



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN



GEORGETOWN UNIVERSITY

**Argentina: cambian los escenarios, quedan las políticas.  
El caso del Programa Federal de Reconversión Productiva para la  
Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria-Cambio Rural (1993-  
2020) \***

\*Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo

Maestranda: Delfina Tropeano

Director: Mario Navarro (UNSAM)

Co-directora: María Elena Nogueira (Universidad Nacional de Rosario)

## **Abstract**

¿Qué es lo que hace que una política pública se extienda a lo largo del tiempo? ¿Qué factores explican la perdurabilidad de un programa ante distintos contextos, cambios de gobierno y condiciones socioeconómicas divergentes? Existe una variedad de Programas en Argentina cuya ejecución se ha mantenido a lo largo de décadas, trascendiendo los cambios en los escenarios en que se aplican. La presente investigación enmarcada en el estudio de políticas públicas utiliza el enfoque del Marco de las Coaliciones Promotoras, dentro de la corriente teórica del cambio en la política, para responder a dicho interrogante. En este sentido, se analiza el Programa Federal de Reversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural) del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que en 2020 cumplió 27 años de ejecución.

## Índice de Contenidos

Índice de siglas y abreviaturas.....	5
Argentina: cambian los escenarios, quedan las políticas. El caso del Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria-Cambio Rural (1993-2020) .....	6
Introducción.....	6
Presentación del problema, objetivos e hipótesis .....	8
Plan de Trabajo y Metodología .....	11
CAPÍTULO I - Marco Teórico y Estado de la Cuestión .....	15
¿Qué es un programa y de qué depende su capacidad de cambiar? .....	15
Enfoques para explicar el cambio en la política.....	17
El Marco de las Coaliciones Promotoras.....	20
Legado y Sucesión en el Cambio Político como complemento del MCP .....	29
Aplicación al Programa Cambio Rural.....	33
Estado de la cuestión: relevamiento de estudios enfocados en Cambio Rural.....	35
CAPÍTULO II – Programas de asistencia rural en la Argentina de los 90.....	38
El PSA: Programa Social Agropecuario.....	38
1. Cambio Rural: Programa Federal de Reconversión Productiva para Pequeños y Medianos Productores .....	40
2. Cambio Rural II: Innovación e Inversión.....	48
3. Cambio Rural. ¿Un retorno a sus orígenes? .....	50
Análisis comparativo de los 3 momentos bisagra de Cambio Rural. ....	53
CAPÍTULO III - Análisis del caso Cambio Rural .....	56
Sistema de Creencias CR.....	58
Una coalición promotora bien instalada .....	58
Desafíos y amenazas.....	64
El “sostén” del INTA.....	69
El subsistema de CR y el flujo de sus componentes .....	70
CAPÍTULO IV - Consideraciones finales.....	72
Bibliografía.....	75
Sitios web .....	80
Anexo – Protocolo de entrevistas .....	81
Guión General .....	81
Universo de entrevistados.....	84

Cambio Rural - 1º etapa.....	84
Cambio Rural II – 2º etapa .....	84
Cambio Rural - 3º etapa.....	84

## **Índice de siglas y abreviaturas**

AP	Agente de Proyecto
CR	Cambio Rural
CR II	Cambio Rural Dos
GAL	Grupos de Abastecimiento Local
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MAGyP	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca
MCP	Marco de las Coaliciones Promotoras
MS	Marco de Corrientes Múltiples
PA	Promotor Asesor
PSA	Programa Social Agropecuario
SAGyP	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca
SAPyA	Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentos

## **Argentina: cambian los escenarios, quedan las políticas. El caso del Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria-Cambio Rural (1993-2020)**

### **Introducción**

Argentina se caracteriza por ser un país muy volátil tanto económica como políticamente. Esto genera que los escenarios donde operan los decisores políticos se transformen constantemente y, por consiguiente, algunas políticas que fueron pensadas para un determinado momento y en un determinado lugar, resulten sometidas a tensión y cambio. Sin embargo, encontramos en nuestro país programas que se han extendido en el tiempo superando estas complejidades, lo que nos lleva a indagar, en términos amplios, sobre el cambio y la permanencia en la política pública.

La presente investigación se enfoca en el período comprendido a partir de 1993, año en que se creó el Programa de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria, Cambio Rural, una política ejecutada por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que surgió como forma de asistir a aquellos productores que se encontraban en condiciones críticas y que aún hoy, en un contexto radicalmente diferente, se mantiene vigente.

Durante los últimos veintisiete años han sido muchos los cambios a nivel político y económico tanto en Argentina como en el mundo. En términos de gobierno nacional, durante este lapso gobernaron diez presidentes<sup>1</sup>, pertenecientes a, al menos, cuatro partidos distintos: Partido Justicialista, Alianza, Frente para la Victoria y Cambiemos; y, hoy, el Frente de Todos. Esta alternancia significó una modificación en la orientación de las políticas públicas, acompañadas por los efectos de las políticas internacionales. Resulta interesante, en estas circunstancias, que un Programa subsista a las transformaciones, teniendo en cuenta las diferencias en las prioridades propias de cada gobierno, de los actores decisores y los entramados sociales divergentes.

En lo que respecta al sector agropecuario, la cuestión institucional es un claro reflejo de esta volatilidad. La cartera agropecuaria ha atravesado durante las últimas dos décadas

---

<sup>1</sup> Estos presidentes fueron: Carlos Menem (PJ), Fernando De La Rúa (Alianza), Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Camaño -crisis político-institucional con sucesión de 3 presidentes-, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner (Frente para la Victoria), Cristina Fernández (Frente para la Victoria) y Mauricio Macri (Cambiemos).

una serie de cambios de jerarquía que, directa o indirectamente, impactan sobre las políticas sectoriales.

El Ministerio de Agricultura, en cuya órbita se encuentra el INTA, se creó en 1898 y se mantuvo hasta 1958, año en que se le redujo el rango y pasó a ser la Secretaría de Agricultura y Ganadería, dependiente del Ministerio de Economía. Durante las décadas posteriores volvió a obtener rango ministerial en los gobiernos de facto entre 1971 y 1973 y en 1981, para luego retroceder en jerarquía y retornar al rango de Secretaría, ya sea en la órbita del Ministerio de Economía o de Producción. Fue en 2009 que la Secretaría de Agricultura volvió a ser Ministerio y, en esta oportunidad, se consolidó como el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. En 2015, si bien se mantuvo el rango, se avanzó en un cambio nominal y el Ministerio pasó a ser de Agroindustria, condición en la que se mantuvo hasta 2018, cuando se convirtió nuevamente en una Secretaría dependiente del Ministerio de Producción. Este rango, sin embargo, fue de corta duración ya que en 2019 la cartera agropecuaria volvió a obtener su rango ministerial con la denominación de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

El INTA, por su parte, también es un escenario cambiante teniendo en cuenta que su presidente cambia a la par que lo hace el Ministro y/o Secretario de Agricultura, es decir, cuando cambia el gobierno. En el caso de la Dirección Nacional, que coordina, planifica y gestiona las actividades del Instituto, la persona que ocupa este cargo está menos ligada a los cambios de gobierno, es decir, el Director Nacional puede permanecer en su función trascendiendo la alternancia de la presidencia de la institución. Cabe destacar que, sin embargo, al ser un área que responde directamente a la presidencia del INTA, es posible que si asume un nuevo presidente, entonces haya nuevas designaciones en las órbitas que de él dependen. Desde 1993, año en que se creó Cambio Rural, hasta el día de hoy, el INTA ha tenido 14 presidentes, a saber: Félix Cirio (1989-1993), Héctor Huergo (1994), Miguel Ferre (1994-1996), Héctor Larreche (1996-1999), Guillermo Moore de la Serna (2000-2001), Hugo Cetrangolo (2001-2002), Carlos Vuegen (2002-2004), Carlos Cheppi (2004-2008), Carlos Paz (2008-2009), Carlos Casamiquela (2009-2013), Francisco Anglesio (2013-2015), Amadeo Nicora (2015-2017), Juan Balbín (2017-2019) y Susana Mirassou (2019-actualidad).

La volatilidad entonces en la que se inserta Cambio Rural, tanto en el Ministerio como en el INTA, está presente tanto en el ámbito nacional como sectorial, en términos sociales, políticos e institucionales. A continuación profundizaremos en cómo fue el desarrollo

de esta política y qué elementos de la misma han cambiado en casi treinta años. Cabe destacar que, si bien entendemos que el programa es de suma trascendencia en términos de extensión rural, el enfoque estará puesto sobre la política pública desde una mirada de gestión, focalizada en la toma de decisiones.

### **Presentación del problema, objetivos e hipótesis**

Considerando el contexto económico y político cambiante a nivel nacional e internacional, cabe reflexionar acerca de aquellas políticas que se extienden en el tiempo más allá de los cambios que puedan acontecer en sus ámbitos de aplicación. El estudio se enfoca en el accionar de los actores a cargo de tomar las decisiones acerca de la continuación de la política en cuestión.

A partir de ello, se presenta el siguiente interrogante: considerando el contexto económico y político cambiante a nivel nacional e internacional, ¿qué elementos del proceso de la política pública al interior del subsistema en el que se inscribe Cambio Rural explican la perdurabilidad de esta política en el tiempo? En este sentido, cabe preguntarse ¿cuáles son las continuidades evidenciadas en términos de la gestión -es decir, el posicionamiento institucional-, el perfil de los sujetos a quienes está orientado el programa y los modos de financiación del mismo? Y por último, ¿cuáles fueron las amenazas a las que se vieron enfrentados los defensores del programa y de qué manera actuaron frente a estos desafíos?

Se utilizarán para dicho análisis tres conjuntos de ideas teóricas: una conceptualización del cambio propuesta por Peter Hall, el Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP) cuyo principal referente es Paul Sabatier y establece relaciones entre los actores para dar cuenta de los cambios que acontecen en la política. A su vez, complementaremos el análisis con la corriente teórica de legados en la política, representada por Richard Rose, y cuyo aporte reside en explicar las dificultades que puede encontrar un decisor político a la hora de innovar.

En este sentido, nuestro objetivo general consiste en, a partir del análisis del caso de Cambio Rural, responder al más amplio interrogante de cuáles son los factores que inciden en la supervivencia de las políticas públicas en Argentina. En lo que respecta a los objetivos específicos, éstos son:

- establecer diversas categorías de la noción “cambio de política” e identificarlas en el caso bajo estudio



- determinar los factores que influyen los sistemas de políticas públicas en nuestro país, tomando el caso de Cambio Rural. Hay que advertir que no obstante no se pretende una generalización expedita; los resultados deben tomarse como una ilustración de la problemática general del cambio de políticas públicas en el país.

Más específicamente sobre el caso:

- discernir rupturas y continuidades entre las tres etapas identificadas dentro del Programa
- establecer los factores que explican la continuidad de Cambio Rural

A partir del análisis teórico y la investigación del caso se proponen dos hipótesis que sugieren resultados convergentes.

- En primer lugar, se sostiene que los cambios que se identifican en el Programa Cambio Rural en los 27 años de ejecución son de tipo incrementales, ubicándose en lo que Hall denomina cambios de 1° orden.
- A partir de ello se desprende como segunda hipótesis, que es la más relevante, que la no adopción de cambios significativos se explica, por un lado, por la inercia de la política y, por el otro, por la capacidad estratégica de una coalición promotora que defiende esa política, superando así las amenazas de terminación presentes en contextos de elevada volatilidad del macroambiente. Esta segunda hipótesis cobra especial relevancia si se tienen en cuenta otro tipo de políticas que han sido ejecutadas por el INTA y que fueron discontinuadas como, por el ejemplo el Programa Social Agropecuario (PSA), cuya evolución se analiza en el Capítulo II.

Tabla 1 . Hipótesis

Hipótesis	Descripción	Descripción operacional (ver Tabla 4)
1. Variable dependiente: el cambio	Los cambios registrados en Cambio Rural son de tipo incrementales	Los cambios que se registran en el Programa están vinculados a la calibración

		de los instrumentos: cantidad de grupos beneficiarios, incorporación de figuras operativas. Son cambios de tipo incremental, ubicados en lo que Sabatier considera aspectos secundarios y están asociados al proceso de aprendizaje en la política. Punto desarrollado en x capítulo.
2. Variable independiente: coalición promotora.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los programas se mantienen estables porque debido a la inercia política, su discontinuación exige costos, lo que hace más común una deserción lenta que una discontinuidad con punto de quiebre.</li> <li>• La capacidad estratégica de la coalición promotora trasciende las amenazas de contextos volátiles.</li> </ul>	Durante los 27 años de ejecución del Programa, todos los gobiernos que llegaron al poder continuaron la política. Las ocasiones en que hubo una decisión y voluntad de recortar el financiamiento, la coalición promotora actuó estratégicamente para defender la continuidad del programa.

Richard Rose (1990) plantea que, si bien la herencia en la política antecede a la decisión, no la excluye. En el tiempo limitado en que un determinado gobierno está en el poder, se le pueden introducir cambios a los programas y reaccionar ante situaciones novedosas o compromisos previamente establecidos. En lo que respecta a Cambio Rural, sin embargo, veremos que el programa no solo fue heredado por los distintos gobiernos de los últimos 27 años, sino que no se han efectuado cambios de magnitud en el mismo.

## **Plan de Trabajo y Metodología**

El recorte temporal seleccionado para la presente investigación corresponde al lapso de duración del Programa Cambio Rural, es decir de 1993 hasta la actualidad. Esta selección responde al objetivo del trabajo de hacer un estudio de caso sobre una política que se haya extendido en el tiempo durante, al menos, diez años. Este lapso es para Sabatier el tiempo mínimo en que puede evaluarse si una política registra cambios o no dentro del MCP.

Consideramos el caso a estudiar uno crucial ya que están presentes todos los factores que predicen cambio -un país errático en sus políticas, un programa sin involucrados con peso económico o político y que no puede objetivamente exponerse como exitoso- y, sin embargo, se mantiene vigente. Además, se pretende contribuir a los estudios del Programa Cambio Rural tanto dentro como fuera de las Instituciones que lo coordinan y ejecutan, es decir, el Ministerio de Agricultura y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Para probar nuestra hipótesis realizamos una revisión teórica acerca del cambio en el proceso de la política y un análisis minucioso del MCP, desarrollando las categorías y conceptos aplicables a nuestro caso.

En primer lugar, tomamos la noción de cambio adoptada a partir de dos tipos de estudios; los que plantea Hall (1993) y los de Sabatier (1998), que distinguen niveles de cambios y buscan entender cómo éstos interactúan en los subsistemas de la política con características institucionales para favorecer en mayor o menor medida los patrones en el desarrollo de una política.

En este sentido se presenta al cambio paradigmático como un proceso en el que hay un cambio fundamental y reajuste de la mayoría de los aspectos de la elaboración de políticas y que sólo se produce cuando las propias instituciones políticas se transforman. En ausencia de esos procesos se plantea la hipótesis de que los cambios que se producen son de tipo incrementales (Howlett y Cashore, 2009). Esta diferenciación entre cambios de paradigma (mayores) o cambios incrementales (menores) en la política resulta fundamental para evaluar de qué manera ha evolucionado Cambio Rural a lo largo de los años y porqué se plantea que es una política pública que no ha cambiado. Si bien pueden encontrarse elementos diferentes en las distintas etapas de ejecución del programa, veremos

que todos ellos responden a un tipo de cambio incremental, cuestiones operativas vinculadas a un proceso de aprendizaje en la política (al cual nos referiremos posteriormente) que no significan un verdadero cambio en la política pública en cuestión.

Para medir la variable dependiente -el cambio-, partimos de la noción de Peter Hall que, como veremos posteriormente, distingue tres tipos de cambio dentro del proceso de una política: de primer, segundo y tercer orden.

Por otra parte, la unidad de análisis mediante la cual explicamos el cambio son lo que Sabatier denomina coaliciones promotoras, es decir, redes de personas unidas por sistemas de creencias. Este concepto, sobre el cual se profundiza posteriormente, hace referencia a los valores básicos, relaciones causales y percepciones del problema en el marco de una política. Las categorías que integran los distintos niveles de estos sistemas de creencias, nuestra variable independiente, pueden identificarse como objetivo, cantidad y tipo de beneficiarios, ámbito y metodología de aplicación, autoridad ejecutora, el financiamiento y las ideas de los actores en torno a la política.

Para llevar a cabo nuestro análisis se utilizan como fuentes primarias de validación documentos oficiales de gobierno y testimonios de decisores que han sido clave a lo largo de las distintas etapas de la política en cuestión y en los que encontramos denominadores comunes que dan cuenta de la ausencia de un cambio en la política estudiada.

Por otro lado, entendemos como actores clave a: funcionarios públicos que ocuparon y ocupan cargos vinculados al Programa Cambio Rural y agentes técnicos pertenecientes a áreas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. El universo de entrevistados que se presenta a continuación responde a nuestro objetivo de analizar el cambio desde el punto de vista gerencial en la política. En este sentido, los beneficiarios de Cambio Rural no fueron entrevistados ya que, si bien son fundamentales para medir el impacto, el éxito o el fracaso de una política, no es el objetivo de nuestra investigación medir estas variables. Como veremos posteriormente, el hecho de que no se haya realizado una medición de impacto que permitiera medir el impacto de Cambio Rural resalta aún más el interrogante acerca de la perdurabilidad de esta política. En esta línea, se seleccionaron a ocho personas que fueron ejecutivos y coordinadores durante tres etapas distintas del programa y bajo gobiernos diferentes. Si bien todos los entrevistados accedieron a que sus nombres fuesen utilizados dentro de la presente investigación, y en los estudios de Ciencias Políticas los nombres pueden tener un

valor fundamental, se decidió presentar únicamente los cargos ocupados, dejando las identidades en confidencialidad.<sup>2</sup> Teniendo en cuenta estas cuestiones, los testimonios obtenidos a lo largo de la investigación corresponden a decisores que ocuparon las siguientes funciones<sup>3</sup>:

- Entrevistado 1: Presidente del INTA 1989-1994. Subsecretario de Alimentos 1996-1997
- Entrevistado 2: Director Nacional de INTA de 2003 a 2007. Formó parte de la comisión creadora del Programa Cambio Rural, Coordinador Nacional del Programa hasta 1996.
- Entrevistado 3: Coordinador Nacional de Cambio Rural de 1996 a 1999, Presidente de INTA de 2003 a 2008 y Secretario de Agricultura de 2008 a 2009.
- Entrevistado 4: Coordinador de Cambio Rural por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca desde fines de los 90 hasta 2013.
- Entrevistado 5: Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de 2013 a 2015 y presidente de INTA DE 2009 a 2013
- Entrevistado 6: Secretario de Agricultura de 2013 a 2015, impulsor de CR II
- Entrevistado 7: Coordinador Nacional de Transferencia y Extensión de INTA desde 2013 hasta la actualidad
- Entrevistado 8: Coordinador Nacional de Cambio Rural en Ministerio de Agroindustria de 2017 hasta la actualidad.

