente en la primera versión- y el acceso al crédito (Entrevista personal 12/03/2019). Por lo tanto, de los grupos de productores financiados, 70% representaba a la agricultura familiar, 20% a productores capitalizados y 10% a productores en transición entre ambos sujetos agrarios (Entrevistas personales, 21/02 y 1/03/2019).

Desde el inicio del *Cambio Rural II*, se trabajó en la informatización de datos, de modo de lograr una estandarización y capacidad de análisis mayor a la del *Cambio Rural I*. Como forma de alcanzar mayores impactos, esta informatización implica un *software* que tornaba factible en tiempo y forma la realización de un diagnóstico, denominado *Plan de Mejoras*, en el que se plasma el trabajo conjunto y una orientación compartida entre la Coordinación del *Cambio Rural II* en el entonces Ministerio y la CNTE del INTA. Dicho diagnóstico permite evaluar a partir del establecimiento de objetivos del proyecto

presentado, las debilidades y fortalezas de cada productor (Entrevista personal 12/03/2019). Asimismo, el pago del subsidio se dejó de dirigir a la estación experimental (delegación del INTA en terreno) donde estaba radicado el proyecto y se comenzó a realizar directamente a cada grupo. De este modo, se desalentaron las lógicas prebendarias, de subordinación y/o clientelares entre técnicos y productores. Asimismo, con esta definición se buscaba fortalecer su capacidad de gestión y control respecto del técnico contratado, cuyos servicios no siempre eran brindados en el programa original. Esto sucedía cuando el técnico cobraba sus honorarios mensuales¹¹ por grupo desde el propio INTA sin un correlato en las prestaciones (Entrevista personal 12/03/2019). En este esquema, las tecnologías de implementación podían asociarse a formas de control de los técnicos.

Las modificaciones aludidas en los últimos párrafos se desarrollan al calor de una autonomía relativa de la conducción política de la implementación técnica operativa, que es llevada adelante por el CNTE del INTA. Considérese que dicha conducción se realiza a través de la Coordinación del programa en la cartera de Agroindustria, de modo de orientarlo en función de la perspectiva de la alianza gobernante. No obstante, las mediaciones entre dicha orientación, su reinterpretación técnica en la CNTE del INTA y su traslación en terreno por parte de los técnicos, implica un conjunto de mediaciones que no necesariamente implica coincidir el diseño inicial de la conducción con la implementación técnica efectiva (Entrevista personal, 22/03/2019). Esta distancia resulta factible en vistas a la autonomía con la que el técnico se desenvuelve en su cotidianeidad, en el propio ámbito rural. Asimismo, la misma se halla respaldada por una política de concursos -cerca de 400 anuales- que permite transparentar los procesos de toma de decisiones y fortalecer la profesionalización del cuerpo burocrático (Entrevista personal, 1/03/2019).

Con el cambio de gobierno en 2015, las modificaciones expuestas han atravesado una dinámica de ajuste económico y redireccionamiento de su población objeto medido en presupuesto y grupos financiados. Las secuelas de este proceso se verifican en la reducción de grupos y presupuesto (ver Tabla 1).

Por caso, en agosto de 2017 se presentó una reforma del Programa a través de un acuerdo entre los sectores de interés que representaba el primer gabinete ministerial (el del Ministro Buryaile, que iba a dejar el cargo tres meses más tarde) y el Director Nacional del INTA, que integraba gestiones anteriores y participó de la época de ampliación de los grupos. Dicha reforma implicó el control exhaustivo de éstos, de modo de apartar a aquellos que se consideran incumplían algunos de los requisitos del programa.

¹¹ Se trata de 6500 pesos -144 dólares a mayo de 2019- por mes con un límite de dos proyectos.

Se trató de una profundización del contenido tecnológico y una menor impronta en la promoción social, a imagen y semejanza de la idea original con la cual se concibió en 1993 (Entrevistas personales, 1 y 20/03/2019), a tal punto que un entrevistado señala que en el programa *volvieron los 90* (Entrevista personal, 12/03/2019).

Desde octubre de 2017, la implementación de nuevas tecnologías de intervención reforzó el citado control de grupos. El mismo se vería posibilitado por el lanzamiento de una aplicación para dispositivo móvil que permite un seguimiento en línea de promotores asesores, agentes de proyecto y coordinadores territoriales. No obstante, la efectividad de dicho seguimiento se halla condicionada a partir del ajuste presupuestario de 2018, lo cual dificulta, ralentiza y/o debilita el trabajo de campo que requiere un monitoreo *in situ* de la marcha de los grupos. Asimismo, se promueve la tercerización de hecho mediante la incorporación de anunciantes (empresas privadas) que apadrinan grupos pertenecientes al programa, en una línea de continuidad con el espíritu de época -de rai-gambre neoliberal- que enmarcó su aparición en la década de 1990 (Entrevista personal, 19/2/2019). En este esquema, las bases del programa establecen que el productor que conforme un grupo de *Cambio Rural* debe ser un empresario con impulso emprendedor (INTA, 2018).

