

Revisión de: *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)* de Mario Lattuada; María Elena Nogueira y Marcos Urcola.

Lisandro Fernández

Mundo Agrario, 17 (34), e010, abril 2016. ISSN 1515-5994

<http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/>

## RESEÑA/REVIEW

**Lattuada, Mario; Nogueira, María Elena y Urcola, Marcos. (2015). *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*. 1ra ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Teseo; Universidad Abierta Interamericana, 456 pp.**

### Lisandro Fernández

Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Instituto de Geografía "Romualdo Ardissonne".

Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

[lisandrofernandez85@gmail.com](mailto:lisandrofernandez85@gmail.com)

**Cita sugerida:** Fernández, L. (2016). [Revisión del libro *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*, por M. Lattuada, M. L. Nogueira y M. Urcola]. *Mundo Agrario*, 17(34), e010. Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv17n34a10>

El libro de Lattuada, Nogueira y Urcola forma parte de una serie de investigaciones que los autores vienen realizando en conjunto sobre las políticas en el sector rural en los últimos años. El eje principal del mismo trata sobre el análisis de programas de desarrollo rural en Argentina, durante el período comprendido entre los años 1984-2014.

El libro se estructura a partir de una perspectiva diacrónica que, a diferencia de otros trabajos en la materia, centrados en estudios de casos, propone un camino de "ida y vuelta" entre el plano de las ideas y el de su implementación a lo largo de la historia. A su vez, el abordaje metodológico se basa en un enfoque cualitativo, que toma como fuentes principales a: (i) programas del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en Argentina, (ii) documentos oficiales del gobierno de Argentina, (iii) cuarenta entrevistas semiestructuradas a informantes calificados de programas FIDA, y (iv) fuentes provenientes de contribuciones académicas sobre la materia.

Se destaca que a lo largo del libro los autores se enfocan especialmente en las acciones del FIDA, por su importancia e influencia en distintos programas de desarrollo rural desde 1983, y por la información e informantes claves a los que tuvieron acceso (documentos de diseño, ejecución y evaluación).

Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Centro de Historia Argentina y Americana

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

[http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es\\_AR](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR)



Recibido: 18 de enero de 2016; aceptado: 18 de abril de 2016; publicado: 27 de abril de 2016

El capítulo primero se aboca al estudio de los diversos significados del concepto desarrollo. Durante las décadas de 1960, 1970 y 1980, la problemática del desarrollo rural era ajena a la Argentina y estaba fuertemente asociada a la teoría de la “modernización”. A partir de allí, las concepciones fueron mutando, y organismos como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y más tarde el FIDA, comenzaron a involucrarse en los programas de desarrollo rural, en el marco de la estrategia denominada “Desarrollo Rural Integral” (DRI) que se extendió hasta la década de 1980. En ese contexto, con la recuperación democrática de 1983, se avanzó en las negociaciones con el BID y el FIDA, dando origen a los primeros programas de desarrollo rural en Argentina. Pero fue durante el período del Consenso de Washington (1991-2002), cuando el desarrollo rural comienza a ocupar un lugar en la agenda pública nacional. Durante esa década se pusieron en marcha una serie de programas para pequeños y medianos productores agropecuarios a cargo de diferentes agencias gubernamentales sostenidos por distintas fuentes de financiamiento (Presupuesto Nacional, BID, BM, FIDA).

Las estrategias de intervención de esos programas proponían crear y fortalecer capacidades locales, pero brindaban un menú acotado de opciones, a partir de las cuales los productores buscaban el camino que consideraban más adecuado para su caso. Sin embargo, durante la década de 1990 los programas fueron insuficientes para compensar la magnitud de la crisis y la concentración de la estructura agraria.

En la etapa marcada por el “pos-Consenso de Washington” (luego de 2003), los autores dan cuenta de la multiplicidad de corrientes que contribuyen a la idea de “otro” desarrollo, entre las que resalta el Desarrollo Territorial Rural (DTR) que se inscribe, con mayor o menor énfasis, en la mayoría de los programas de desarrollo rural de Argentina después de 2004.