Las voces de estos actores que fueron protagonistas tanto de la creación como de los posteriores relanzamientos o, simplemente, sostenimiento del programa, nos brindaron

---

<sup>2</sup> En una primera versión se presentaron las identidades de los sujetos entrevistados por una cuestión de contralor académico, puesto que la circulación del trabajo estaba restringida a los jurados. Sin embargo, en esta versión definitiva que es de carácter público, se respeta el protocolo de anonimidad de los entrevistados. Se agradecen en este sentido a las observaciones realizadas por uno de los jurados. Cabe destacar que todos ellos accedieron a que tanto sus declaraciones como sus identidades fuesen utilizados y en su caso, publicadas, a los efectos de la presente investigación.

<sup>3</sup> Las identidades de estos actores forman parte del Anexo referente al protocolo de las entrevistas.

datos que, por su nivel de sensibilidad, no podríamos haber encontrado en la literatura oficial y allí radica lo esencial de su aporte.

Los guiones – que pueden encontrarse en el protocolo anexado- se diseñaron de manera individual en función de los cargos ocupados por cada uno de los entrevistados. Sin embargo, algunas preguntas concernientes a cuestiones núcleo de la política fueron transversales a todos los cuestionarios, de manera de poder identificar similitudes y diferencias en sus sistemas de creencias. También se hizo especial foco en la cuestión de la amenaza presupuestaria, ya que consideramos que es este el principal desafío al cual pudieron hacerle frente los miembros de la coalición promotora y de esta manera, sostener el programa Cambio Rural.

Las variables que nos permiten operativizar la noción de cambio; esto es, evaluar la presencia o no de cambios en la política son las siguientes:

- el posicionamiento institucional (cuales fueron las unidades ejecutoras, de qué manera funcionó la articulación institucional),
- el perfil de los actores beneficiarios a quien está dirigido el programa, y
- el modo y volumen de financiamiento.

Estos tres elementos son lo que definen si las transformaciones registradas a lo largo de los 27 años de ejecución del programa han sido de tipo paradigmáticas (máximo nivel de cambio), o bien incrementales en cuanto a la metodología (nivel intermedio), o incrementales en aspectos operativos (menor nivel o volumen de cambio) , conceptos que desarrollaremos a continuación.

## **CAPÍTULO I - Marco Teórico y Estado de la Cuestión**

### **¿Qué es un programa y de qué depende su capacidad de cambiar?**

Resulta fundamental como punto de partida definir qué entendemos nosotros como programa. Una definición formal sería considerar al programa una medida específica que establece la forma en que los empleados públicos están autorizados a gastar dinero en la consecución de los objetivos establecidos y trata del "cómo" de la política pública.

Los programas son parte de la política pública; son medidas concretas para hacer cosas tales como brindar atención hospitalaria; regular el comercio en el mercado de valores; o mantener la seguridad de los pasajeros de la aerolínea. Los programas organizan y dirigen los principales recursos del gobierno (leyes, dinero, personal y organizaciones) hacia fines identificables. Los objetivos de los programas varían: algunos se dirigen a personas, como los beneficiarios de los pagos de la seguridad social o los niños con discapacidades físicas específicas. Otros están dirigidos a organizaciones, ya sea en el sector público, como las autoridades locales o la policía; o el sector privado, como las empresas que emiten altos niveles de contaminantes; o a condiciones que conciernen a ambos sectores, como la salud y la seguridad en el trabajo.

Los programas combinan el "hardware" y el "software" necesarios para avanzar hacia un objetivo de política (Rogers, 1995). El hardware consiste en leyes, dinero, personal y otros recursos de la organización que son necesarios para lanzar un nuevo programa. Sin embargo, son insuficientes para poner en práctica un programa. También se requiere software, incluida la capacitación de funcionarios en nuevas tareas, el desarrollo de procedimientos informales para integrar un nuevo programa en instituciones públicas existentes y sistemas de entrega que vinculen a las agencias públicas con los beneficiarios previstos. Cada programa es una mezcla de recursos, y la combinación varía de un programa a otro. Los programas son la encarnación tangible de los compromisos de política.

Desde la perspectiva administrativa de un departamento gubernamental, un programa funciona si sus aportaciones de recursos se transforman efectivamente en productos entregados a aquellos legalmente autorizados para recibirlos. Desde la perspectiva de un funcionario electo, un programa funciona si produce satisfacción política.

Un programa puede ser considerado satisfactorio cuando hay evidencia que dé cuenta de ello o no hay críticas que den cuenta de lo contrario. Las actividades de un programa establecido generan habitualmente evidencia sobre su administración. Las estadísticas

muestran cuánto dinero se gasta y cómo muchas personas están empleadas, cuántos reclamos se hacen por beneficios y qué tan rápido los funcionarios actúan en el manejo de los reclamos.

Donde los objetivos de un programa son grupos sociales fácilmente identificables, como jóvenes desempleados o ancianos que esperan operaciones de cataratas, las estadísticas oficiales indicarán la medida en que el problema que aborda un programa es mejor o peor. La forma más simple de evaluación basada en evidencia de un programa es comparar los últimos resultados con los del año anterior.

En cuanto a la posibilidad de cambio dentro de un programa, Rose (2005) propone que si bien los riesgos generalmente son insuficientes para que los formuladores de políticas busquen un mejor programa en otra parte, “los riesgos pueden estimular la conciencia de que los programas no son a prueba de bombas en el sentido metafórico, y en el reino de la seguridad nacional, un riesgo puede convertirse en una realidad mortal”.

Si un programa produce satisfacción, entonces no hay estímulo de aprendizaje que promueva un cambio, sino que los esfuerzos se orientan a administrar el status quo. Cuanto más tiempo perdura una política, mayor es la chance de que se vuelva obsoleta, tarde o temprano, un programa que funcionaba como solución en algún momento, se vuelve un problema.

Una posibilidad ante casos como éste, que generan presión, es que los decisores busquen recetas políticas que funcionaron tiempo atrás y la repitan, una solución que no requiere de aprendizaje ni cambio, pero que también se vuelve obsoleta. En este sentido, es necesario un aprendizaje instrumental, es decir, aprender para poder aplicar políticas que no solo acaben con la insatisfacción sino que, además, mejoren las condiciones de vida de la sociedad.

Cuando un programa funciona, es decir, que casi todos los involucrados están satisfechos, entonces no hay necesidad de cambio. Sin embargo, cuando los funcionarios a cargo de un programa obtienen información que indica que las cosas no están saliendo como correspondería, entonces pueden aprender preguntándose por qué sucede esto (Hecló, 1974).

A esto ayuda el hecho de que, debido a que están cerca de la acción, los funcionarios ven signos de dificultades antes de que haya una expresión pública de descontento (Rose,



2005). Es ante estos signos que las autoridades pueden entonces plantear cambios a realizarse en una política determinada.

### **Enfoques para explicar el cambio en la política**

Para entender la persistencia de las políticas en Argentina nos centramos, en términos generales, en la teoría del cambio en el proceso de la política (*policy change*). Un gran aporte a la concepción del cambio en las políticas públicas es el de Peter Hall (1993) que, al referirse a los paradigmas en la política y el aprendizaje social, distingue tres tipos de cambio dentro del proceso de una política: de primer, segundo y tercer orden y toma como unidad de análisis los subsistemas de política.

Según este autor, los cambios de primer orden se dan cuando cambia la calibración de los instrumentos de la política dentro de las instituciones que las llevan a cabo, en otras palabras, cambios operativos. Los cambios de segundo orden, por su parte, implican transformaciones en los tipos dominantes de instrumentos de política utilizados, dado un régimen de la política existente. Por último, los cambios de tercer orden implican ajustes en el conjunto de los fines abstractos de las políticas.

Hall plantea que los cambios de primer y segundo orden pueden considerarse como casos de "elaboración normal de políticas", es decir, de un proceso que ajusta la política sin cuestionar los términos generales de un paradigma político determinado, algo así como "la ciencia normal". Se trata de cambios que registran dos tipos de magnitudes: el del primer orden es apenas un cambio incremental y sobre aspectos relativamente menores de la política. Lo que no quiere decir que, desde una opción normativa, o desde los propósitos de la política no impliquen significativas señales de advertencia -p.ej. la tasa de deserción o abandono escolar, o la tasa de compromiso de las familias con la educación de los escolares pueden ser señales que motiven reuniones e inquietud para los directivos de establecimientos; pero raramente impactan en los otros niveles de la política pública educativa -es decir, es muy infrecuente que eso conduzca al abandono de la enseñanza presencial en el establecimiento; o bien, a la incorporación de otro tipo de esquemas en los que el sector público ceda protagonismo (al contrario, el tratamiento más común, cuando las señales de alerta se hacen más intensas es conformar un esquema de política paralelo, como la educación de adultos, el plan FINES, y otros fórmulas. Lo aquí dicho debe tomarse no como una crítica al tratamiento que hace la política educativa sino como una ejemplificación de lo que quiere decir un cambio en este primer nivel.

Porque, efectivamente, cuando el sistema, como en el caso de política educativa mencionado, avanza desde preocupaciones al interior de los equipos directivos de las escuelas hacia nuevas pautas -por ejemplo, el Plan FINES-, se asiste a un cambio de política en el segundo nivel. En este segundo nivel cambian los instrumentos con los que se interviene. Si en el primer caso, se ajustaba sobre el modo preexistente -p.ej. pidiendo mayor esfuerzo y atención a docentes y preceptores-, ahora se dispone de un nuevo módulo.

El cambio de tercer orden, por su parte, es probable que refleje un proceso muy diferente, marcado por los cambios radicales en los términos generales del discurso político y asociado con un "cambio de paradigma".

Siguiendo a Hall, los paradigmas políticos no pueden ser totalmente conmensurables en términos científicos o técnicos, ya que cada paradigma contiene su propia concepción de cómo funciona el mundo al que se enfrentan los responsables de las políticas. Esto puede ser relacionado con la idea de "núcleo duro de política" que sostiene Sabatier. En este caso, el movimiento de un paradigma es más probable si se ha producido una acumulación de anomalías, que obliga a la experimentación de nuevas formas de la política. A su vez, los fallos de la política suelen precipitar un cambio en las autoridades competentes para formular política, lo que permite que se inicie una competencia más amplia entre paradigmas. En resumen, un cambio de paradigma sucede por una modificación de los marcos de la política en general, más que en función del aprendizaje de política. Hall resalta esto último, distinguiendo entre el "aprendizaje de políticas" que es usualmente incremental, del "aprendizaje social", que se produce en el plano de los paradigmas. De acuerdo a esto, y teniendo presente la volatilidad del escenario macro de la economía y la política argentina, subrayada por el recambio de perfil político del año 2015, la hipótesis que naturalmente sigue es la adopción de un cambio paradigmático. Como se busca mostrar en esta tesis, ello no sucede y tal es la curiosidad que guía esta investigación.

En la siguiente tabla se presentan las principales diferencias entre los distintos tipos de cambios. Asimismo, se plantean, a modo de referencia, ejemplos de cambios que efectivamente sucedieron en una política nacional como el sistema previsional argentino. Por último, en la cuarta columna se indican qué tipo de transformaciones serían necesaria en Cambio Rural para ser consideraras un cambio paradigmático -algo que como veremos no sucedió- y qué tipo de modificaciones responderían a cambios de primer y segundo orden.

Tabla 2. Tipos de cambio en la política

	<b>Descripción</b>	<b>Ejemplos de posibles cambios de política aplicados a sistema previsional</b>	<b>Ejemplos de posibles cambios de política aplicados a Cambio Rural</b>
<b>Paradigmático (Tercer orden)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acumulación de anomalías, experimentación de nuevas formas de la política y fallos de la política que precipitan un cambio en el lugar de la autoridad sobre la política.</li> <li>• Se pone en juego la relación Estado-Sociedad.</li> <li>• Proceso de aprendizaje social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Privatización” del sistema de JyP cambiando desde reparto a cuenta individual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se tercerizan las funciones del INTA y su condición de Unidad Ejecutora.</li> <li>• Reposicionamiento orgánico de las instituciones. P.ej. Reubicación del programa en otra jurisdicción (o bien, con menor intensidad, un cambio en la ubicación político-organizativa al interior del INTA)</li> </ul>
<b>Instrumental (Segundo orden)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambian los instrumentos a través de los cuales se ejecuta una política.</li> <li>• Proceso de aprendizaje en la política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de cuentas individuales de ahorro jubilatorio por agentes privados (AFJP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambian las figuras de los promotores asesores.</li> <li>• Cambios en general, en la metodología de trabajo grupal.</li> </ul>
<b>Operativo (Primer orden)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambia la calibración de los instrumentos.</li> <li>• Es de tipo incremental.</li> <li>• Proceso de aprendizaje en la política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en la edad jubilatoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en la cantidad de grupos.</li> <li>• Condiciones de acceso al crédito.</li> <li>• Incorporación de figuras operativas, como los padrinos regionales.</li> </ul>

## **El Marco de las Coaliciones Promotoras**

Por su parte, para explicar el cambio, se hará uso de dos tipos de teorías. Una de ellas, la teorización debida a Sabatier tendrá un uso predominante. Una segunda vertiente, la teoría de los “legados de políticas de Rose” será utilizada como un segundo tipo de potencial explicativo.

Durante un largo tiempo, la explicación del cambio no estuvo en el centro del análisis de políticas, que se enfocaba especialmente en el diseño del proceso (por ejemplo, si convenía un método racional o incremental; o si era de carácter “arriba/abajo” o a la inversa).

A partir de mediados de la década de 1980, algunos autores cambiaron el foco de análisis en el proceso de cambio en la política y, en lugar de hacerlo en su carácter procesal, se volcaron hacia una perspectiva que considera una gama de actores con relaciones cambiantes entre sí.

Es en este enfoque de considerar a una política como un proceso más dinámico y menos lineal que se inserta el MCP elaborado por Sabatier en 1993 que, como su nombre lo indica, se trata de un marco y no de una teoría, es decir que si bien intenta establecer una relación científica entre variables, “no lo hace de la manera rígida y extrapolable universalmente a la manera cerrada de una teoría” (Paterson, 2018).

Cruz Rubio destaca que en el año 1993, con la publicación de los trabajos de Baumgartner y Jones y de Sabatier y Jenkins-Smith se realizó el último mayor avance teórico en política pública, marcando con ello una ‘puntuación’ en el pensamiento sobre las políticas públicas.

Desde entonces y hasta ahora, el debate teórico sobre el estudio de las políticas públicas y del cambio político ha tenido como grandes ejes de pensamiento cuatro marcos teóricos principales:

- a) el marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) que surge en 1982;
- b) el marco de los flujos - corrientes múltiples (MS) de 1984;
- c) el marco de coaliciones promotoras (MCP) de 1993;
- d) la teoría del equilibrio puntuado - interrumpido (PE) de 1993”.

Si bien el MS presenta similitudes con el MCP, es este último el que mejor se aplica a nuestro objeto de estudio.

El MS toma como unidad de análisis el sistema en su conjunto o las decisiones individuales que lo componen, es decir, contempla la decisión como un proceso colectivo que es resultado de la puja de fuerzas internas y externas al sistema. Si bien el acercamiento del MCP es similar en este sentido, la principal diferencia es que el MCP se enfoca en las ideas y las creencias más que en los intereses como principales factores que inciden en una decisión, mientras que el MS asume que las soluciones están sujetas a la agenda del gobierno y que se concretan cuando se abre una ventana de oportunidad en la que coinciden las tres corrientes propias del MCP: problema, las políticas (soluciones) y la política.

En otras palabras, el MS (Kingdom, 1984) estipula que para el *agenda setting* y el cambio en la política son necesarias ventanas de oportunidad en las que un emprendedor político toma ventaja para alcanzar sus objetivos en un momento oportuno en el que coinciden los tiempos de la política, las ideas con los problemas y los problemas con la política, es decir, confluyen los tres flujos (Weible, Heikkila, deLeon, Sabatier, 2011).

El MCP, por su parte, resulta idóneo para dar explicación a los interrogantes presentados ya que, como plantea Paul Cairney, Sabatier y Jenkins-Smith desarrollaron este marco teórico para explicar políticas en ambientes con múltiples actores y niveles de gobierno, donde se producen decisiones con altos niveles de ambigüedad y falta de certeza, donde se tardan años en obtener resultados y además se procesa la política de distintas formas, ya sea en casos sumamente disputados políticamente como también en casos de carácter más técnico. Además, en el Marco de las Coaliciones Promotoras Sabatier define a los “cambios mayores” como aquellos que se presentan dentro del núcleo de la política y a los “cambios menores” como a las alteraciones que se dan en el marco de los aspectos secundarios.

Sabatier presenta las siguientes cinco premisas básicas para poder llevar a adelante la aplicación del MCP:

- 1) es necesario identificar el rol jugado por la información técnica respecto del problema abordado por la política, su magnitud, sus causas y posibles impactos
- 2) se requiere una perspectiva de tiempo de al menos diez años

- 3) la unidad de análisis es el subsistema político, compuesto por actores de una serie de organizaciones públicas y privadas que están implicados en un determinado eje/problema
- 4) incorpora al subsistema político (agencias administrativas, comités legislativos y grupos de interés) a periodistas, investigadores y analistas políticos y a actores en todos los niveles de gobierno
- 5) considera a una política pública y/o programa un sistema de creencias con prioridades, valores y percepciones específicas

Además hace énfasis en dos conceptos que resultan fundamentales para nuestro análisis: las coaliciones promotoras y los sistemas de creencias. Resulta interesante, a partir de estas premisas, profundizar sobre el funcionamiento de un programa que lleva 27 años de ejecución. Qué papel han jugado los actores, cuáles son las ideas y valores que comparten, qué visión tienen acerca de la perdurabilidad de Cambio Rural y, especialmente, cómo se logró mantener estable durante tantos años una política pública, sin registrar grandes cambios ante contextos tan volátiles característicos del escenario en que se inserta.

#### Sobre las coaliciones promotoras

En lo que respecta a la primera, se entiende como coalición promotora a personas de una variedad de posiciones (agentes oficiales, líderes de grupos de interés, investigadores) que comparten un sistema de creencias (valores básicos, relaciones causales, percepciones del problema) y que muestran un grado nada trivial de coordinación de actividades a lo largo del tiempo, esta coordinación puede ser fuerte o débil (Sabatier, 1999).

Ahora bien, el contorno de una coalición promotora es relativamente difuso, puesto que es una suerte de red donde existe solo una membresía informal. Del mismo modo, las coaliciones se asocian al espacio de decisión. Aunque no hay objeción teórica para que los beneficiarios, por ejemplo, formen parte de una, lo más común es que se considere y estudie el núcleo más activo de la coalición que, por lo mismo, se agrupa en torno al espacio de decisión. En este sentido, tener testimonios en primera persona de aquellos que han ocupado los cargos más altos de decisión en torno a Cambio Rural permite comprender la articulación entre los distintos actores y su grado de injerencia para la continuidad del programa.