En contraposición, se alejó al *Cambio Rural* de la producción familiar y del entramado del PRET, *Proyectos Regionales con Enfoque Territorial*, que signó la intervención del INTA durante una significativa porción del lapso 2003-2015 (Longoni, 2017), entramado que como se observó fue mutando a un enfoque de aún una mayor imprecisión conceptual: *Plataformas de Innovación Territorial*.

En términos de gestión, puede rastrearse a nivel institucional las causas de las definiciones erráticas hasta aquí expuestas. La conducción política a cargo de la Coordinación del Cambio Rural se ubica en el organigrama ministerial, ocupando el nivel de subsecretaría (hasta la eliminación del Ministerio). Los vaivenes en la gestión ministerial (con dos ministros) y su degradación a Secretaría dependiente del Ministerio de Producción y Trabajo sumados a la gestión efímera de los tres coordinadores designados por la cartera para Cambio Rural y sus estilos de conducción usualmente disruptivos han desconcertado a los propios técnicos del INTA, mientras ha desanimado a productores inicialmente interesados en formar grupos para incorporarse al programa y ha desanimado a aquellos cuyos proyectos fueron desafectados (Entrevista personal, 19/02/2019). La alta rotación en el cargo de Coordinador revela que las autoridades no contaban con personas idóneas para dicha función y/o que no poseían una perspectiva consistente sobre el rumbo que debería

seguir el programa. Asimismo, que más allá del desfinanciamiento del *Cambio Rural*, su continuidad habría obedecido al significativo costo político que hubiera implicado su discontinuidad: *nadie se anima a terminar con un programa que tiene tantos años, tendrían que enfrentarse con el INTA, con alguna entidad* (Entrevista personal, 12/03/2019).

Las modificaciones relativas al *Cambio Rural* iniciadas en 2017 trascendieron un reempadronamiento de grupos con el objetivo de relevar el estado de su administración. También se intentaron modificar las condiciones de acceso al programa. Por caso, además de formar parte de la pequeña producción agropecuaria (estar inscripto en el RENAF -Registro Nacional de la Agricultura Familiar-), se debería poseer un lugar de nacimiento en el territorio nacional o ser hijo de ciudadano nativo. Este aspecto se modificó tras denuncias públicas de discriminación. Los resultados del reempadronamiento fueron significativos: se pasó de aproximadamente 1400 grupos a cerca de un tercio. Del total, a fin de julio de aquel año solo 400 grupos disponían de una administración que se ajustara a los cánones de la producción capitalizada.

Los 400 grupos que prosiguieron con financiamiento de Cambio Rural pudieron ser sostenidos en parte debido a las demandas ejercidas desde organismos provincias y por el lado de los propios productores y por el INTA. Según un entrevistado, para este organismo *Cambio Rural es como propio*, conforme a una identidad institucional que asume su labor en terreno como algo a defender ante injerencias inconsultas desde el orden nacional (Entrevista personal, 19/02/2019). Asimismo, estos grupos también pudieron ser sustentados por contar con un perfil de productores capitalizados al estilo de los pampeanos, sobre los que se focaliza el programa desde 2016 (Entrevista personal, 12/03/2019). La cobertura territorial del INTA es un elemento clave para considerar el interés de la conducción ministerial -incluso la de *Cambio Rural*- influida por AACREA por orientar a los recursos institucionales del INTA hacia una extensión de índole "productivista" (Entrevista personal, 1/03/2019).

Asimismo, cerca de 300 grupos de productores que fueron excluidos del *Cambio Rural* se derivaron, en principio, al INTA o al Programa *Prohuerta*, tratándose en ambos casos de presupuesto del Instituto (incluyendo los recursos humanos abocados a las actividades de extensión) y en el segundo caso, al que el mismo comparte con el Ministerio de Desarrollo Social y Salud (a través del Programa *Prohuerta* y del GAL -Grupos de Abastecimiento Local¹²). Asimismo, la asistencia

¹² Los GAL sirven de estrategias de contención de productores familiares de transición que eran retirados de *Cambio Rural* II, habida cuenta que los de subsistencia eran retirados del programa y desde la re-funcionalización del programa solo obtendrían financiamiento los capitalizados.

técnica y la orientación programática que había logrado el CRII hasta 2015 distan de ser complementarias o semejantes con las metas y acciones que implica la integración al GAL, debido que aquel propugnaba la capitalización de los grupos como objetivo (Entrevista personal, 12/03/2019).