El segundo capítulo se destaca por la cantidad de información que contiene acerca de cada programa de desarrollo rural (PDR). Luego de plantear el contexto económico, social y político en el que se inscriben las políticas para la agricultura familiar y su situación económico-productiva en Argentina, los autores describen los programas según las etapas históricas definidas previamente: la etapa de la teoría de la modernización (1984-1990), el Consenso de Washington (1991-2002) y el pos-Consenso de Washington (2003-2014).

A lo largo del capítulo, los autores analizan información detallada de cada programa en relación a: población objetivo, período de ejecución, fuentes de financiamiento, objetivos buscados, herramientas de intervención, alcance geográfico y modalidad de implementación en los territorios, entre otros aspectos.

A través de su estudio, identifican como común denominador la oferta de un menú cerrado que abarca a la asistencia técnica, la capacitación y el financiamiento para actividades productivas de los agricultores familiares, y el funcionamiento en base a la organización grupal, concebida como paso previo de un proceso que apunta a la asociación horizontal entre sus asociados. Mientras que por otro lado, las diferencias identificadas entre los PDR giran en torno a sus objetivos (algunos priorizan la inserción en los mercados y otros la mejora en las condiciones de vida), el diseño institucional (grado de descentralización y participación de los destinatarios), y en torno a la población objetivo de cada uno (desde los pequeños productores pobres, hasta los que trascienden a los productores familiares). Como cierre del segundo capítulo, los autores destacan cambios en los programas financiados por el FIDA en torno a la relación entre el organismo y los Gobiernos provinciales, la incorporación de las cuestiones asociadas al medio ambiente, la ampliación de la cobertura geográfica y la mayor amplitud de la población objetivo en sus programas.

En el tercer capítulo, se aborda un aspecto de los programas pocas veces analizado con profundidad: se refiere a los actores sociales y a los mecanismos institucionales que construyeron la problemática del desarrollo rural en Argentina. Primero se analiza el vínculo entre los organismos internacionales de financiamiento y el Gobierno Nacional, caracterizado por dos etapas de diálogo político: la primera, 1983-2002, marcada por las dificultades económicas en el país y la inestabilidad de las autoridades intervinientes; y la segunda, 2003-2013, con un nuevo Gobierno, estabilidad económica y de los funcionarios, y con una mejora en el diálogo que posibilitó concluir proyectos que estaban paralizados.

Por el lado de las agencias destinadas al desarrollo rural, se resalta el trabajo realizado por la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural (SSAF) y, la Unidad para el Cambio Rural (UCAR). Los autores aluden a la diferencia entre las dos agencias acerca de la agricultura familiar: para la SSAF se constituyen en sujetos de derecho en un sentido amplio, mientras que en la UCAR las acciones de los distintos programas y proyectos tienen un carácter socioeconómico, abocado a la creación de valor agregado, generar mecanismos de comercialización o consolidar organizaciones económicas.

Luego, Lattuada, Nogueira y Urcola analizan el rol de los Gobiernos provinciales con los que el FIDA ha realizado contratos de suscripción. Si bien se reconocen algunos elementos de cambio a lo largo de las décadas de estudio en torno a la flexibilización de los arreglos institucionales, también se reconocen algunas deficiencias como el déficit de las intervenciones en torno al valor agregado o la comercialización, el desmembramiento de los equipos técnicos en algunas experiencias (lo que dificulta la sostenibilidad), y la excesiva lógica de control que implica la implementación de los programas con financiamiento externo.

Más adelante, en el mismo capítulo, se analizan las evaluaciones que hacen técnicos de campo y los destinatarios sobre ejes de intervención como: la asistencia técnica y financiera, la participación de los sujetos destinatarios, la problemática de género, la juventud y los pueblos originarios, el agregado de valor y la comercialización, y la tenencia de la tierra, entre las más importantes. Como resultado general, los autores destacan que los destinatarios valoran positivamente la intervención de los programas porque llegan a zonas rurales con histórica falta de acceso a recursos, pero generan disconformidad si no logran concretar acciones continuas y sostenidas a lo largo del tiempo.