Cabe destacar que no todos los actores que se encuentran dentro de un subsistema pertenecen a alguna de las coaliciones que lo integran, sino que también se reconoce la figura de los *policy brokers*, es decir, intermediarios de la política, cuya principal preocupación es mantener el nivel de conflicto dentro de límites razonables y poder alcanzar alguna solución al problema (Gómez Lee, 2012). La figura de *policy brokers* aparece cuando dentro de un subsistema coexisten dos o más coaliciones y es entonces necesaria la intermediación entre los intereses de una y otra.

El número de coaliciones promotoras que podemos encontrar en un subsistema varía. En los subsistemas quietos, inactivos, latentes, puede haber una única coalición. En la mayoría de los casos, sin embargo, habrá de dos a cuatro coaliciones importantes. Además, cuanto más reciente es el subsistema, o cuando el tema está sujeto a conflictos que se reabren periódicamente según el ciclo presupuestario, mayor es la fragmentación. (Martín, 2005). En una política que lleva casi 30 años de existencia como Cambio Rural no sorprende, entonces, que haya solo una coalición promotora que aglutina en cierta forma a toda la Institución de quien depende su ejecución, es decir, el INTA. En el caso del Ministerio, veremos que si bien los funcionarios de la cartera agropecuaria también forman parte de la misma coalición, históricamente ha habido rispideces entre uno y otro organismo, lo que facilitó que a fin de cuentas hubiese un aprendizaje evidenciado en pequeños cambios operativos.

Dentro del MCP se identifican distintos recursos de los que pueden hacer uso las coaliciones (Cruz Rubio, 2010):

*1. Autoridad formal legal para la toma de decisiones:* Cuando una coalición cuenta con miembros con autoridad (actores en posiciones de decisión clave dentro del gobierno o de los poderes públicos) se convierten en recursos clave de la coalición, siendo de hecho una característica distintiva de las coaliciones dominantes frente a las coaliciones minoritarias (las dominantes cuentan con más actores con autoridad formal que las minoritarias). Como consecuencia, las estrategias de las coaliciones sería las de contar con aliados en estas posiciones clave, mediante elecciones o nombramientos, o bien realizar labores de *lobbying* orientado a influir a estos actores con autoridad.

*2. Opinión pública:* En su revisión al MCP de 2007, Sabatier y Weible dan un lugar predominante a la opinión pública, ya que además de ser un factor limitador exógeno al

subsistema, puede analizarse también como un “recurso de la coalición”. Las encuestas de opinión que demuestran apoyo o aceptación sobre una política es un recurso fundamental para los actores participantes miembros de la coalición dominante. Usar la opinión pública como elemento para ganar apoyos políticos e influir sobre actores clave. Es una estrategia típica de las coaliciones promotoras es gastar mucho tiempo intentando acumular apoyo público (Sabatier and Weible, 2007).

3. *Información*: La información que nos alerta de la magnitud de un problema, que nos ilustra sobre los costos y beneficios de las opciones de políticas sin duda es un recurso importante de las coaliciones. La información es un recurso para ganar batallas políticas, y su uso estratégico permite reforzar creencias, solidificar fidelidades en los miembros de las coaliciones, generar argumentos contra oponentes, convencer a otros actores políticos soberanos para obtener apoyo político y acumular apoyo público (Sabatier and Weible, 2007).

4. *Tropas listas para movilizaciones*: las demostraciones públicas de apoyo, manifestaciones, campañas electorales, sirven como recursos de coalición a fin de demostrar apoyo a sobre las actividades políticas realizadas. Es un recurso muy visible a la opinión pública y que puede ser usado sin grandes esfuerzos o recursos financieros.

5. *Recursos financieros*: El dinero es un recurso que puede servir para comprar otros recursos: para producir información, para ser más visible ante la opinión pública, apoyar candidatos simpatizantes, lanzar campañas mediáticas o incrementar el número de activistas movilizables, etc.

6. *Habilidades de liderazgo*: Las habilidades en el liderazgo son importantes para atraer más recursos, usar eficientemente los ya existentes y crear una visión atractiva de la coalición.

#### Sobre los sistemas de creencias

En lo que respecta a los sistemas de creencias, estos se utilizan como la plantilla sobre la cual se mide el cambio. Están jerarquizados en 3 niveles, a saber: un núcleo profundo, un núcleo de política y los aspectos secundarios.

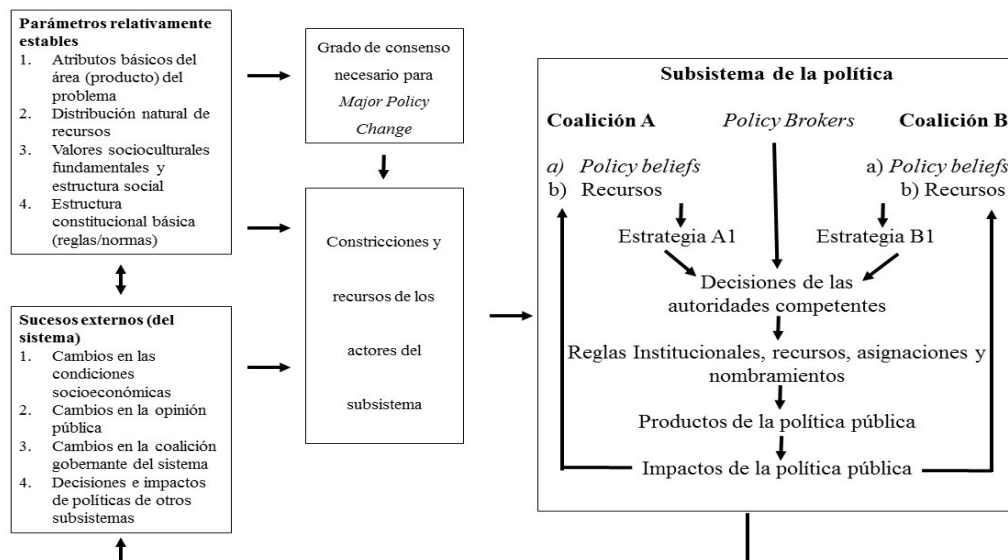
El núcleo profundo incluye creencias normativas y ontológicas, se extiende a lo largo de todos los subsistemas de políticas y su susceptibilidad al cambio es casi nula. El núcleo



de la política está conformado por compromisos normativos y percepciones causales de la coalición -como por ejemplo posiciones fundamentales y estrategias para alcanzar determinadas metas-, se extiende a todo el subsistema y es difícil que cambie aunque no imposible, depende de las anomalías que pueda presentar la experiencia. Por último, los aspectos secundarios comprenden un largo conjunto de creencias concernientes a la seriedad del problema, la importancia relativa de diversos factores causales en escenarios específicos, preferencias de políticas en cuanto a regulaciones deseables o repartos presupuestarios, el diseño de instituciones específicas, y las evaluaciones de la ejecución de los diversos actores” (Sabatier, 1998). El concepto de seriedad en este caso es utilizado por Sabatier en términos de aprendizaje para una política pública, es decir, qué tan serio es el desafío que tienen para poder aprender y llevar adelante cambios menores: si hay una obligación de aprendizaje, el problema es serio, en caso contrario, no lo es. Es en esta categoría donde se encuentran la mayoría de las decisiones referidas a las reglas administrativas, disposiciones presupuestarias o disposición de casos, es el espacio donde los actores de la coaliciones pueden aprender. En lo que respecta a su extensión, estos aspectos pueden encontrarse en partes del subsistema pero no necesariamente en todo y, además, pueden cambiar fácilmente.

El siguiente diagrama, incluido en Sabatier (1999), da cuenta de la estructura completa del marco del MCP y cómo se relacionan sus componentes.

Cuadro 1. Estructura del MCP



Sabatier y Weible (2007) plantean que el comportamiento de los actores participantes del subsistema se ve afectado por dos factores externos: uno relativamente estable (como puede ser la distribución natural de recursos) y el otro más bien dinámico (como por ejemplo los cambios en la opinión pública).

El marco presenta como vías posibles para el cambio en la política las siguientes alternativas (Cruz Rubio, 2010):

1. “Aprendizaje orientado a la política (*policy oriented learning*): Piedra fundacional en el desarrollo del MCP, el aprendizaje es mayormente de orden instrumental, ya que las coaliciones son capaces de aprender de las prácticas y del conocimiento que han aplicado en la política y en las relaciones con los otros actores. Se asume que las creencias más profundas y las creencias de la política son más resistentes al cambio ante la existencia de nueva información. El aprendizaje es una actividad cognitiva que opera en los actores políticos del subsistema, y refuerza el sistema de creencias al nivel secundario, donde la información de orden científico y técnico puede facilitar el aprendizaje. Las creencias secundarias son más proclives al cambio por aprendizaje, dado que precisan de menos evidencia y de convencer a menos individuos, ya que son valores que pueden encontrarse en una porción del subsistema y no necesariamente son compartidos por todos los actores que componen la coalición.

2. Perturbaciones externas (*external perturbations*): esta vía para el cambio sustantivo (*major policy change*) deviene de choques o perturbaciones sistémicos con origen externo al subsistema de la política, tales como cambios en las condiciones económicas, cambios en la opinión pública, cambios en el régimen político, cambios en la coalición gubernamental o dominante, o decisiones políticas o por impactos provenientes de otros subsistemas. El MCP reconoce en este tipo de factores externos la principal fuente de cambio político sustantivo, ya que con su aparición se generan cambios rápidos y abruptos en las *policy core beliefs* y en las *deep core beliefs*.

3. Shocks internos (*internal shocks*): sí son posibles los grandes cambios en las políticas por causas internas (además de las externas originalmente identificadas en las primeras versiones). El cambio político por choques internos directamente cuestiona las creencias profundas sobre la política. El reconocimiento de esta vía para el cambio político ha supuesto el desarrollo de dos ramificaciones importantes (Sabatier and Weible, 2007):

a) La primera postula que tanto *los choques internos como externos redistribuyen recursos de poder críticos*, lo cual puede de hecho reconfigurar los recursos de poder al interior de las coaliciones para hacer que la estructura de poder de una coalición dominante se pase a otra coalición minoritaria (o varias), o incluso hacia otra coalición promotora dominante con más de una coalición minoritaria diferente (Sabatier and Weible, 2007). En definitiva se trata de un reacomodo de fuerzas políticas entre coaliciones que surge como producto de un sisma (como puede ser un escándalo político).

b) La segunda, que *los choques internos confirmarían las creencias profundas de las coaliciones minoritarias e incrementarían las dudas en la coalición dominante*. Este suceso afecta a todos los actores del subsistema: en los actores de la coalición mayoritaria se incrementarían las dudas en la coalición dominante poniendo en cuestionamiento la efectividad de sus políticas llevadas a cabo; en las coaliciones minoritarias se confirmarían las creencias profundas de la política reactivando la participación de los miembros de la coalición minoritaria en cuestión.

4. Acuerdos negociados (*negotiated agreements*): Esta vía crítica para el cambio político se da cuando coaliciones que durante mucho tiempo han estado luchando negocian y acuerdan cambios sustantivos. En la ausencia de perturbaciones internas y/o externas, esta vía de cambio se explica en el MCP combinando las hipótesis relacionadas con el cambio por aprendizaje orientado (*policy oriented learning*) entre coaliciones con la literatura en resolución alternativa de disputas (*alternative dispute resolution ADR*) (Sabatier and Weible, 2007)". Los nueve factores que inciden en la concreción de una negociación son: un "punto muerto dañino", representatividad en la composición de las coaliciones, liderazgo, reglas en la toma de decisiones de consenso, financiamiento adecuado, compromiso a negociar, foco en temas empíricos, confianza y la falta de espacios alternativos.

Otra distinción importante en lo que respecta al MCP, es el modelo de individuo menos racional que asume: se niega la visión de que los actores están principalmente motivados por su interés en el corto plazo, y considera que las creencias son más inclusivas y verificables que los intereses, aunque se reconoce que la estabilidad de las coaliciones puede ser resultado de intereses económicos y organizacionales, es decir se incluye el bienestar individual y/u organizacional al sistema de creencias como principal interés. En otras palabras, si este modelo usa los sistemas de creencias, más que los intereses, como su punto central, es porque considera que las creencias son más inclusivas y más verificables

que los intereses (Sabatier, 1987). Actuando sobre la base de sus sistemas de creencias, los individuos forman coaliciones y presionan para que sus valores se plasmen sobre una política en particular.

Por último, el autor presenta una serie de hipótesis concernientes a 3 de sus ejes fundamentales: las coaliciones promotoras, el cambio en la política, y el aprendizaje orientado a la política (Martha Isabel Gómez Lee, 2007).

Sobre las coaliciones promotoras se plantea que en las polémicas principales dentro de un subsistema de las políticas cuando las creencias sobre las políticas están en discusión, la alineación de aliados y opositores tiende a ser bastante estable en el período de una década aproximadamente. Además, los actores de una coalición de causa mostrarán un consenso substancial sobre cuestiones pertenecientes al núcleo de la política, aunque menos respecto a los aspectos secundarios, un nivel de consenso que se encuentra muy presente en la única coalición promotora identificada en el subsistema de Cambio Rural. Por otro lado, se hipotetiza que un actor (o coalición) abandonaría aspectos secundarios de su sistema de creencias antes de reconocer debilidad en el núcleo de la política.

En lo que respecta al cambio, se considera que los atributos del núcleo de la política de un programa gubernamental en una jurisdicción específica no serán significativamente revisados mientras la coalición de causa que inició el programa permanezca en el poder en esa jurisdicción, excepto cuando el cambio sea impuesto por una jurisdicción jerárquicamente superior. También se plantea que las perturbaciones significativas externas al subsistema (por ejemplo, cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en las coaliciones de gobierno del sistema total, o en los productos de las políticas de otros subsistemas) son causa necesaria, pero no suficiente del cambio en los atributos del núcleo de una política de un programa de acción gubernamental. Como hemos mencionado, Argentina es un país muy volátil en términos económicos, políticos y sociales. Durante 27 años, ha habido más de una oportunidad en que se cuestionaron diversas políticas, principalmente ante la asunción de nuevos gobiernos. Sin embargo, estas perturbaciones externas no han sido suficientes para alterar la base fundacional de Cambio Rural.

Por último, sobre el aprendizaje orientado a la política, Sabatier sostiene que el aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias es más probable cuando hay un nivel intermedio de conflicto informado entre las dos coaliciones, un conflicto muchas

veces presente, a nivel jerárquico interno, entre el Ministerio de Agricultura y el INTA. Mientras la coalición de defensa dominante siga en el poder dentro del subsistema, es improbable que los sistemas de creencias cambien, y es improbable que los atributos básicos de un programa de gobierno se revisen significativamente. La mayoría de los cambios de política rutinarios se producen en el aspecto secundario porque no amenaza la creencia política central de la coalición dominante, ya que los actores del subsistema están dispuestos a renunciar más fácilmente a los aspectos secundarios. Este tipo de cambio de política se produce a través del "aprendizaje de políticas" que Sabatier define como una alteración relativamente duradera de las intenciones de pensamiento o comportamiento que se refieren a la consecución (o revisión) de los aspectos secundarios del sistema de creencias políticas (Weible, 2017). Es por ello que al trabajar sobre la evidencia, hacemos especial hincapié en la categorización de las creencias, las continuidades, la falta de cambios mayores y los niveles menores de cambio encontrados en aquellos aspectos secundarios.

Además, los problemas para los cuales existen teoría y datos cuantitativos aceptados son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas entre sistemas de creencias, que esos en los cuales los datos y la teoría son generalmente cualitativos, bastante subjetivos, o faltan totalmente. En los casos que incluyen sistemas naturales, éstos son más conducentes al aprendizaje orientado a las políticas que aquellos que incluyen sistemas puramente sociales o políticos, porque, en los primeros, muchas de las variables críticas no son estratégicas en sí mismas, no hacen referencia a interacciones entre actores, y porque la experimentación controlada es más factible.

### **Legado y Sucesión en el Cambio Político como complemento del MCP**

El proceso de la política puede, sin embargo, no mostrar cambios sustanciales a lo largo del tiempo, y existen teorías que explican este fenómeno a partir de las categorías del legado o la sucesión. Puesto que el caso no permite decidir, en términos metodológicos sobre la no aplicabilidad de esta teoría, se la usa como factor concomitante, si bien en contextos de elevada volatilidad macro-ambiental no es probable que por sí misma, tenga fuerza, sino solo elevando un poco el costo de reemplazo de las políticas.

En este sentido, determinados programas o políticas que persisten más allá de cambios en el gobierno o en las condiciones socioeconómicas pueden encontrar su razón de permanencia en lo que Richard Rose denomina el proceso de herencia en la política. El autor

considera que el legado de los productos de la política son anteriores a la decisión política, aunque no la excluyen. Pero para que una determinada política sea terminada, deben existir los suficientes incentivos para que los gobernantes tomen esa decisión.

Un concepto clave en este abordaje es el del legado que recibe un gobierno, entendiéndose este como la acumulación de compromisos asumidos por los predecesores en décadas, generaciones o incluso siglos pasados. Según Rose, la mayor parte de los programas públicos continúan indefinidamente, programas que alguna vez fueron decisiones y que luego se transforman en compromisos pasados. Como mencionamos anteriormente, el autor esgrime que la herencia antecede a la decisión. En este sentido se plantea la idea de la inercia política que es precisamente lo que explicaría la duración de algunas políticas durante tantos años; un gobernante asume su cargo en un Estado en pleno movimiento.

Una vez que el gobierno asume los compromisos heredados, entonces se pueden identificar las distintas posibilidades de tomar decisiones, lo que se encuentra influenciado por una serie de factores:

- la expectativa que crea un nuevo gobierno que asume el poder
- la selección de personal
- el presupuesto
- expansión de normativa ya existente como forma de institucionalizar una decisión
- intereses y expectativas de grupos de interés

Por otro lado, el autor plantea la paradoja de que un gobierno tiene más influencia sobre la política una vez que está fuera de la administración.

Una de las particularidades de los programas duraderos es que éstos adquieren esa cualidad por el apoyo significativo que obtienen de aquellos que lo producen y quienes reciben beneficios, por lo que la intención de terminar este tipo de programas implicaría una movilización opositora por parte de estos grupos que la defienden.

A diferencia del sector privado, los gobiernos carecen de indicadores de base que dan cuenta del éxito o fracaso de una política. Las agencias públicas son un monopolio en la ejecución de un programa y su financiamiento depende del pago de impuestos, por lo

tanto, la permanencia o no de un Programa no está sujeta al grado de descontento del público beneficiario. De hecho, los incentivos para que los decisores políticos mantengan el status quo son elevados si las dificultades aparecerán no durante su gestión sino recién en el mandato político que lo suceda. En el caso de que se genere un descontento, además, se tratará en primera instancia de circunscribirlo a un círculo familiar donde sea sencillo encontrar formas de apaciguarlo. Ahora bien, si este descontento toma una magnitud más grande, entonces el político que decide mantener el status quo puede ser víctima de las críticas de un gobierno que no hace nada y se genera en consecuencia la demanda de un programa nuevo, lo que le da la oportunidad a los emprendedores políticos que tienen propuestas de cambio. (Rose, 2005)

Rose presenta dos hipótesis para responder los interrogantes en torno a la herencia en la política. La primera tiene que ver con la capacidad de ser intercambiado (*fungibility*): si los programas heredados son fácilmente cambiables, cada gobierno entrante debería hacer alteraciones sustanciales en ellos y apropiárselos. La segunda hipótesis, por su parte, responde a la durabilidad (*durability*): si los programas heredados son duraderos, entonces estos deberían continuar a lo largo de los años. Para probar ambas hipótesis, son necesarios datos que den cuenta del gasto público, superior a un año, destinado a financiar los programas en cuestión.