Por último, el reempadronamiento también arrojó la presencia de grupos que habían finalizado su vínculo con el programa. A estos aproximadamente 600 grupos, se los buscó sumar como adherentes, no disponiendo en estos casos de recursos públicos para la contratación de un coordinador técnico, aspecto que es el central en el esquema de funcionamiento del *Cambio Rural* (Longoni, 2017). El redireccionamiento del *Cambio Rural II* excede la problemática que encierra una gestión deficitaria y se liga con las lógicas que permean desde la propia concepción de los grupos CREA enrolados en AACREA: gestión asociada a la medición y evaluación de variables cuantificables

-por caso, de rindes por hectárea y/o por planta, productividad de la extensión en términos económicos- orientado a modelos de agronegocios. Este estilo de extensión rural resulta factible entre sistemas agroalimentarios capitalizados, aunque poseen eficacia incierta en aquellos que no lo son en un sentido estricto, por lo que requieren un abordaje integral de la extensión que incorpore variables extraeconómicas (Entrevista personal, 1/03/2019). Este desencuentro de percepciones es el que permite a AACREA discutir el rol de la CNTE (Entrevista personal, 19/02/2019) e inclinar definiciones en torno a la población objeto en el seno del Consejo Directivo. En marzo de 2019, esta Asociación también ha influido en la aprobación del desmonte de áreas del INTA que no considera prioritarias, como el Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas y como tres dependencias del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar -CIPAF-

Conclusiones

En el recorrido aquí planteado, durante la gestión 2015-2019 que impulsó el tercer ciclo de neoliberalización, gobernar las políticas agrarias ha implicado la construcción desde asociaciones de interés de diversas modalidades de acción, dirigidas no solo a actuar sobre las posibilidades de acción de los otros, sino también encaminadas a reorientar las políticas agrarias para reforzar el modelo de agronegocios de un selecto grupo de productores y adoptantes de tecnología.

Tras un lapso (2015-2019) de neoliberalismo ofensivo resulta factible observar que la dinámica asumida por el programa *Cambio Rural* se caracteriza por una reestructuración excluyente, de definiciones zigzagueantes, ajustes presupuestarios y despidos de personal abocado a la intervención. Un regreso del *Cambio Rural* a imagen de cómo fue concebido (con un significativo sesgo tecnocrático) a partir de un reempadronamiento y la implementación de una aplicación móvil como tecnologías de registro y de control a través de las cuales avalar la reducción de más de dos tercios de los grupos asociados al programa en el lapso considerado. Como contrapartida, estas tecnologías de registro y control se ponen en cuestión debido al ajuste presupuestario, que dificulta y acota el margen tem-

poral y el alcance espacial de la intervención efectiva en los territorios.

La colonización de áreas estatales por parte de organizaciones de interés asociadas a la reestructuración excluyente promovida por las elites económicas que comandan el complejo económico Estado-empresa, puede ser un capítulo más de una “guerra de trincheras” en las que las posiciones son dinámicas y cambiantes.

En definitiva, la gubernamentalidad como forma particular de articulación entre relaciones de poder, formas de saber, e instrumentos técnicos no está dissociada de la implementación del *Cambio Rural* en cada momento particular, en tanto proceso de ensamble de tecnologías de intervención que lo componen. Por esta razón, la persuasión y la negociación han sido elementos presentes en el desmonte del *Cambio Rural*, en tanto han persistido enraizamientos nocivos aún en contextos de neoliberalismo consensual (situados temporalmente en el ciclo 2003-2015). Asimismo, el estudio de dicha gubernamentalización permite reflexionar sobre las condiciones para el desmonte, que pueden incluso apoyarse en la reiteración o cambio de un concepto-slogan (de *Proyectos Regionales con Enfoque Territorial* a *Plataformas de Innovación Territorial*”).