El capítulo cierra con las consideraciones en torno a la sostenibilidad de los PDR. Los autores apuntan aspectos positivos y negativos de los últimos años. Como positivo señalan la institucionalización de la problemática del desarrollo rural en distintos organismos, pero sugieren, para que las intervenciones sean exitosas, la necesidad de trascender los tiempos promedios de ejecución de los programas, ya que las estructuras profesionales y técnicas suelen retrotraerse a la situación previa al programa una vez que este finaliza, por eso: “el problema de sostenibilidad de los logros de los programas (...) continúa siendo una problemática importante no resuelta y reconocida por sus gestores” (Lattuada, Nogueira y Urcola, 2015: 269).

En el cuarto capítulo, los autores señalan las principales transformaciones en las políticas de desarrollo rural durante el período 1984-2014, centrados en la experiencia del FIDA en Argentina, destacando un proceso de cambios graduales de los programas en: (i) el objeto del desarrollo rural, (ii) la población objetivo, (iii) las estrategias e instrumentos de intervención, y (iv) la gestión de los mismos.

En cuanto al primer punto, Lattuada, Nogueira y Urcola apuntan un cambio marcado por el paso desde un objeto centrado en los aspectos productivo/sectorial hacia un enfoque territorial y mayor alcance geográfico. En cuanto a la población objetivo, visualizan una ampliación de la base social que mutó desde los pequeños productores pobres hacia los agricultores familiares e incluso a mujeres, jóvenes y poblaciones originarias. En cuanto a los instrumentos, se hace hincapié en el paso del acceso al mercado crediticio como búsqueda principal de los primeros programas, hacia los aportes no reembolsables. Por último, en torno a la gestión, mencionan la influencia de las reuniones y talleres específicos a partir del año 2004, que fueron construyendo una mayor institucionalidad de las políticas de desarrollo rural hasta alcanzar, como hecho relevante, la unificación de la gestión de programas con financiamiento internacional en la órbita de la UCAR, la creación de la Secretaría de Agricultura Familiar dentro del MAGyP y los cambios dentro el INTA, cada uno con su perspectiva sobre el desarrollo rural y la agricultura familiar.

En el capítulo final se desarrollan las conclusiones generales del estudio, para lo cual los autores se preguntan si luego de tres décadas de intervención de programas de desarrollo rural (1984-2014), se han alcanzado los objetivos planteados, y qué potencialidades presenta la continuidad de la intervención de los organismos de financiamiento internacional: su respuesta no es simple. Lattuada, Nogueira y Urcola retoman los elementos positivos y negativos de los capítulos previos de las políticas de desarrollo rural y destacan particularmente las “lecciones aprendidas” por la experiencia del FIDA en Argentina, como parte de las potencialidades del desarrollo rural a lo largo de las tres

décadas de estudio, para su consolidación en futuras etapas. En este sentido, los principales resultados positivos señalados son la efectiva realización de los programas en los territorios, y la institucionalización en la agenda nacional de la problemática de la agricultura familiar y el desarrollo rural durante el período 1984-2014.

El libro finaliza con dos anexos. El primero dedicado a la sistematización de experiencias en las provincias de Corrientes, Formosa, Chaco, Catamarca, Tucumán y Neuquén que permiten reflexionar sobre las “lecciones aprendidas” en torno al rol del Estado como promotor y regulador de los procesos de desarrollo, la importancia de las estrategias de fortalecimiento de las organizaciones de los productores, y la necesidad de propiciar herramientas financieras adaptadas a las necesidades de los productores con perspectivas de autogestión. Mientras que en el Anexo II, se da cuenta de los informantes calificados entrevistados para el libro y los organismos a los que pertenecen.

En resumen, tomando como referencia principal el trabajo e influencia del FIDA, el libro analiza los cambios paulatinos en torno a los enfoques teóricos, la modalidad de implementación y articulaciones sociales que construyeron diferentes lineamientos sobre el desarrollo rural en las políticas públicas de Argentina. Sin embargo, no soslaya las limitaciones, materias pendientes y controversias en torno a la necesidad actual, tanto de mayor coordinación (administrativa y territorial), como de continuidad en las estrategias e instrumentos de los programas y proyectos de desarrollo rural, destinados a los sectores de la agricultura familiar cuando el objetivo es incrementar sus posibilidades de inclusión social.