Un punto a destacar es que el autor se plantea que cuanto más tiempo transcurre, menor es la posibilidad de que un programa perdure, ya que la utilidad de éste depende no solo de sus propias características sino además del contexto en el cual se inscriben y, además, los cambios en el mundo pueden incentivar evaluaciones, reconversiones o incluso su terminación.

Ahora bien, si es la inercia lo que explica que los programas perduren, ¿qué explica que éstos puedan cambiar? Al respecto, Rose presenta su tercera hipótesis: los partidos sí importan (*parties do matter*), pero la considera errónea ya que postula que existen aspectos que son más fuertes que las diferencias partidarias, como las condiciones económicas nacionales. Son estas condiciones las que pueden alterar las decisiones del gobierno en lo que respecta al gasto invertido en los programas, lo que conduce a la hipótesis 4: el crecimiento económico sí importa (*Economic growth matters*), es decir, cuanto mayor sea el crecimiento económico de un país, mayor será el presupuesto destinado a mantener programas heredados o introducir otros nuevos.

La quinta y última hipótesis propuesta por el autor es que los programas sí importan (*Programmes matter*) y divide la misma en tres aspectos:

- a) si los programas implican atributos *sine qua non*, responsabilidades definitorias del estado moderno, entonces perduran
- b) si los programas implican compromisos con el ciclo de vida de los ciudadanos, entonces perduran
- c) si los programas tienen que ver con cambios en las condiciones de mercado, entonces no perduran.

Si Cambio Rural es un programa que no implica un compromiso con el ciclo de vida de los ciudadanos y sí tiene que ver con cambios en las condiciones de mercado – considerando que es una política que se inició como fomento de la reconversión productiva en un momento de crisis económica- entonces se desprende que es un programa que, a partir de las hipótesis de Rose planteadas, debería haber cambiado. Sin embargo, no lo hizo, lo que pone más fuerza sobre el interrogante de la investigación acerca de los motivos que explican la falta de cambios.

Otro eje del abordaje teórico de Rose en lo que respecta a la herencia es que el cambio también puede darse de forma no intencionada, es decir, sin la necesidad de que los decisores políticos actúen, sino que determinadas circunstancias contextuales pueden provocar alteraciones en los programas; esta posibilidad aumenta a medida que un programa se extiende a lo largo del tiempo.

Hogwood y Peters (1982) también hacen referencia al legado en la política poniendo el foco en la dinámica en el cambio, o no cambio, político a partir de la sucesión: en lugar de pensar en la terminación de un programa, los autores utilizan el concepto de sucesión para dar cuenta de lo que ocurre con algunas políticas con el paso del tiempo: no se abandona una política o programa, sino que se reemplaza por otra/o. Partiendo de la base de que las políticas no surgen de una *tabula rasa* sino que se sobre-escriben sobre otras ya establecidas, se retoma lo dicho por May y Wildavsky (2978): “Las políticas del pasado se convierten en una parte importante, y a veces la más importante, del entorno en el cual futuras políticas pueden tomar lugar”.



La naturaleza del proceso político implicada en la transformación de una política a otra es moldeada por políticas predecesoras, clientelas y los intereses de los grupos alrededor de ella. Hogwood y Peters presentan tres posibles caminos que puede tomar una política: ser mantenida, terminada o “sucedida” (*succeded*).

El mantenimiento puede ser resultado de la inercia, de una decisión explícita, del fracaso en la terminación pretendida o del fracaso en la sucesión pretendida. La terminación por su parte se refiere a la eliminación de una política o programa sin ser reemplazado, lo que resulta extraño que suceda. En lo que respecta a la sucesión, ésta acontece cuando una política o programa se reemplaza por otro que apunta al mismo problema y/o público. A estas tres categorías, se le suma una cuarta al pensar en el cambio político: la de la innovación.

### **Aplicación al Programa Cambio Rural**

Retomando nuestro estudio de caso, en la presente investigación complementamos enfoques que nos permitirán analizar el problema de una manera más abarcativa, entendiendo al MCP y la teoría del legado en la política como corrientes complementarias y no excluyentes.

Las condiciones en las cuales operó y continúa haciéndolo el Programa Cambio Rural son propicias para trabajar sobre el MCP: preferencias claras identificables en los actores (sistemas de creencias) y un ambiente inestable y cambiante a lo largo de más de dos décadas. Tomando el MCP las coaliciones dentro de los subsistemas de la política como unidad de análisis, resulta esencial entender y responder los siguientes interrogantes: cómo se forman las coaliciones, cómo adquieren los recursos para operar, de qué forma se desarrollan los sistemas de creencias en torno a la política y cómo logran, o pretenden, influenciar las decisiones de las autoridades (Zahariadis, 1998).

Para abordar un problema, el MCP considera los siguientes aspectos: formulación y cambio en la política, formación de coaliciones, y aprendizaje orientado a la política. Estos son los tres aspectos principales analizados en torno a nuestro objeto de estudio: la falta de cambio en Cambio Rural, la coalición promotora identificada en el subsistema, y el aprendizaje orientado a la política, vinculado directamente con los cambios menores en los aspectos secundarios de la política. Además, el marco recurre al estudio de individuos

y/o organizaciones, como unidad de observación, para sacar conclusiones sobre las coaliciones o los subsistemas (Carney y Heikkila, 2014), motivo por el cual, además de los informes oficiales, nuestra principal fuente de información y validación son los testimonios de los actores que ocuparon cargos de decisión durante los tres momentos de Cambio Rural identificados como cruciales. Los métodos utilizados por esta teoría pueden ser tanto cuantitativos como cualitativos basados en diferentes fuentes de datos, como encuestas, documentos, estudios de caso, entrevistas o experimentos; en lo que respecta al protocolo, las encuestas o formularios se incluyen como anexos.<sup>4</sup>

Para poder aplicar el MCP, es fundamental identificar la estructura del subsistema, siendo necesario, para ello, definir las fronteras del tema que nuclea a los participantes, de qué manera se circula y comparte la información, y cómo se toman las decisiones. A su vez, resulta pertinente caracterizar el macroentorno en el que opera este subsistema, es decir, las condiciones relativamente estables, en términos de Sabatier, o, en otras palabras, las reglas constitucionales, físicas y culturales. Este entorno está compuesto, en primera instancia, por el INTA, que se inserta en una estructura mayor que es el Ministerio que a su vez forma parte del Poder Ejecutivo Nacional. Es precisamente en este macroentorno en el que opera Cambio Rural donde se registran las mayores amenazas para su ejecución: en términos presupuestarios y de decisión político-ideológica.

Los conceptos de legado y sucesión, por su parte, nos permiten evaluar el cambio o la falta de este a partir de otra perspectiva que resulta complementaria de nuestro marco principal. Esta complementación se da en base al hecho de que para cada nuevo gobierno que ha asumido durante los 27 años comprendidos en el período analizado hubiese sido más costoso terminar un Programa que tenía una fuerte aceptación institucional y social que mantenerla vigente, a pesar de que no hubiese certeza con respecto al impacto de la política.

A partir de este abordaje, lo que ha sucedido con Cambio Rural puede explicarse a partir de la acción de los actores impulsores de la política y, además, a partir de dinámicas propias de la política en sí misma como pueden ser la inercia, la sucesión o la terminación.

---

<sup>4</sup> En los estudios de MCP los conceptos clave tienen una interrelación consistente y coherente y, a su vez, se evidencia una posibilidad de independencia por parte de los académicos que no necesitan testear las hipótesis propias del Marco (Carney y Heikkila, 2014).

### **Estado de la cuestión: relevamiento de estudios enfocados en Cambio Rural**

Cambio Rural ha sido objeto de estudio de variadas investigaciones ya sea desde la corriente de las Capacidades del Estado, las visiones de desarrollo, los sistemas de extensión, las políticas de financiamiento, o la modalidad grupal como metodología de aplicación. Hay inclusive diversos estudios de caso que contemplan experiencias específicas de grupos de Cambio Rural pertenecientes a distintas localidades del país. A pesar de esta multiplicidad de abordajes, hasta el día de hoy no se han realizado estudios de impacto que permitan medir los efectos del programa y, además, como veremos a continuación, no se ha analizado esta política desde la perspectiva de análisis del cambio en las políticas públicas.

Los autores Boivin, Rosato, Balbi y Averdi (1997) plantean que en publicaciones ligadas a los organismos que los implementan se llega a afirmar que la existencia o no de programas de esta clase parece estar asociada con la capacidad de presión de los sectores sociales afectados. Sin embargo, sostienen que existe un carácter de respuestas a "crecientes reclamos" de los sectores afectados por la crisis que le atribuye a las políticas macroeconómicas y a las circunstancias cambiantes de la economía mundial.

Por otra parte - sostienen los autores- en trabajos donde se cuestiona duramente la versión oficial, las discrepancias con ella se centran, básicamente, en el diagnóstico acerca de los orígenes de la crisis. Así, Albanesi et.al. (1996) afirman que la posición vulnerable de los pequeños y medianos productores se debe al alto grado de concentración operado por las políticas implementadas por el gobierno nacional a partir de 1991 en la comercialización, la distribución, el transporte y la prestación de servicios, y a la retirada del Estado en lo que respecta a la protección de los intereses de los sectores en cuestión.

En esta certera crítica se asigna la responsabilidad de la crisis al gobierno de Carlos Menem y se atribuye a los programas una intencionalidad política oculta, pero no se cuestiona su supuesta condición de respuestas a la crisis experimentada por los productores: se trataría, simplemente, de una respuesta política más que práctica a la crisis de los pequeños y medianos productores".<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Boivin, et. al. 1997

La hipótesis que sostienen estos autores es que estos programas centrados en el asociativismo constituyen -tanto, al menos, como una respuesta política a la crisis del sector al que están dirigidos- una forma de reposicionamiento en el mercado laboral de los profesionales agrarios (ingenieros agrónomos, veterinarios, etc.) y de los organismos oficiales de asistencia técnica responsables de su promoción.

Desde una perspectiva más social, Patricia Lombardo (1998), quien formó parte de la Unidad de Coordinación del Programa Cambio Rural, se enfoca en las formas de participación y las relaciones de poder que se generan entre los miembros de los grupos formados a través del Programa. En este artículo, pretende responder los interrogantes sobre la naturaleza de los procesos participativos, los factores que facilitan y/o inhiben la participación de los productores, la distribución del poder entre los distintos actores involucrados y los mecanismos de poder que han operado entre dichos actores.

Por otro lado, hay una serie de investigaciones vinculadas al sector agropecuario argentino que analiza Cambio Rural como una política que forma parte de esta área. Entre ellos se destaca Lattuada (2000), Nogueira y Urcola (2015), Lattuada y Nogueira (2013), Lattuada (2000 y 2014) y Manzanal (2000). En estos casos la política de Cambio Rural es tomada en cuenta como parte del universo de las políticas públicas rurales enfocadas en el desarrollo rural.

Dentro del ámbito académico el Colectivo Institucional de la Universidad de Río Cuarto (1998) llevó a cabo un proyecto de investigación basado en las redes de diálogo tecnológico-social en el ámbito del Programa Cambio Rural, con el objetivo de identificar la información que incorporan y consultan los agentes promotores-asesores, como participantes de las redes de diálogo tecnológico-social y para intervenir con estrategias y acciones de actualización que fortalezcan los objetivos del Programa. Resulta interesante que en este caso, destacan al profesional asesor como tomador y adoptador de las innovaciones dentro de los sistemas de extensión, quitándole la exclusividad de este rol a los productores. El motivo por el cual se centran en esta política es porque encuentran en ella un nuevo mercado, que demanda un profesional con conocimientos y destrezas amplios y profundos en las disciplinas agrarias, pero también conocimientos y destrezas mínimos en el campo de la sociología, psicología social, comunicaciones, marketing, extensión y pedagogía, entre otros. Castro (2013) también analiza Cambio Rural desde una perspectiva comunicacional, haciendo un análisis comparativo de los aspectos organizacionales y comunicacionales en dos grupos del programa Cambio Rural de San Juan.

En cuanto a abordajes oficiales de la cuestión, además de los informes regulares pertenecientes a la Unidad de Coordinación, en 1996, la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, publicó el ejemplar “Entre todos. Ejemplos y testimonios de los productores que con Cambio Rural transformaron sus empresas y sus vidas.”. Allí se presentan los avances y logros que tuvo el Programa en sus tres años de duración hasta ese momento, y se muestra, a través de testimonios de productores, la experiencia de grupos los formados en distintas provincias del país.

Teniendo en cuenta esta literatura, encontramos dos ejes claves a destacar en torno a los estudios realizados y la perspectiva de análisis. Por un lado, en 27 años no se ha realizado un estudio de impacto que dé cuenta de la eficiencia del Programa en términos cuantitativos, lo que sería un fundamento para su sostenimiento o para definir su éxito o fracaso. Por otro lado, abordar la problemática desde el punto de vista teórico del cambio en la política y el Marco de las Coaliciones Promotoras (MCP) como explicación de su supervivencia resulta innovador y aporta una nueva respuesta al interrogante de porqué es posible que a una política tan duradera que, como veremos a continuación, no ha evidenciado cambios sustanciales, perdure en el tiempo trascendiendo los cambios de gobierno y, en especial, las amenazas de darlo de baja.

## **CAPÍTULO II – Programas de asistencia rural en la Argentina de los 90**

Durante la crisis económica de Argentina a principios de los 90, ante un escenario de apertura económica, políticas neoliberales de ajuste estructural y dificultades para la incorporación de insumos tecnológicos para el sector primario, la en aquel entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (SAGyP), solicitó la realización de estudios y diagnósticos que dieran cuenta del estado del sector agropecuario argentino. Según un diagnóstico realizado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en esa época, “el 50% de las explotaciones agropecuarias del país (alrededor de 200.000), incluida buena parte de los pequeños y medianos productores de la región pampeana, se encontraban en riesgo de abandonar la actividad productiva en las condiciones del nuevo modelo de paridad cambiaria, apertura y desregulación de la economía”<sup>6</sup>. El documento “Situación de los medianos y pequeños productores rurales de la región pampeana: diagnóstico y propuestas” realizado en 1992 le atribuía la situación crítica de las empresas agropecuarias a los siguientes factores: políticas proteccionistas de los países desarrollados y precios deprimidos en el mercado internacional de productos agropecuarios de consumo masivo, impactos diferenciales de algunos instrumentos de política sectorial y necesidad de mayores niveles de eficiencia en procesos de apertura y desregulación económica, limitada posibilidad de incorporación de innovaciones para el aumento de productividad de la tierra y las rigideces de las estructuras pampeanas.<sup>7</sup>

### **El PSA: Programa Social Agropecuario**

En este contexto, se generaron en el INTA una serie de propuestas de soluciones alternativas, de las cuales surgió el documento institucional para la creación de un programa federal para favorecer el proceso de reconversión productiva de los pequeños y medianos productores rurales, el cual fue creado por la SAGyP en 1993: Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria, conocido como Cambio Rural. Según la propuesta del INTA, sobre un total de 380.000 establecimientos productivos en todo el país, el 42% correspondía al estrato de pequeños y medianos productores y del total de estos 158.000, 30.000 podrían solucionar sus problemas

---

<sup>6</sup> Lattuada, Nogueira y Urcola (2015)

<sup>7</sup> [www.rafaela.inta.gov.ar/cambiorural](http://www.rafaela.inta.gov.ar/cambiorural)

mediante la realización de algunos ajustes en su organización e intensificación productiva<sup>8</sup>. Éste no fue el único instrumento que el Estado lanzó a principios de los 90, como plantea Carlos Alemany (2003):

“Para dar respuesta a los efectos negativos producidos por la política de ajuste estructural de la economía, el Estado decidió apoyar financieramente los procesos de reconversión productiva y superación de la pobreza rural. Bajo las nuevas ideas de focalización y complementariedad se crearon el Programa Social Agropecuario –PSA-, el Programa Federal de Reconversión Productiva para Pequeños y Medianos Productores “Cambio Rural”, y el Proyecto Integrado de Autoproducción Alimentaria “Prohuerta”, que juntos conformaron la nueva estrategia de intervención del Estado Nacional en el sector agropecuario.”<sup>9</sup>

Estas políticas dirigidas al sector agropecuario estaban destinadas a la competitividad o la reconversión productiva y estaban compuestas por una serie de acciones que consistían en capacitación, fortalecimiento de las organizaciones de productores, servicios de información, crédito, infraestructura de riego, comercio, comercialización y mercadeo, y fomento tecnológico.

Un elemento a tener en cuenta a la hora de analizar la perdurabilidad en una política de asistencia rural es lo acontecido con el Programa Social Agropecuario (PSA) que surgió en las mismas condiciones y en el mismo año que Cambio Rural y la principal diferencia radicaba en los beneficiarios. El PSA también contemplaba una metodología grupal, asistencia técnica y capacitación, pero estaba destinado a pequeños productores minifundistas. En el año 2013 el PSA fue derogado a través de la Resolución Ministerial 1164 con motivo de “un nuevo escenario, político, económico y social en el que se promueve un ESTADO NACIONAL presente y activo, que se sustenta con políticas públicas integrales y universales que conciben a los ciudadanos como sujetos de derecho y legítimos protagonistas de las mismas.”. Este nuevo escenario político, económico y social que justifica la finalización del Programa aplica de igual forma a CR, que podría haber tenido el mismo destino pero la acción de la Coalición fue aquí determinante así como también lo fue el peso de la herencia.

Para poder ahondar en el proceso de la política de CR dividimos su trayectoria en tres grandes momentos que estuvieron marcados por fuertes decisiones políticas. El primero

---

<sup>8</sup> Albanesi, et Al. ; 1995

<sup>9</sup> Alemany, 2003

de ellos es el momento de su lanzamiento en 1993. En segundo lugar, nos referiremos al 2014 como segundo momento bisagra, año en que el programa se relanzó como muestra de una fuerte decisión de apoyo político acompañado de un gran incremento presupuestario. Por último, el tercer momento corresponde a 2017, cuando se retrocedió en los avances que habían sido propuestos en 2014 como así también en el presupuesto y en la cantidad de beneficiarios alcanzados. Estos tres momentos están marcados, además, por cambios significativos en los gobiernos de turno y sus respectivas prioridades.