Bibliografía

- Abrams, P. (2015). "Notas sobre la dificultad de estudiar el estado". En Abrams, P., Gupta, A. y Mitchell, T. (comp.) *Antropología del Estado*. México: FCE.
- Ámbito Financiero (2016). *Macri quiere alimentar al mundo pero le recorta fondos al INTA, Argentina*.
- Armengol, G. (2015). *El conflicto del campo de 2008: Consolidación del modelo sectorial de agro-negocios y crisis de hegemonía*. Tesis de Licenciatura en Sociología. Argentina: Universidad Nacional de La Plata.
- BAE (2019). *PPP: el préstamo del BID no aparece y las obras comenzarían en diciembre, Argentina*.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.
- Bencivengo, M. (2017). "Las transformaciones de la política social: el PSA/Proinder y la experiencia Socioterritorial en Tala/Nogoyá, Entre Ríos". *XIV Jornadas Nacionales y VI Internacionales de Investigación y Debate: "Discursos y representaciones sobre el mundo rural latinoamericano de los siglos XX y XXI"*. Argentina: CEAR-UNQ.
- Botticelli, S. (2016). "La gubernamentalidad del estado en Foucault: un problema moderno". *Praxis Filosófica* (42), pp. 83-106.
- Canelo, P., Castellani, A. y Gentile, J. (2018). "Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)". En García Delgado, D., Ruíz del Ferrier, C. y de Anchorena, B. (comp.) *Elites y captura del estado control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.
- Das, V. y Poole, D. (2008). "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social* (27), pp. 19-52.
- De Anchorena, B. (2017). *La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008*. Tesis en Gestión del desarrollo y políticas, Georgetown University, Estados Unidos, 210p.
- (2018). "Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018)". En García Delgado, D., Ruíz del Ferrier, C. y de Anchorena, B. (comp.) *Elites y captura del estado control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO.
- Evans, P. (1996). "El estado como problema y como solución". *Realidad Económica*, N° 140, pp. 529-562.
- Fernández, V. (2016). "Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del 'doble movimiento' polanyiano en América Latina". *Revista Estado y Políticas Públicas* (7), pp. 21-47.
- Foucault, M. (2001). "El sujeto y el poder". En Dreyfus, H. y Rabinow, P., *Michel Foucault. Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (2007). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el College de France: 1978-1979*. Buenos Aires: FCE.
- Gargicevich, A. y Arroquy, G. (2012). "Evolución y potencialidad del Programa Cambio Rural". *XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural*, Concordia.
- Giaccio, G. (2014). "Lanzamiento Cambio Rural II (Innovación e Inversión)". *AgroBarrow*, N° 55.
- Gómez Dellamea, M. (2014). "Programas de desarrollo rural: Neoliberalismo en la periferia argentina". *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*.
- Gras, C. y Hernández, V. (2016). "Hegemonía, innovación tecnológica e identidades empresariales: 50 años de revoluciones agrícolas en Argentina". *Estudios Críticos del Desarrollo* N° 11, pp. 107-128.
- INTA (2017). *Marco Conceptual para la implementación del enfoque territorial del INTA*. Buenos Aires.
- ITE (2019). *Observatorio de la deuda: balance 2018*. Argentina: Instituto de Trabajo y Economía - Fundación Germán Abdala.
- La Nación (2017a). *El Estado se investiga a sí mismo: abrieron 4500 sumarios a funcionarios*. Argentina.
- La Nación (2017b). *Según un relevamiento, desde que asumió Macri aumentó en un 25% la estructura del Estado*. Argentina.
- Lavarello, P., García, A. y Ghibaudi, J. (2018). "Autonomía y enraizamientos en la búsqueda del cambio estructural. Un análisis a partir de la política industrial en Argentina y Brasil a principios del siglo XXI". *Ejes de Economía y Sociedad* N° 2, pp. 14-39.
- Página /12 (2018). *En Agroindustria pasaron con la sembradora*. Argentina.
- República Argentina (1956). *Decreto-Ley N° 21.680. Crease el instituto nacional de tecnología agropecuaria*.
- República Argentina (2017). *Decreto 302-2017. Modificatorias relativas al Ministerio de Agroindustria de la Nación*.

- Ross Schneider, B. y Karcher, S. (2012). "La política de las empresas en Latinoamérica: investigando sus estructuras, preferencias e influencia". *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, N° 70, pp. 7-28.
- Sepúlveda, J. L. (2016). "Michel Foucault: Tecnologías de gobierno y prácticas de libertad Últimos desplazamientos Renovadas problematizaciones". *Perspectivas Metodológicas*, N° 18, pp. 123-135.
- Torrado Porto, R. y Catullo, J. L. (2017). "Extensión rural y enfoque territorial: aprendiendo en la acción con otros". *Revista Facultad de Agronomía*, N° 116, pp. 19-27.
- Varesi, G. (2016). "Neo-desarrollismo y kirchnerismo. Aportes para un análisis conjunto del modelo de acumulación y la hegemonía en Argentina 2002-2008. *Cuadernos del Cendes*, N° 92, pp.23-57.
- Visión Liberal (2018). *El gobierno da "luz verde" a la reducción de ministerios a través de una ley*. Argentina.

Entrevistas

- Ex Funcionario Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2019). Ingeniero Agrónomo. Coordinación de Extensión y Cambio Rural. Buenos Aires, 12/03/2019.
- Funcionaria INTA (2019). Especialista en comunicación rural. Dirección Nacional Asistente de Sistemas de Información, Comunicación y Calidad. Buenos Aires, 12/02/2019.
- Funcionario INTA (2019). Ingeniero Agrónomo. Dirección Nacional. Buenos Aires, 19-02-2019.
- Funcionario INTA (2019). Delegado gremial. Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. Buenos Aires, 1-03-2019.
- Funcionaria INTA (2019), Politóloga, Instituto de Investigación en Prospectiva y Políticas Públicas. Buenos Aires, 22-03-2019.