## **1. Cambio Rural: Programa Federal de Reconversión Productiva para Pequeños y Medianos Productores**

En lo que respecta a Cambio Rural, la coordinación y ejecución presupuestaria de este programa de carácter nacional fue delegada al INTA. Este último, junto a los gobiernos provinciales y entidades de productores, sería el encargado del seguimiento y evaluación a nivel regional a través de Comisiones de Acción Provincial (integradas por un representante del gobierno provincial, uno de las entidades de productores, y el Director del Centro Regional del INTA<sup>10</sup>). La organización institucional inicial del Programa estaba compuesta por las siguientes instancias:

-Nivel Nacional: Comité Nacional - SAGyP, Organizaciones de productores, Consejo Directivo de INTA-, Dirección Nacional de INTA/Unidad de Coordinación, Comité Técnico Asesor de la Unidad de Coordinación (referentes técnicos)

-Nivel Regional: Consejo Regional y Dirección de Centros Regionales de INTA, Coordinador Regional

-Nivel Provincial: Comisión de Acción Provincial y Comité Ejecutivo -Gobiernos Provinciales, Organizaciones de Productores, INTA-, Comité Técnico de Coordinación - Coordinadores de las Áreas de Desarrollo Rural del INTA Y Coordinadores de Extensión de las Entidades Intermedias.

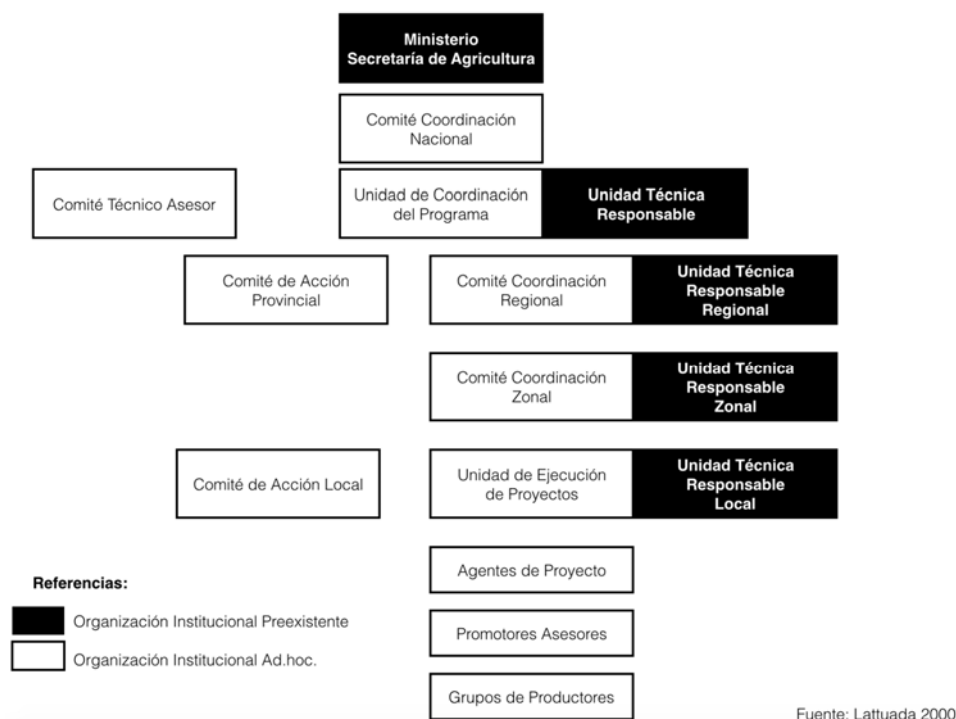
En el siguiente gráfico se presenta el organigrama institucional del programa:

---

<sup>10</sup> El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria tiene una estructura federal distribuida en todo el país con una sede central en Buenos Aires, 15 Centros Regionales, 6 Centros de Investigación, 53 Estaciones Experimentales y más de 300 Unidades de Extensión.



Gráfico 1. Organización Institucional



La ejecución de CR se estableció de forma descentralizada en el nivel regional y provincial, con tareas de apoyo técnico, seguimiento y evaluación a nivel nacional. Los recursos serían canalizados a través de los Centros Regionales, que administran y operacionalizan el Programa. A nivel provincia, el Comité de Acción Provincial sería el encargado de asignar los recursos, orientar la implementación del Programa, evaluar su desempeño y facilitar la concreción de las condiciones básicas para su desarrollo.<sup>11</sup>

A nivel regional específicamente, se propuso que hubiera una coordinación por Unidad Operativa (en general la jurisdicción de una Estación Experimental de INTA). De éste dependerían los Agentes de Proyecto<sup>12</sup> (AP), que eran técnicos contratados específicamente para trabajar en este Programa, los cuales coordinaban operativamente de 10 a 15 promotores asesores (PAs<sup>13</sup>), que eran los técnicos -del sector privado- que coordinaban los grupos de productores, integrados por 10-12 productores por cada grupo. En la medida

<sup>11</sup> En Referencias Generales para la primera reunión de las Comisiones de Acción Provincial. Unidad de Coordinación de Cambio Rural, 1993

<sup>12</sup> Los Agentes de Proyecto tuvieron un curso de capacitación inicial y ellos participaban en la capacitación inicial de los Promotores Asesores. Los ejes temáticos de las capacitaciones correspondían a dinámica grupal y gestión económica.

<sup>13</sup> La función de los promotores asesores es brindar asistencia técnica en gestión organizativa, de mercados y de la empresa así como en aspectos productivos a los grupos.

en que los productores solicitaban su inclusión en el Programa, con el Productor Asesor propuesto por ellos, se les asignaba un Agente de Proyecto encargado de coordinar el grupo.

En el seno del grupo, cada productor elaboraría con su asesor un plan técnico-económico que sintetizaría las líneas de acción que utilizaría la empresa para incrementar su ingreso neto y el nivel de vida de la familia rural. La presentación de los grupos se realizaba completando el acta de conformación, firmado por todos los integrantes. Una vez aprobado, el grupo recibiría un aporte económico de Cambio Rural por un período máximo de 3 (tres) años, destinado a los honorarios del promotor asesor. Transcurrido ese plazo, el grupo podría solicitar una prórroga del aporte. Finalizado el aporte económico del Programa, el grupo podría seguir vinculado al sistema de extensión a través del agente de proyecto, del promotor asesor o de los técnicos de la Unidad del INTA; esta modalidad sigue vigente hasta el día de la fecha.

A grandes rasgos, CR funciona con una estructura organizativa que contempla una unidad de coordinación en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca –ex SAGyP- y su contraparte en el INTA. En virtud de convenios preexistentes (Nº 3 y Nº4) el Ministerio encarga al INTA la responsabilidad de la operación del Programa en los aspectos técnicos y administrativos, al igual que su promoción y seguimiento (Gargicevich y Arroquy, 2012).

Aún hoy, los principales actores activos que participan en el programa Cambio Rural están definidos de la siguiente manera: a- los integrantes de los grupos (productores/as); b- el representante del grupo que es uno de los integrantes que asume el rol de representarlos; c- el promotor asesor (PA) del grupo, un profesional agente de la actividad privada que organiza el trabajo del grupo, colaborando en la definición de objetivos estratégicos tendientes a la resolución de los problemas priorizados por los integrantes; y d- el agente de proyecto (AP), técnico del INTA o del actual Ministerio de Agroindustria que articulará las acciones del Programa con las actividades de la Unidad del INTA en la cual se desempeña, facilita la integración entre promotores asesores, productores, instituciones y organismos públicos y privados.<sup>14</sup>

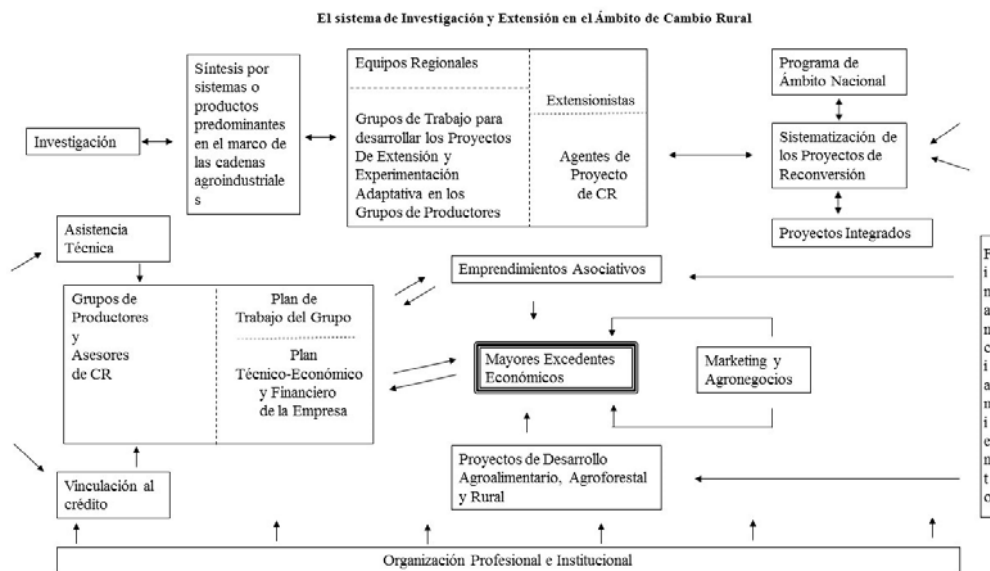
---

<sup>14</sup> Gargicevich y Arroquy, 2012

Según el planteo original de CR, el financiamiento de los grupos se realiza en tres etapas: inicialmente, los costos del promotor asesor son absorbidos por el Estado, a partir del segundo año, los honorarios de los técnicos tendrían que ser cubiertos progresivamente por los grupos de productores u otras fuentes de financiamiento. Al cuarto año, se considera que la experiencia tiene la madurez suficiente para continuar en forma autónoma y para que el programa reproduzca la experiencia con nuevos grupos.<sup>15</sup> De este modo, mediante el accionar a través de grupos, se espera un aumento de la competitividad, sustentada por el cambio tecnológico, y la inserción del sector agropecuario en la transformación agroindustrial y la profundización en los agronegocios internacionales.<sup>16</sup>

El siguiente cuadro, incluido en un informe de la Unidad de Coordinación de Cambio Rural de 1995, da cuenta de la estructura del esquema pensado para el sistema de investigación y extensión que es el ámbito de aplicación del Programa.

Cuadro 2. Estructura de Cambio Rural



El objetivo general en el momento del lanzamiento del Programa era promover y facilitar un proceso de reconversión productiva que posibilite el crecimiento del sector, principal-

<sup>15</sup> Lattuada, 2000

<sup>16</sup> Taraborelli, 2017

mente PyMES Agropecuarias, incrementando su competitividad y resguardando los principios de equidad y sostenibilidad de los recursos naturales. Por otra parte, los objetivos específicos eran:

- Concientizar al sector y a los pequeños y medianos productores sobre las necesidades de cambio ante la crisis económica
- Capacitar y entrenar a los actores sociales responsables de viabilizar los cambios necesarios en el ámbito de las PyMES agropecuarias
- Fortalecer una sólida base institucional que permita articular más directamente al pequeño y mediano productor con las estructuras de investigación y extensión
- Asistir al productor agropecuario en todos los aspectos vinculados con la intensificación y/o reconversión productiva e integración al desarrollo agroindustrial
- Promover la reingeniería institucional de los sectores público y privado, para atender con mayor eficiencia al pequeño y mediano productor rural
- Integrar las acciones de los sectores público y privado para organizar los agronegocios y promover la colocación de la producción agropecuaria en los mercados internos y externos
- Crear las condiciones básicas que promuevan y faciliten el financiamiento del desarrollo rural y agroalimentario
- Generar capacidad intelectual, organizacional y operativa para consolidar e institucionalizar los procesos de cambio.

En términos de estrategia, en sus inicios, ésta consistía en mejorar el perfil de competitividad de las empresas por reducción de costos medios asociados a una mayor productividad de los factores y/o por el acceso a demandas diferenciadas o nuevos mercados que garantizaran mejores niveles de precios, a través de procesos de intensificación, reorganización, y/o reconversión del negocio agropecuario. Esta estrategia se pondría en práctica a través de dos módulos: el de asesoramiento técnico y el crediticio.

En lo que respecta al asesoramiento técnico, éste está compuesto por la asistencia técnica principal, un instrumento que atiende especialmente los aspectos de mejoramiento de la

capacidad empresarial, diseño de alternativas de reconversión, planificación y seguimiento de actividades, información de mercados y comercialización, organización de productores y experimentación adaptativa, promoción y motivación, y actividades de comunicación, difusión y participación. Además, contempla la capacitación - tanto a los profesionales involucrados como a los productores agrupados, con una propuesta de capacitación permanente-, el apoyo en áreas específicas como análisis económico financiero, formas asociativas, diversificación, información, comercialización y mercados o desarrollo local, y la información y evaluación.

Por otro lado, en cuanto a la asistencia crediticia, Nuñez (2018) indica que el aspecto de vinculación al crédito se manifestó como el más débil a la hora de evaluar los resultados obtenidos ya que durante los primeros años de ejecución del programa los productores que accedieron al crédito no superaron el 10% de los involucrados.

La población objetivo de CR la constituían en los inicios del Programa 128.000 pequeñas y medianas empresas agropecuarias que debido al tamaño de sus predios y al tipo de organización del trabajo y el capital obtenían ingresos anuales inferiores a los requeridos para financiar sus necesidades familiares y la evolución de la empresa.

En cuanto al Módulo de Articulación al Crédito, éste aparece mediado por el de Asistencia Técnica: los grupos Cambio Rural, junto con sus promotores-asesores, deben elaborar un plan técnico-financiero viable para acceder al crédito; en este sentido, se supone que la asistencia técnica garantiza la eficiencia de la asignación crediticia. En Argentina, el Banco de la Nación, dispone de líneas especiales de crédito para las pequeñas y medianas empresas agropecuarias que deben ser destinadas al aumento de la productividad, al cambio tecnológico y al incremento de la competitividad. Estas líneas de crédito están dirigidas a financiar capital de trabajo e inversiones, préstamos con garantías warrants, adquisición de maquinaria agrícola usada, participación en ferias internacionales, financiación y prefinanciación de exportaciones, etc.<sup>17</sup>

A nivel del Programa Cambio Rural, el componente de vinculación al crédito busca incrementar las condiciones básicas para el acceso al crédito pero no otorga asistencia financiera directa. En este sentido, se pretende que el Plan Técnico-Económico-Financiero

---

<sup>17</sup> En 2001, el crédito para la cartera agropecuaria había aumentado considerablemente desde 1991 en valores absolutos; pero como fracción del crédito total, aumentó de 8% en 1987 a 12% en 1992- 1994, para disminuir nuevamente a 9% durante 1997 y 1998. (Ghezan, 2001, p28)

constituya una garantía en cuanto al uso eficiente de los recursos recibidos y al pago de crédito. Para facilitar el acceso al crédito por parte de los grupos y viabilizar el plan técnico-económico propuesto por ellos, el Programa contaba con apoyo en términos de asesoramiento e información de la Unidad de Financiamiento Agropecuario (FINAGRO) de la SAGyP.

Por otra parte, uno de los principales pilares de Cambio Rural es el fomento del asociativismo. En este sentido, se promueve la formación e incorporación de grupos al programa como forma de organización para la compra conjunta de insumos y bienes de capital, la instalación de agroindustrias y/o asociación con otras preexistentes, y la formación de organizaciones comerciales o asociaciones con cadenas de distribución, con el objeto de incrementar al máximo su poder de negociación en el ámbito donde se radican las empresas.

A los dos años de la creación de Cambio Rural se identificaron 1643 grupos de productores con plena utilización de los servicios, distribuidos en las 23 provincias, 80 grupos adherentes<sup>18</sup>, 127 Agentes de Proyecto asesorando a los grupos, 1486 PAs y 94 técnicos de apoyo regional en materia de comunicación social, capacitación, asociativismo, análisis económico financiero, mercados, comercialización y agroindustrias y dinámica grupal y, además, se concretó el acceso al crédito por un monto de 32.7 millones de pesos<sup>19</sup>.

A pesar del carácter federal del diseño programático, en 1996, de un total de 1658 grupos de Cambio Rural, 305 estaban concentrados en la provincia de Buenos Aires. En 1997, se consolidaron 1925 grupos, con 142 Agentes de Proyecto y 1656 Promotores Asesores. Para este mismo año, más del 60% de los productores que integraban el programa, realizaron algún emprendimiento asociativo ya sea para la adquisición de insumos o de ma-

---

<sup>18</sup> Es un grupo que habiendo cumplido el período de 3 (tres) años como grupo activo cumpliendo satisfactoriamente las normas del Programa continúa perteneciendo al mismo sin recibir el aporte del Ministerio, pudiendo participar de las actividades organizadas por el Programa. Los grupos adherentes deben cumplir los mismos requisitos de funcionamiento de los grupos activos, haciéndose cargo en su totalidad de los honorarios profesionales del PA.

<sup>19</sup> Unidad de Coordinación. Dos años de Cambio Rural: logros limitantes y pautas para su fortalecimiento. SAGyP, INTA, Gobiernos provinciales, organizaciones de productores

quinaria, la generación de economías de escala e incluso para el acceso a un seguro agropecuario<sup>20</sup>. En 2002, de acuerdo con fuentes oficiales del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), se identificaron como beneficiarios del programa a 30.000 productores.<sup>21</sup>

En 2003, el INTA incluyó a Cambio Rural en el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural (ProFeder<sup>22</sup>) como una forma de consolidar su accionar conjunto con las diversas estrategias de intervención del Programa: Pro-Huerta, Cambio Rural, Profam, Minifundio, Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local e Integrados<sup>23</sup>. El siguiente cuadro elaborado con datos oficiales del Profeder y la Unidad de Coordinación del programa muestra la manera en que fueron evolucionando la cantidad de grupos CR durante la primera etapa.

Tabla 3. Evolución de cantidad de grupos Cambio Rural

1997	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
1925	632	803	594	743	988	1123	1228	1347	1486

Llama la atención que, al contrastar estos datos con los informes oficiales de la Unidad de Coordinación de los 90, existe una amplia diferencia: mientras en 1997 la Unidad de Coordinación indicaba la presencia de 1925 grupos en todo el territorio nacional, el ProFeder solo reconoce la existencia de 632 grupos para el año 2003. Al respecto, Gargicevich y Arroquy plantean que “si bien Cambio Rural comienza en el año 1993, es recién a partir del año 2003, donde los registros comienzan a ser sistematizados regularmente a nivel nacional en sistemas electrónicos computarizados, permitiendo un registro permanente e histórico que facilita su análisis”. Para 2011, el ProFeder identificaba 1.347 Grupos de Cambio Rural, compuestos por más de 13.500 pequeños y medianos emprendedores agropecuarios.

<sup>20</sup> La Nación.com ,1997

<sup>21</sup> Lattuada, Nogueira y Urcola, ibidem.

<sup>22</sup> El Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder) se creó en el año 2003 para contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y organizacional, el desarrollo de las capacidades de todos los actores del sistema y el fortalecimiento de la competitividad sistémica regional y nacional, en un ámbito de equidad social y sustentabilidad

<sup>23</sup> Taraborrelli, ibidem

Ya transcurrida la primera década del nuevo siglo, el contexto socio-político en el cual se inserta el Programa había cambiado radicalmente. Como parte de la estrategia de “recuperación”, desde el estallido del conflicto por la resolución 125 que enfrentó al gobierno con los productores rurales, las agencias públicas avanzaron en la generación de nuevos espacios para la definición de políticas sectoriales. En este sentido, a través de cambios institucionales, las capacidades del Estado se vieron fortalecidas para el tratamiento de los pequeños y medianos productores. (Taraborreli, 2017).

## **2. Cambio Rural II: Innovación e Inversión**

En mayo de 2014 el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación<sup>24</sup> relanzó Programa con un nuevo lema: Cambio Rural II: Innovación e Inversión, el cual se enmarcó en el Plan Estratégico Agroindustrial y Agroalimentario (PEA<sup>2</sup>) del INTA. Esta nueva edición del Programa se propuso llegar a 2.000 grupos: 60% de productores familiares capitalizados, 30% con posibilidad de capitalizarse y 10% dedicados a actividades nuevas y de valor agregado. En esta oportunidad, el principal objetivo planteado era lograr que las PyMEs agroalimentarias y agroindustriales, el sector cooperativo y los agricultores familiares capitalizados y/o con posibilidades de capitalizarse innoven, se asocien y se fortalezcan y, además, generen y gestionen proyectos que posibiliten el agregado de valor en origen. Una modificación a destacar del CR II fue la inclusión de productores de la agricultura familiar capitalizada para la conformación de grupos, es decir, se amplió la población objetivo que en los 90 se limitaba a las Pymes agropecuarias. El MAGyP definió al productor familiar capitalizado como “aquél que cuenta con una unidad de producción con recursos productivos (tierra y capital) suficientes para su reproducción y expandir su unidad productiva. Tiene acceso a los mercados en condiciones normales. No presenta necesidades básicas insatisfechas. Sus principales necesidades son: actualización de conocimiento y apoyo técnico para la innovación, integración horizontal y vertical en cadenas productivas, fortalecimiento organizativo, acceso al crédito y al financiamiento para el agregado de valor en origen que posibilite la mejora de la competitividad sistémica general del predio.” Mientras que reconocen a las PyMES agropecuarias como “empresas de capital donde la fuerza de trabajo es aportada por trabajadores contratados, cuyo objetivo es el de maximizar la rentabilidad y expandir la empresa. Pueden ser sociedades, unipersonales, sucesiones indivisas o propiedad de una familia que no reside en la unidad productiva. Tienen una normal inserción en el mercado y sus demandas principales son

---

<sup>24</sup> La cartera obtuvo la jerarquía de Ministerio en 2009



el apoyo técnico para la innovación y la integración vertical y el acceso a financiamiento para el agregado de valor en origen que posibilite la mejora de la competitividad.”

En términos de continuidad, el programa sigue siendo organizado, instrumentado y operado a partir de la estructura del INTA, en articulación con el Ministerio. Se establece que los objetivos de los grupos deben vincularse con las demandas identificadas y priorizadas por cada Proyecto Regional con Enfoque Territorial (PRET) del INTA, para generar sinergias en los procesos de innovación consensuados oportunamente en cada territorio. Recibida la propuesta de conformación de un grupo en la Unidad de Extensión (AER), el Agente de Proyecto la analiza en ese marco. De ser avalada la propuesta, se envía con la fundamentación del coordinador del PRET y a través de la Dirección de Centro Regional, a la Gerencia de Gestión de Programas de Desarrollo Rural (ProFeder).<sup>25</sup>

Por otro lado, con este relanzamiento se puso en marcha la Caja de Herramientas, definida por el Programa como el conjunto de instrumentos, planes y programas nacionales, provinciales y municipales disponibles para contribuir al fortalecimiento de los productores y sus emprendimientos. Esta caja consiste en instrumentos de financiación propios y principalmente mecanismos de articulación con otros programas, proyectos o instrumentos de política pública que facilitan no sólo el acceso al financiamiento sino también al asesoramiento y apoyo en temáticas comerciales o de gestión.

En términos presupuestarios, el Programa siempre contó con fuentes de financiamiento. Incluso, como se verá posteriormente, en muchas ocasiones fue la excusa para que el sistema de extensión del INTA no perdiera impulso. Según datos del Ministerio de Agricultura y de Economía, mientras que en la primera etapa del Programa los recursos ascendieron a los 10 millones de dólares provistos por la Secretaría, el INTA y los gobiernos provinciales, al momento del lanzamiento de Cambio Rural II en 2014 se estableció un presupuesto de 81 millones de dólares, mostrando un aumento de 71 millones. Al momento de su lanzamiento, en mayo de 2013, CR II tenía asignado un presupuesto de 450 millones de pesos, con un tipo de cambio de 5.5 pesos por dólar (Taraborrelli, 2017).

El Manual Operativo indica que “Uno de los aprendizajes más importantes que dejó la experiencia de 20 años de ejecución del Programa Cambio Rural es que la ausencia de instrumentos financieros que acompañaran las propuestas tecnológicas y de integración

---

<sup>25</sup> Manual Operativo CR II

para nuevos negocios, constituyó una clara debilidad del Programa. Es por eso que esta nueva etapa contempla la puesta en marcha de instrumentos propios y principalmente mecanismos de articulación con otros programas, proyectos o instrumentos de política pública que faciliten no sólo el acceso al financiamiento, sino también al asesoramiento y apoyo en temáticas comerciales o de gestión”.

### **3. Cambio Rural. ¿Un retorno a sus orígenes?**

En 2017, tras dos años de gobierno de Propuesta Republicana (PRO), Cambio Rural se convirtió en uno de los ejes del sector agropecuario más juzgados en el ámbito agroindustrial. El hecho de que no hubiera evaluaciones de impacto puso en duda la eficacia de un Programa que llevaba ya 24 años de funcionamiento. En este sentido, un estudio interno del INTA en 2016 indica que 1400 grupos tenían inconvenientes en más de una de estas instancias: a) no presentan Plan de trabajo grupal b) no se informan las reuniones c) sus miembros no conocen Cambio Rural II d) sus miembros no conocen al Agente de Proyecto. Además, se afirma que en función a la información generada por el programa, se detectó que el 70 % de los grupos eran de tipo Agricultura Familiar en transición y, por lo tanto, no se había cumplido con la meta inicial del Programa en relación a los cupos a asignar por tipología: Pyme y Agricultura Familiar Capitalizada 60%, Grupos VAO 10% y Agricultura familiar en transición 30%.

En este contexto, en septiembre de 2017 Cambio Rural II se relanzó con el nombre de su antecesor, Cambio Rural, a través de la resolución 249-E/2017 del Ministerio de Agroindustria<sup>26</sup>, publicada en el Boletín Oficial. En esta oportunidad, el presupuesto pasó de 140 millones de pesos en 2016, a 84 millones en 2017, es decir 5.2 millones de dólares<sup>27</sup>. Además, ya en 2016 se habían dado de baja 1000 grupos, dejando en actividad 1400 y con el objetivo de llegar a 700 en 2017. Ambas medidas generaron que algunas personas en el sector se refirieran a ellas como parte de un ajuste en el Programa.

La nueva resolución plantea una reestructuración del Programa debido, entre otras cosas, a “que se puede constatar que, luego de sus más de VEINTE (20) años de existencia, el Programa ha ido desviándose paulatinamente del fundamento de su acción” y “que como consecuencia, a pesar del esfuerzo empleado y recursos invertidos, los resultados

---

<sup>26</sup> En 2015 el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca cambió su denominación por la de Ministerio de Agroindustria de la Nación.

<sup>27</sup> Datos de cotización disponibles en <https://es.investing.com/currencies/usd-ars-converter>

obtenidos no alcanzan para posicionar a la pequeña y mediana empresa rural en los niveles óptimos y necesarios de eficiencia productiva que les permitan enfrentar exitosamente las fluctuaciones económicas y climáticas.<sup>28</sup>

Semejante al primer Cambio Rural de 1993, el nuevo Manual Operativo se propone como objetivo “promover y facilitar la intensificación y reconversión productiva, como un medio para mejorar la situación productiva y socioeconómica de los pequeños y medianos productores rurales y propender al desarrollo agroindustrial en todo el territorio nacional, impulsando el aprendizaje grupal.”<sup>29</sup>

El cambio más radical de este relanzamiento es la nueva población objetivo, compuesta por productores pequeños o medianos del sector agropecuario o agroalimentario que realicen actividades productivas en el ámbito del Territorio; que lleven a cabo actividades productivas y/o de servicios agrícolas, ganaderos, forestales, fruti-hortícolas, piscicultura, apícola, granjeros u otra actividad sectorial y de agregado de valor relevante para las economías regionales; con un ingreso anual neto para sí, superior al 50% de los ingresos totales. Una particularidad es que en principio se había incluido como requisito ser nativo argentino, desarrollar la actividad productiva y/o de servicios con carácter exclusivamente comercial y reunir un ingreso anual neto para sí, superior al 50% de los ingresos totales. Sin embargo, con respecto a la condición necesaria de ser de nacionalidad argentina, y ante demandas en el INADI por discriminación, el Coordinador Nacional del Programa argumentó que esto era un error que sería corregido.

En lo que respecta a los Grupos de Cambio Rural II, estos debieron atravesar un proceso de registro tras el cual se dieron de baja entre 850 y 900 grupos, de los cuales 312 serían trasladados a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, con la figura de Grupos de Abastecimiento Local (GAL). Posteriormente, luego de una serie de reclamos por parte de los beneficiarios, algunos de estos grupos atravesaron una etapa de re-evaluación y fueron reincorporados al Programa. Después del reempadronamiento, la cantidad de grupos se redujo de manera drástica de unos 1.200/1.300 a solo entre 600/700, de los cuales solo unos 400 tenían todos los papeles en regla.

El nivel de consenso existente durante los primeros años de aplicación del Programa fue mermando a través de los años, particularmente con esta última modificación de 2017, en

---

<sup>28</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/170449/20170911>

<sup>29</sup> Manual Operativo del Programa Cambio Rural (2017)

la que se puso en tela de juicio la cantidad de grupos beneficiarios y su adecuación a los objetivos del Programa.

Cabe destacar que en 2018 se verifica un avance en lo que respecta la evaluación ya que desde octubre de ese año hasta noviembre de 2019, previo al cambio de gobierno, se publicaron boletines informativos que, si bien no proveen datos de impacto, al menos dan cuenta de algunas de las condiciones en que se desarrolla el programa. A modo de ejemplo, se analiza el nivel educativo del sector rural, el género y rango etario de los miembros de los grupos que componen el Programa, o informes de metodología y capacitaciones brindadas en este espacio.

En términos presupuestarios, a partir de 2018 comienza a evidenciarse el período con menor presupuesto asignado a CR: le fueron asignados 40 millones de pesos, que al valor del dólar estadounidense de ese momento, eran 2 millones de dólares. En 2019, el presupuesto que iba a ser en principio de 39 millones de pesos<sup>30</sup> fue subido a 85, a partir de la reasignación de fondos internos, manteniendo el valor en 2 millones de dólares. Por último, ya en 2020, el presupuesto de CR es de 120 millones de pesos, equivalente también a 2 millones de dólares.

---

<sup>30</sup> Partida presupuestaria disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presute-xto/proy2019/jurent/pdf/P19J51.pdf>

### Análisis comparativo de los 3 momentos bisagra de Cambio Rural.

A partir de la comparación de los principales ejes de Cambio Rural en los tres momentos analizados en la investigación, nos es posible interpretar si ha habido cambios sustanciales o si prevalece el status quo. La tabla que se presenta a continuación fue construida en base a información oficial y se pueden identificar allí, entre otros elementos descriptivos de la ejecución de la política, las tres variables mediante las cuales medimos el cambio: posicionamiento institucional, perfil de beneficiarios y modo de financiamiento de la política.

Tabla 4. Diferencias entre etapas de Cambio Rural

	<b>CRI 1996</b>	<b>CR II 2014</b>	<b>CR III 2017</b>	<b>Interpretación</b>
<b>Objetivo</b>	Promover la reconversión productiva de pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias para lograr mayor competitividad.	Lograr que las Pymes agroalimentarias y agroindustriales, el sector cooperativo y los agricultores familiares capitalizados y/o con posibilidades de capitalizarse: innoven, se asocien y se fortalezcan; y generen y gestionen proyectos que posibiliten el agregado de valor en origen.	A través de la asistencia técnica, promover y facilitar la intensificación y reconversión productiva, como un medio para mejorar la situación productiva y socioeconómica de los pequeños y medianos productores rurales y propender al desarrollo agroindustrial en todo el territorio nacional, impulsando el aprendizaje grupal.	El objetivo de la política se mantiene estable en los tres momentos.
<b>Población objetivo</b>	Productores a cargo de pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias en situación de crisis de ingresos; con un ingreso bruto anual inferior a los 10.000 dólares.	Productores de la agricultura familiar capitalizada, productores familiares relacionados con el mercado con posibilidades de capitalizarse (agricultura familiar de transición), y Pymes del sector agropecuario y agroalimentario que lleven a cabo actividades productivas y/o de servicios agrícolas, ganaderas, forestales, frutihortícolas, pesca artesanal o toda otra actividad sectorial y de agregado de valor relevante de las economías regionales.	Productores pequeños o medianos del sector agropecuario o agroalimentario que realicen las actividades productivas antes citadas en el ámbito del Territorio; que lleven a cabo actividades productivas y/o de servicios agrícolas, ganaderos, forestales, fruti-hortícolas, piscicultura, apícola, granjeros u otra actividad sectorial y de agregado de valor relevante para las economías regionales; con un ingreso anual neto para sí, superior al 50% de los ingresos totales.	La población a quien está dirigida la política no cambia en los hechos. Las diferencias están vinculadas a las formas en que se los define, pero el segmento permanece igual; es decir: pequeños productores.

<b>Unidad ejecutora</b>	Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación e INTA.	Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación e INTA.	Ministerio de Agroindustria de la Nación e INTA.	Las unidades ejecutores y/o coordinadoras no cambian. El posicionamiento institucional orgánico es el mismo: el Ministerio coordina y el INTA ejecuta.
<b>Recursos financieros</b> <b>(montos en el año de lanzamiento del plan de acción sobre el programa)</b>	Provenientes de presupuesto de Secretaría  <u>Presupuesto asignado:</u>  10 millones de dólares	Provenientes de presupuesto de <b>Ministerio</b> .  <u>Presupuesto asignado:</u>  81 millones de dólares	Provenientes de presupuesto de Ministerio.  <u>Presupuesto asignado:</u> 5.2 millones de dólares	El origen de los fondos que financian el Programa es el mismo en todas las etapas. La diferencia radica en el monto asignado. El incremento o descenso de los recursos asignados no significó un cambio en la política.
<b>Metodología</b>	Metodología grupal. Asistencia técnica y vinculación al crédito	Metodología grupal. Caja de herramientas	Metodología grupal. Asistencia técnica y vinculación al crédito	La metodología grupal se mantiene estable en los tres momentos identificados.
<b>Ámbito de aplicación</b>	Todas las provincias argentinas.	Todas las provincias argentinas.	Todas las provincias argentinas.	El ámbito de aplicación permanece inalterado.

Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales

Los seis ejes contemplados en este cuadro dan cuenta de la falta de cambio que ha existido en Cambio Rural a lo largo de 25 años. Si bien existen pequeñas diferencias en lo que respecta a la definición, por ejemplo, del público objetivo, la ejecución del programa se mantuvo estable durante toda su existencia y los cambios son de tipo incremental, es decir, responden a una intención – o no pueden ir más allá - de calibración operativa. El objetivo, la metodología, el ámbito de aplicación, la unidad ejecutora fueron siempre los mismos, por lo que no se registra un cambio mayor, o paradigmático. En el caso de los beneficiarios, recién en 2017 puede notarse un cambio pero no tiene que ver con una modificación en el núcleo de la política sino más bien con una adecuación de su ejecución, corriendo del foco a aquellos grupos que no cumplían con los requisitos y por ese motivo fueron trasladados a la órbita del Ministerio de Desarrollo bajo la figura de Grupos GAL. Una vez más, esta transformación es de tipo incremental, vinculada a un aprendizaje en los aspectos secundarios de la política que pretende ajustar el instrumento, pero no modificarlo.

Sin embargo, hay un punto en el que sí se evidencia una gran diferencia y justamente ahí radica el valor de nuestro análisis: la cuestión presupuestaria (Gráfico 3). La principal discrepancia entre cada uno de los momentos considerados “bisagra” es el presupuesto que se le otorgaba al Programa. Un punto crucial es que a partir de 2016, con un nuevo gobierno en el poder, el presupuesto otorgado a Cambio Rural sufrió grandes recortes que a nivel institucional e incluso mediático fueron tomados como un intento de dismantelar el Programa. Sin embargo, a pesar de cualquier intencionalidad y más allá del rotundo cambio ideológico en el gobierno de turno, CR no se discontinuó. Cabe mencionar que la evolución presupuestaria sigue la lógica de la economía a nivel macro. Es decir, los momentos en que el programa recibió más financiamiento, son aquellos en los que el país estaba en mejores condiciones. Asimismo, el mayor recorte se da en aquellos años en que la situación macro era más crítica.

Como veremos en el próximo capítulo, la continuidad de una política estática, poco dinámica y cuyo éxito es cuestionado radica en la capacidad que un grupo de trabajadores y decisores del INTA tuvo para defender Cambio Rural y con él el INTA en su conjunto.

### **CAPÍTULO III - Análisis del caso Cambio Rural**

Teniendo en cuenta que el objetivo de la investigación es entender el cambio- la variable dependiente-, en una política, resulta necesario identificar los actores, sus sistemas de creencias, los escenarios y los condicionantes que operaron durante los años de aplicación de Cambio Rural. También se distingue entre los distintos niveles de cambio, mayores o menores, lo que nos permite afirmar que la política no ha cambiado a lo largo de los 30 años. Haremos especial énfasis en las fuentes primarias consultadas ya que, frente a decisiones administrativas influenciadas por los cambios de gobierno o la falta de registros que midan los efectos del Programa, las voces de los actores que hicieron posible que Cambio Rural se cree, consolide y perdure son el principal aporte a la hora de discernir qué factores hicieron esto posible.

En primer lugar, podemos afirmar que las cinco premisas planteadas por Sabatier para la aplicación del MCP, se adaptan adecuadamente a nuestro objeto de estudio, a saber:

1. es necesario identificar el rol jugado por la información técnica respecto del problema abordado por la política, su magnitud, sus causas y posibles impactos
2. se requiere una perspectiva de tiempo de al menos 10 años
3. la unidad de análisis es el subsistema político, compuesto por actores de una serie de organizaciones públicas y privadas que están implicados en un determinado eje/problema
4. incorpora al subsistema político (agencias administrativas, comités legislativos y grupos de interés) a periodistas, investigadores y analistas políticos y a actores en todos los niveles de gobierno
5. considera a una política pública y/o programa un sistema de creencias con prioridades, valores y percepciones específicas

En lo que respecta al cambio específicamente, a lo largo de la historia de Cambio Rural - detallada en el capítulo II - encontramos presentes todos los factores que, en base al MCP, harían probable que sucedan cambios, a saber:

- decisión política de un actor jerárquicamente superior



- perturbaciones externas al subsistema – condiciones socioeconómicas, cambios en coaliciones de gobierno, cambios en otros programas contemporáneos-
- aprendizaje en el recorrido de la política
- shocks y negociaciones a nivel interno.

Sin embargo, las bases de la política se mantuvieron intactas durante más de 25 años; las principales transformaciones que ha sufrido el Programa se dieron principalmente en el plano secundario del mismo y son de tipo incremental. Como veremos a continuación, hubo dos cuestiones determinantes para esta sostenibilidad de la política: la defensa por parte de la coalición promotora y el presupuesto de CR como sostén económico del sistema de extensión agropecuario.

Retomando lo planteado por Rose en su teoría del legado en la política, el autor plantea que cuanto más tiempo transcurre, menor es la posibilidad de que un programa perdure por las características del contexto en el cual se inscriben y, además, los cambios en el mundo que pueden incentivar evaluaciones, reconversiones o incluso su terminación. Sin embargo, el legado de los productos de la política son anteriores a la decisión política, y una de las particularidades de los programas duraderos es que éstos adquieren esa cualidad por el apoyo significativo que obtienen de aquellos que lo producen y quienes reciben beneficios, por lo que la intención de terminar este tipo de programas implicaría una movilización opositora por parte de estos grupos que la defienden.

Lo cierto es que con CR no hubo una movilización opositora pero sí, sin dudas, una amenaza de ponerle fin a esta política. La habilidad de los decisores miembros de la coalición promotora y un aprendizaje por parte de los mismos se tradujo en una serie de transformaciones de calibración operativa - identificadas en los tres momentos de lanzamiento de programa- y la superación de la amenaza.

La continuidad, además, vino acompañada por un fortalecimiento de la política. Como veremos a continuación, a partir de los testimonios de los entrevistados, podemos notar que la coalición promotora y defensora fue ampliándose a medida que Cambio Rural se transformaba cada vez más en la fuente de financiamiento para todo el sistema de extensión del INTA. Ya no eran sólo los miembros fundadores y ejecutores del Programa quienes defendían CR sino todos aquellos agentes de INTA que formaban parte de la extensión en distintas órbitas de la Institución.

## **Sistema de Creencias CR**

A partir de las fuentes consultadas, tanto secundarias como primarias, podemos identificar una única coalición cuyo sistema de creencias resulta considerablemente homogéneo. Las principales diferencias pueden encontrarse en lo que son considerados los aspectos secundarios y justamente, siguiendo la línea de Sabatier de que la mayor parte de los cambios en una política a lo largo del tiempo se dan principalmente en estos aspectos, serían estas diferencias halladas las que justificarían las transformaciones características de 2014 y 2017. En otras palabras, la existencia de una única coalición es propio de un subsistema como el de CR, caracterizado por ser quieto, inactivo o latente, según la categorización de Martín Quinteros (2005).

De esto modo, las creencias que forman parte del núcleo profundo y del núcleo de la política son transversales a todos los actores y las principales discrepancias discursivas giran en torno a cuestiones más superficiales de la aplicación de la política y sus instrumentos.

A partir de las entrevistas realizadas a ocho decisores clave de Cambio Rural, distribuidos a lo largo de los veintisiete años de ejecución, podemos desagregar el Sistema de Creencias de la Coalición de la siguiente manera:

**Núcleo duro:** Rol del estado para amortiguar efectos de la crisis económica. Institucionalidad. Desarrollo de la ruralidad argentina y los pequeños y medianos productores agropecuarios.

**Núcleo de la política:** Importancia y continuidad de CR. Fomento de asociativismo/cooperativismo como forma de progreso y desarrollo. Esencialidad del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria como ente ejecutor.

**Aspectos secundarios:** Concepción del problema como espacio para aprendizaje. Calibración de instrumentos para la aplicación del programa. Estructura y organización. Registro y cantidad de grupos. Definiciones normativas. Rol de asesores.

### **Una coalición promotora bien instalada**

Para el presente análisis, que se centra en el nivel gerencial para la toma de decisiones los miembros de la coalición que compone el subsistema de CR son las autoridades, funcionarios y profesionales pertenecientes a los dos organismos que coordinan y ejecutan el

Programa, es decir, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el INTA. Esto en lo que respecta a la toma de decisiones. A su vez, podemos identificar otro grupo de actores compuesto por extensionistas y técnicos que han participado como asesores a lo largo del tiempo o investigadores y periodistas sectoriales, pero teniendo en cuenta el interrogante que guía la investigación y la noción de Sabatier de que las coaliciones se asocian al espacio de decisión, nuestro análisis estará centrado en el ámbito de la toma de decisiones, que es donde se define si la política persiste o no.

Es posible dentro de esta coalición identificar diferencias entre aquellos representantes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca en lo que respecta a lo que Sabatier considera aspectos secundarios: quiénes deberían ser los beneficiarios, articulación de procedimientos entre las autoridades de ejecución y coordinación o la eficiencia de los sistemas de seguimiento de los grupos. Sin embargo, como veremos a continuación, todos ellos evidencian un consenso sustancial al ser interrogados acerca de la importancia que reviste Cambio Rural, la unidad ejecutora, el nivel de aceptación en los beneficiarios, la utilidad de un programa con estas características y la necesidad de que se mantenga vigente, es decir, sobre cuestiones pertenecientes al núcleo de creencias y de la política.

*“Me parece que con la dificultad hay en la continuidad de las políticas públicas en este país, no solo por los cambios de las autoridades sino por los vaivenes que tenemos los argentinos, obviamente que programas como estos se sostengan, como CR, o como el propio PROhuerta, que también tiene una génesis contemporánea al CR, y parecida porque en realidad fueron dos instrumentos bastante similares orientados a dos clientelas diferenciadas por estratos sociales con distintos niveles de carencia. La continuidad me parece que es un valor y es un buen indicador.”*(Entrevistado 1, comunicación personal, abril 2018).

Como se mencionó anteriormente, CR se crea en 1993, en un contexto donde, como consecuencia de políticas de apertura económica, el proteccionismo ejercido por algunos países desarrollados y las políticas internas de ajuste, se generaron condiciones bajo las cuales el sector agropecuario argentino disminuyó sustancialmente sus ingresos reales (SAPyA, 1996). En estas circunstancias, los actores a cargo de impulsar el Programa sostienen que era una política absolutamente necesaria para paliar los efectos de la crisis y todos coinciden en la importancia que tenía sostener un Programa de estas características.

Dos de los entrevistados que fueron responsables de la creación de Cambio Rural, indicaron al respecto:

*“Nuestra concepción era que en ese momento en particular había todo un segmento de productores que para poder incorporarse positivamente a las políticas económicas que eran de una orientación más fuerte hacia el mercado, necesitaban un proceso de tecnificación y empresarización. De tecnificación en lo tecnológico productivo, pero también de mejora en sus prácticas comerciales y demás. Que nosotros hayamos planteado grupos no fue casualidad. Fue porque entendíamos que esos sectores necesitaban también incrementar escalas, además de recibir tecnología e ir por el cambio tecnológico como una manera de aumentar la productividad, la eficiencia y el resultado económico de sus empresas y el bienestar social, porque digamos, apuntamos a la mejora social preo a través del propio desarrollo productivo y económico.”* (Entrevistado 1, comunicación personal, abril 2018).

*“Yo creo que el asunto es que Cambio Rural surge por la crisis económica... ¿qué hace? Que una franja de productores que de alguna forma tenían rentabilidad, tenían cierto equilibrio de producción y de renta, entraran en crisis, y en ese momento el mandato fue que trabajemos para aquellos que, con variables, no tienen tanto problema de estructura, sino que bajaron su rentabilidad, por una serie de factores que tienen que ver con el conocimiento del mercado, la tecnología, el agrupamiento, el asociativismo, la comercialización”.* (Entrevistado 2, comunicación personal, abril 2018)

Por otro lado, se hace mucho hincapié en la metodología grupal que promovía el programa ya que fue para la Institución un recurso innovador y que le permitía otorgarles a los beneficiarios las herramientas necesarias para salir de la crisis. Además, la centralidad del INTA en la ejecución del CR es un elemento presente en todos los testimonios, principalmente por el carácter federal del organismo y la capacidad de alcanzar la mayor parte de productores distribuidos a lo largo del país. Es decir, el Ministerio era necesario como fuente de financiamiento y coordinación, pero el INTA tenía la estructura y los recursos humanos necesarios para que el programa pudiese aplicarse. Esta realidad se expresa claramente en el testimonio del Coordinador Nacional de Transferencia y Extensión de INTA desde 2013 hasta la actualidad:

*“Muchos grupos demostraron, y aún hoy hay grupos que siguen trabajando, demuestran que la metodología de trabajo, pensada a partir de la contratación de un promotor asesor, entendida como un profesional que asiste al grupo y que además la estructura institucional del INTA acompaña ese proceso, integrando los conocimientos que se generan en los ámbitos de investigación en el apoyo a esos grupos, hacen que muchos grupos hayan tenido impactos muy importantes en un momento en que las políticas que había en ese momento en la década del 90 comprometían seriamente la permanencia de productores en el sistema.”* (Entrevistado 7, comunicación personal, abril 2018)

Ahora bien, las diferencias de creencias residen más bien en cuestiones concernientes a la utilización de los instrumentos, es decir, las formas de medir la cantidad de grupos, o cómo evaluar su desempeño o incluso, en cuestiones de definición técnicas que están vinculadas a cómo caracterizar a los beneficiarios pero que no modifican sustancialmente la política. Por otro lado, se evidencia que a lo largo de estos años había diferencias entre las Instituciones encargadas de llevar a cabo el Programa, es decir, el INTA y el MAGyP:

*“La relación entre el INTA y el Ministerio siempre fue una relación tensa, y de alguna manera, en los primeros pasos que se dan en los proyectos conjuntos entre el INTA y el Ministerio siempre existen estos resquemores, que se expresan de diferentes maneras...retraso, preguntas, cuestionamientos, pero después finalmente se puso en marcha y el INTA se alineó perfectamente a los objetivos del Ministerio.”* (Entrevistado 6, comunicación personal, abril 2018)

El gobierno nacional de la Alianza, a fines de la década de los 90, fue uno de los momentos en que estas rispideces entre una y otra institución tomaron más relevancia. En aquel entonces, el Coordinador de Cambio Rural de INTA, encabezó una lucha interna por sostener el Programa pese a las inestabilidades en la cartera agropecuaria.

*“Yo me acuerdo de haberlo hablado con Felipe (Solá) en ese momento (1998/99) que era el Secretario de Agricultura, y a medida que aparecían otros conductores políticos en la Secretaría. Cada vez que venía un nuevo Secretario de Agricultura era una pelea a muerte para sostener el programa, porque venían con la idea de bajarlo”.* (Entrevistado 3, comunicación personal, abril de 2018)

Esta “pelea a muerte” implicaba una puesta en valor constante de la importancia que tenía CR. Si bien no se contaba con estudios de impacto que pudieran justificar la ejecución del programa a través de números, lo fundamental de esta política residía en su esencialidad para el acompañamiento de los pequeños y medianos productores que no contaban con herramientas para poder desarrollarse.

Por otro lado, en medio de las tensiones entre el Ministerio y el INTA, CR fue un instrumento que, si bien hacía visibles diferencias de criterio entre los actores, también facilitaba la articulación entre ambos organismos. Uno de los fundadores del Programa, asegura al respecto:

*“Es probable que el conducto de contacto entre la secretaría (de Agricultura) y el INTA más importante era a través del Programa CR y de la Coordinación del mismo. Había más fluidez ahí, porque la Secretaría tenía claro que políticamente el programa era una política y probablemente la que más tenía para poder manejar y decir es mi política. Porque después la política macro, en algún momento tenía muy ajustado al sector, y no sé cuántas más políticas tenía el Secretario en sus manos como diciendo estas son mis políticas.”* (Entrevistado 2, comunicación personal, abril de 2018)

En esta línea Lattuada (2000) plantea que “es destacable que, siendo un programa que destina recursos y esfuerzos a una clientela específica, no generen vetos u oposiciones significativas en intereses económicos, sectoriales o políticos. Por el contrario, ha logrado crear un amplio consenso de los distintos estamentos de gobierno, de las entidades gremiales rurales, de los gobiernos provinciales, y aún de las principales fuerzas políticas de la oposición, sobre la importancia del mismo y la necesidad de apoyar su continuidad”.

Como mencionamos anteriormente, las diferencias de criterio a las que hacemos referencia entre los miembros del subsistema estaban vinculadas a cuestiones que, de acuerdo a lo planteado anteriormente, pertenecen a los aspectos secundarios de un subsistema y se evidencian en cambios menores, en términos de Sabatier, o de primer grado, en términos de Hall. Un ejemplo de ello es la forma en que, en la normativa, se caracterizaba al público beneficiario: lo que cambia es la letra, la forma de describir al productor pero, en los hechos, siempre fueron- y siguen siendo- los pequeños y medianos productores los receptores. Al ser consultado por la diferenciación de la agricultura familiar capitalizada en 2014, el entrevistado 6 afirmó:

*“Esas son descripciones que hacen a los procesos internos de las instituciones que operan en el sector público. Para la gente, me parece que el concepto de pequeño y mediano productor es lo suficientemente amplio como para entender a cuál público nosotros nos referíamos y al cual apuntamos. Los agricultores familiares capitalizados son pequeños productores. es una cuestión interna del INTA que hizo esa diferenciación pero en realidad la política pública apuntaba a dar asistencia pública grupal a los pequeños productores. Y para trabajar internamente el INTA dijo productores, agricultores familiares capitalizados”.* (Entrevistado 6, comunicación personal, abril 2018).

Además, al indagar acerca del cambio en los beneficiarios, el Coordinador actual de Cambio Rural y que asumió en 2017, indicó que:

*“No está el gris en los beneficiarios, sino en la definición de la política más que del beneficiario. El beneficiario con todo el trabajo que ha hecho, todo el recorrido institucional que tiene el PSA, que define un actor y que después se institucionaliza en la Subse de Agricultura Familiar y después se institucionaliza en la SAF propiamente tiene una definición. El segmento medio no tiene una institucionalidad, no hizo ese recorrido el programa CR de convertirse en una secretaria de pequeños y medianos productores, no la tiene. Pero la definición del sujeto si está clara entre la toma, y análisis de los datos surgidos del censo a partir del PROINDER y de toda la sección de IICA que toman los datos del Censo 2002. Entonces el sujeto está definido: Segmento medio,”* (Entrevistado 8. Comunicación personal, junio 2018)

Otro de los momentos que consideramos clave para medir el cambio en la historia del programa es el año 2017 cuando, durante el gobierno nacional de Mauricio Macri, los medios se hacen eco del “ajuste” al que se enfrenta Cambio Rural por la nueva categorización de grupos beneficiarios<sup>31</sup>, que excluye del Programa 400 grupos que no cumplían con los requisitos necesarios. No solo los medios expresaron una cierta “preocupación” ante el recorte de grupos, sino también los mismos actores de quienes dependía la coordinación. Diego Ramilo, Coordinador de Extensión del INTA desde 2013, plantea de manera clara cómo, a partir del cambio de gobierno en 2015, hubo desequilibrios en la coordinación del programa a nivel ministerial, una situación que fue superada cuando en septiembre de 2017 Patricio Quinos asumió como nuevo coordinador del programa.

---

<sup>31</sup> <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/llego-la-hora-de-la-readecuacion-para-cambio-rural-nid2047985>

*“Con la SAGyP a cargo de Ricardo Negri, hay una designación de un primer coordinador de CR, ahí se vienen vaivenes hasta que se acomoda esta estructura nueva en el Ejecutivo del Ministerio. Se producen demoras en pagos, hay alguna creencia de que existían grupos fantasma, una serie de problemas muy importantes alrededor de la gestión de CRII sobre todo por falta de definiciones estratégicas del Ministerio. (...) En la tercera gestión a cargo de Patricio Quinos, lo que se ha hecho es recomponer el diálogo estratégico en el INTA.”* (Entrevistado 7, comunicación personal, abril de 2018)

A pesar de estas inestabilidades- entre 2016 y 2017 hubo tres Coordinadores distintos de Cambio Rural a nivel ministerial- prevalece la continuidad de la política con algunos ajustes en la aplicación de la misma. Incluso, por primera vez, el Programa es institucionalizado y recibe jerarquía dentro de la estructura del Ministerio.

En lo que respecta a los recursos con los que operó la coalición promotora - autoridad formal legal para la toma de decisiones, opinión pública, información, tropas listas para movilizaciones, recursos financieros, habilidades de liderazgo- las habilidades de liderazgo y los recursos financieros son dos elementos que encontramos presentes en todos los testimonios como herramientas que le permitieron a la coalición resistir cualquier amenaza de terminación.

Estas habilidades de liderazgo pueden verse reflejadas en el diálogo constante entre el Ministerio y el INTA, en el que, como se expuso anteriormente, debían defender el Programa para que no fuese finalizado. Los recursos financieros, por su parte, fueron la principal herramienta de la defensa, ya que como veremos a continuación, fue el mismo presupuesto de CR lo que en cierta forma financió el INTA en su conjunto.

### **Desafíos y amenazas**

Las crisis económicas por las que atravesó el país a lo largo de estos 27 años pusieron en jaque las políticas públicas en general. Ante la inestabilidad económica, o política, el ajuste presupuestario es la principal herramienta con la que se cuenta para reducir lo más rápido posible los déficits del Estado. En este sentido, la coalición promotora tuvo que operar no sólo en defensa del programa sino del INTA en general y fue precisamente Cambio Rural su “caballito de batalla”. A continuación se muestra cómo en los testimonios obtenidos se hace referencia a la fragilidad de CR durante el gobierno de la Alianza



y el trabajo que fue necesario hacer para proteger a los productores beneficiarios en un momento en que el macro-entorno atraviesa un momento crítico:

*“(Durante el gobierno de la alianza) (...) se caía el mundo a pedazos. Si ahí se sostuvieron los agentes de proyecto, creo que hubo una baja grande de grupos, porque no se podían financiar, no había vuelta. Pero bueno en ese contexto nosotros empezamos, los que estábamos trabajando más políticamente la cosa, a ir preparándonos para cuando cambiara la historia, y entonces ahí empezamos a trabajar mucho sobre qué hacer con el Programa a futuro. Fueron años muy (duros), donde el programa se vino abajo, perdió. (...) tenía una visibilidad muy grande, todo el mundo se la daba porque era el único programa que tenía dinero, entonces las provincias te atendían bárbaro porque vos de última le contenías productores, eras el único que podías atajar algo, generar reuniones. La presión que metió el INTA para que esto continuara...a ver si hubiera sido por la política lo hubieran abandonado en el 2000, sin dudas. A mí me tocó la pelea esa, dura, ahí, con mucha conversación (...)”.* (Entrevistado 3, comunicación personal, abril de 2018)

Por otro lado, , esos años en que se cuestionó todo el sistema de extensión hicieron necesario que los propios directivos de CR realizaran maniobras para poder resguardar a los más vulnerables, entendiendo por maniobras conductas poco transparentes en el registro de los grupos. Por este motivo, según nuestro entrevistado 3, no fueron estudios de impacto, mediciones de éxito o cuestiones técnicas del Programa los argumentos en los que se ampararon para su defensa sino más bien la defensa de los grupos en condiciones límite:

*“Los que habíamos estado adentro del Programa, que lo conocíamos muy en detalle...yo sabía todas las mentiras que tenía el programa. Inclusive nosotros nos encargábamos de hacer los informes que hicimos para justificar el programa económicamente, había que justificarlo porque si no, no había más presupuesto, entonces ahí se mezclaba verdad con mentira, pero yo siempre planteaba: una cosa es lo que podemos plantear para arriba para seguir consiguiendo presupuesto y otra lo que nos vamos a mentir entre nosotros(...) El INTA en general usó el programa como fuente de financiamiento espectacular en un momento en que no había nada.”* (Entrevistado 3, Comunicación personal, abril de 2018)

Ante el desafío del recorte presupuestario del INTA en los distintos cambios de gobierno - no solo a fines de los 90- la coalición expuso una gran fortaleza al sostener una política que, a fin de cuentas, había sido heredada y querían evitar su finalización. En esta defensa radica precisamente el valor de la acción por parte de la coalición como fundamento para la continuidad del programa.

El financiamiento público al INTA fue disminuyendo cada vez más durante los últimos años. Los recursos financieros con los que cuenta el Instituto para el desarrollo de su actividad tiene dos fuentes principales: los presupuestarios originados en las partidas transferidas por el Tesoro Nacional y los recursos extrapresupuestarios conformados, en términos generales por regalías, convenios de vinculación tecnológica y asistencia técnica con el sector público y con el privado, fondos competitivos del Sistema Nacional de Ciencia y Técnica (C&T), servicios prestados a terceros, recursos originados en las cooperadoras de cada Estación Experimental Agropecuaria (EEA) y subsidios otorgados por fuentes externas (Parellada y Rivarola, 2018).

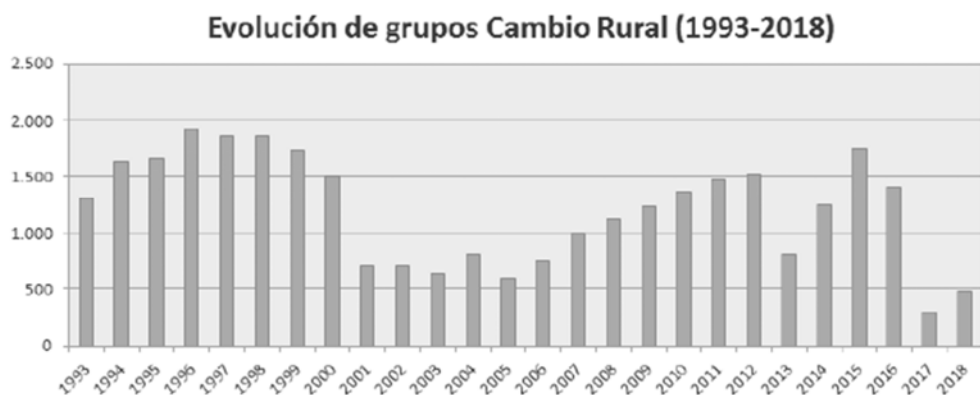
Cómo se exhibe en el Gráfico 2, durante los últimos 20 años el presupuesto del INTA ha sufrido grandes variaciones. Hubo épocas con mayor presupuesto y épocas con menor presupuesto y el impacto de esta volatilidad puede verse reflejado, en Cambio Rural, en la gran variabilidad del número de grupos considerados CR (Gráfico 3):

Gráfico 2



Fuente: Ekboir, Parellada y Rivarola, 2018

Gráfico 3



Fuente: Nuñez, 2018

Podemos ver cómo la reducción en la cantidad de grupos coincide con los años de menor presupuesto de INTA, es decir, entre 2005 y 2006 y de 2016 en adelante. Cabe destacar que la baja de grupos registrada en 2017 responde a la readecuación de algunos de ellos que, como se mencionó anteriormente, fueron trasladados al Ministerio de Desarrollo como Grupos de Abastecimiento Local.

En términos relativos, sin embargo, el presupuesto otorgado a CR muestra un aumento (Gráfico 4), entre la primera y segunda etapa - lo que refleja de qué modo la amenaza presupuestaria a la que hacen referencia los actores entrevistados podría estar más bien dirigida al INTA- y una gran caída en el presupuesto otorgado en 2017.

Gráfico 4

*\*En dólares de paridad*

	Presupuesto INTA	Presupuesto CR	Porcentaje
<b>1993</b>	209.6	10 m	4,70%
<b>2014</b>	571.0	81 m	14,20%
<b>2017</b>	551.9	5 m	0,90%

*Elaboración propia en base a bibliografía y partidas presupuestarias*

Esta caída identificada en 2017 se origina a partir de 2016 cuando, con la asunción del nuevo gobierno de Cambiemos, la dirección política cambia radicalmente y se someten a

evaluación muchas de las decisiones que habían sido tomadas durante la gestión anterior. CR no fue la excepción y, de hecho, fue en este momento preciso en que se recategorizaron los grupos, enviando cientos de ellos a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social bajo la figura de Grupos de Abastecimiento Local. De hecho, CR II, y toda la serie de transformaciones propuestas en este relanzamiento con un presupuesto sustancialmente superior, se frenaron. Este recorte presupuestario estuvo acompañado por una gran inestabilidad en la Coordinación del Ministerio pero, sin embargo, el Programa logró sostenerse.

Un instrumento utilizado por la coalición dentro de la “batalla presupuestaria” fue el mantenimiento del *status quo*. En otras palabras, ante condiciones que pusieron en jaque la vigencia del programa, el legado heredado año tras año desde 1993 permitió que la coalición promotora, homogénea en su sistema de creencias, fuese lo suficientemente consistente en la defensa de su política. El enfoque del legado en las políticas se basa en la complejidad y casi imposibilidad a la que se enfrentan los decisores políticos a la hora de innovar. En este caso, si bien hubo cambios e intentos de modernización, la inercia propia de las políticas heredadas fortaleció a la coalición que supo priorizar más la supervivencia del programa que una readecuación paradigmática del mismo.

Ahora bien, ¿cómo lograron que CR sobreviva? Uno de los factores reside en el peso simbólico que tenía el programa tanto dentro del ámbito político como también entre los propios beneficiarios. Desde sus inicios, el programa se planteó como un salvavidas que el Estado le ofrecía a aquellos que no podían enfrentar la crisis económica. Además, la lógica del asociativismo que impulsaba y el carácter federal de la ejecución – por el Centros Regionales de INTA- permitieron que muchos de los beneficiarios encontraran un lugar de pertenencia, de identificación:

*“Lo que hizo que después (CR) continuara, yo pienso que hay dos cosas: el reconocimiento por el sector productor de la validez del programa, la organización institucional que tenía por detrás, y la capacidad de lobby que se le daba. Cuando vos tenés los distintos actores adentro, con un cometido común, a mí me parece que siempre hay más chances de que las cosas perduren, que cuando es una cosa de 3 o 4 y se quedaron afuera 4 o 5.”* (Entrevistado 1, comunicación personal, abril de 2018).

*“Yo creo que CR ha subsistido, me parece que ahora está un poco más golpeado, o frente a esos cambios porque en realidad lo defendían los productores, y yo asemejo mucho la defensa de estos programas, fundamentalmente CR, como aquella defensa que hizo el INTA cada vez que hubo una acción muy fuerte para privatizar la extensión.”* (Entrevistado 5, comunicación personal, abril de 2018)

*“Pienso que siempre tuvo CR una presencia muy importante en todas las provincias y ha sido un programa muy exitoso, no solamente por la formación que han tenido los productores y los proyectos que han tenido éxito, que han sido un porcentaje importante de los grupos de CR, sino además porque muchos profesionales que se formaron en CR después tuvieron una exitosa vida profesional y se han dedicado al asesoramiento técnico”* (Entrevistado 6, comunicación personal, abril de 2018)

### **El “sostén” del INTA**

Dedicamos una sección a referirnos a este tema específicamente ya que es una constante encontrada en todas las entrevistas realizadas. Si bien nuestro objetivo principal era encontrar los factores que hicieron posible la continuidad de Cambio Rural, descubrimos la cuestión -para nada menor- de que el Programa Cambio Rural fue un sostén para el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Tanto es así que dos Coordinadores del Programa en la década del 90 afirmaron en las entrevistas que CR supo ser, en tiempos de carencia presupuestaria, el instrumento de financiación del INTA.

*“Yo creo que hasta decíamos, es como la teta de la vaca, la extensión del INTA (...) Y que lo de arriba con el mercado y el sector privado, se le iba, el INTA sentía que tenía las manos un poco vacías. Entonces por eso todo el mundo se agarró (del Programa). Y también (en tiempos de) carencia de presupuesto en el INTA, y CR financió”* (Entrevistado 2, comunicación personal, abril de 2018)

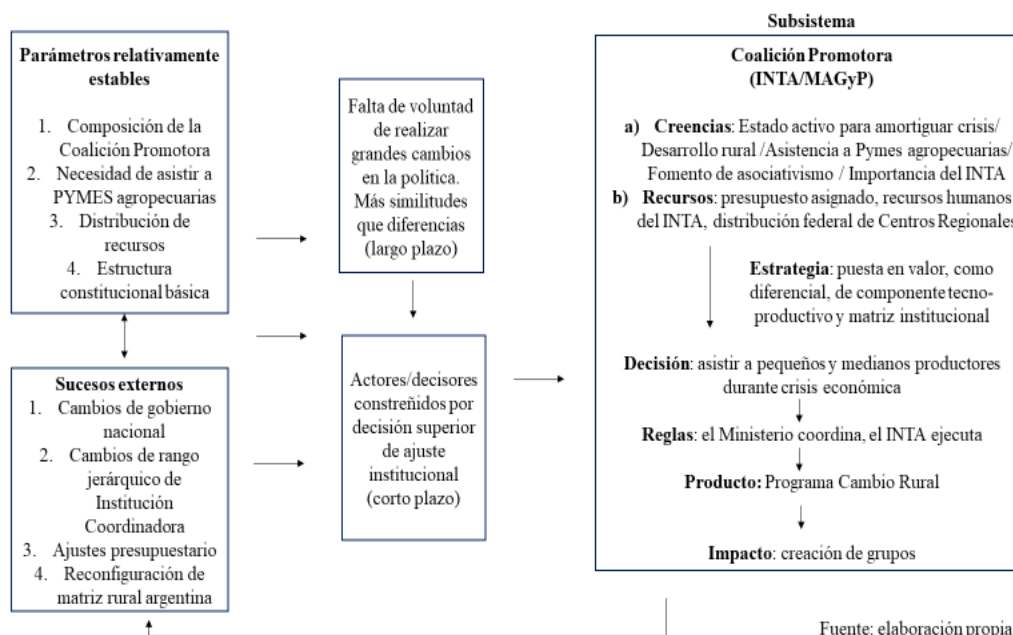
*“El programa tuvo mucho éxito en un inicio, porque se generaron una cantidad enorme de grupos, muy rápido y hay que analizar también el contexto económico de aquellos momentos, donde faltaba mucho trabajo, donde era una salida laboral para muchos profesionales, y también de sostenimiento del presupuesto del INTA. El programa CR de alguna manera salvó el sistema de extensión del INTA, porque en ese momento estaba muy achicado, se había achicado mucho con los retiros voluntarios, gran*

parte de los mejores extensionistas se fueron, y entonces CR le dio una dinámica al sistema de extensión del INTA” (Entrevistado 3, comunicación personal, abril de 2018)

### El subsistema de CR y el flujo de sus componentes

A partir de la información analizada, los testimonios obtenidos, y bajo la óptica del MCP, podemos presentar el subsistema de Cambio Rural de la siguiente manera:

Cuadro



El subsistema está integrado por una única coalición promotora que se ha ido ampliando con el paso de los años. Dentro de esta coalición, compuesta por trabajadores del INTA, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, productores y actores del ámbito académico, encontramos que los actores que forman parte del nivel gerencial de la política comparten los principios básicos que rigen sobre el programa, es decir, el núcleo duro de sus creencias. Dentro de los recursos para actuar que el MCP identifica, encontramos presentes la cuestión presupuestaria, la amplia variedad de recursos humanos distribuidos en todo el territorio y el carácter federal de la Institución encargada de la ejecución (INTA).

En el momento de la creación, la estrategia de aquellos que fundaron el programa estuvo ligada a poner en valor el aporte tecno-productivo e innovador y la matriz institucional que estaba detrás de CR. La decisión en los inicios era clara y concisa: asistir a los pequeños y medianos productores para que pudieran encontrar una salida a la crisis con una coordinación de lo que en aquel momento era Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y una ejecución del INTA. Si bien en ningún momento se concretó una línea base sobre la cual se podría haber hecho un estudio de impacto, la forma en que muchos medían el funcionamiento del programa era a través de la cantidad de grupos conformados.

Lo llamativo de este caso es que sí hubo sucesos externos que sacudieron el escenario y pusieron en duda la continuidad del Programa, pero la fortaleza de los parámetros estables y la falta de decisión por parte de la coalición de fomentar cambios en la política, permitieron que CR siga existiendo 27 años después de haber sido creado.

Los cambios evidenciados son no solo pocos, sino menores, no trastocan el núcleo de la política. El más destacable sería, por caso, el de 2017, cuando después de 25 años se procedió con una readecuación y recategorización de los grupos que no respondían a las condiciones impuestas en la letra del Programa.

Así y todo, el peso simbólico del programa y su capacidad de financiar todo el sistema de extensión del INTA, son los dos aspectos que más resaltan y que explican cómo fue posible que esta coalición tuviese éxito en la defensa de su producto a pesar de las amenazas y desafíos enfrentados. Por supuesto que el peso de la herencia, en términos de legado en la política, también influyó en la capacidad de negociación por parte de los actores involucrados y la decisión de un nuevo gobierno de no asumir el costo que conlleva terminar con una política heredada.

## **CAPÍTULO IV - Consideraciones finales**

Lo expuesto anteriormente nos permite profundizar en el análisis de los cambios en la política argentina durante las últimas décadas.

Nuestro estudio de caso sobre Cambio Rural es una clara muestra de cómo es posible que algunas políticas de Argentina perduren en el tiempo más allá de restricciones externas que exijan cambios sustanciales o, incluso, incertidumbre interna con respecto al éxito que pudiera tener o no la política en la sociedad.

A partir del estudio de la literatura, los informes oficiales y, principalmente, los testimonios de los decisores clave que operaron a lo largo de los últimos 27 años, nos encontramos en condiciones de confirmar nuestras hipótesis, es decir, que los cambios evidenciados en Cambio Rural son operativos, de tipo incremental y que no tocan el núcleo duro de la política. Ésta permanece estable y subsiste por un lado, debido tanto a la inercia política como por la capacidad estratégica de una coalición promotora cuyos miembros comparten un núcleo duro de creencias. Esta capacidad de la coalición llega a superar, incluso, la ausencia de estudios de impacto o mediciones de éxito que justifiquen el sostenimiento de una política.

Cambio Rural es un programa que se fundó en 1993 para contener a los pequeños y medianos productores que se encontraban en condiciones de vulnerabilidad por la crisis que atravesaba el país en aquellos años. El lanzamiento gozó de un alto nivel de consenso. Si bien las entidades agropecuarias mostraron cierto recelo en un comienzo, esta antipatía fue resuelta a partir del diálogo y un diagnóstico lo suficientemente consistente para justificar la política. Los años siguientes mostraron buenos resultados en términos de grupos: en 1996 ya había registrados 1658 grupos distribuidos a lo largo del país. Sin embargo, a medida que transcurrían los años, empezaron a surgir algunas complejidades que llaman la atención. Por ejemplo, mientras en 1997 la Unidad de Coordinación indicaba la presencia de 1925 grupos en todo el territorio nacional, el ProFeder solo reconocía la existencia de 632 grupos para el año 2003, es decir, en 6 años la cantidad de grupos se redujo a menos de la mitad.

Por otro lado, en ningún momento se avanzó en una línea de base que permitiera dar cuenta del impacto que el programa tenía en el sector rural argentino. A estas peculiaridades se le suman los factores externos como los cambios de gobierno, las crisis internas



o internacionales y cambios de paradigmas que inevitablemente influyen sobre toda política., En 2014, Cambio Rural recibe un fuerte impulso presupuestario e institucional al ser relanzado bajo el nombre Cambio Rural II. Sin embargo, las proyecciones de esta iniciativa se vieron frustradas cuando entre 2016 y 2016, con un nuevo gobierno nacional, el Programa se vuelve a lanzar con un presupuesto sustancialmente menor y una recategorización de los grupos. Si bien esta medida pudo ser interpretada como un intento de terminar el Programa, en los hechos Cambio Rural permaneció vigente y lo sigue haciendo hoy en día.

El Programa sobrevivió todos estos temblores, les hizo frente a las amenazas de finalización y superó las crisis más fuertes presupuestarias que tuvo el INTA en toda su historia.

¿Cuáles fueron los factores que incidieron en este largo y duradero proceso? El Marco de las Coaliciones Promotoras nos permite encontrar la respuesta en los actores que forman parte de la política y sus sistemas de creencias.

En momentos en que un “desmantelamiento” del sistema de extensión era temido por muchos de los miembros de la coalición defensora de CR, fue la homogeneidad en sus creencias la principal herramienta con la que se enfrentaron a estos intentos de terminación. No solo fue clave este nivel de consenso sino, además un aspecto que puede resultar un tanto controversial pero no por eso, menos cierto: cuando el sistema de extensión de INTA se encontraba desfinanciado, CR fue la solución. El presupuesto que recibía el programa cumplía esa función de sostén de la institución y en ocasiones, como lo indican sus coordinadores, fue necesario recurrir a prácticas poco transparentes para defender la política, los productores beneficiarios y, de forma implícita, el sistema de extensión intacto.

A estos factores se le suma, además, la cuestión del legado. Una política que dura durante tantos años sigue un curso de inercia que en muchas ocasiones vale más que la intención de ponerle fin. En el caso de CR, esta herencia existe y, sin ser suficiente motivo para sostener la política, sí fue una herramienta de gran utilidad para que la coalición triunfara en su defensa.

Con un nuevo gobierno que asume en 2020 y que contempla a muchas figuras políticas que ocuparon cargos durante el momento en que se relanzó Cambio Rural II en 2014, el escenario vuelve a cambiar. La orientación política del gobierno actual nos hace creer que

en este contexto, más que una amenaza, se gestará una oportunidad para que el programa, una vez más, se revalorice.

Explicar por qué se toman decisiones en la política puede resultar un proceso muy complejo. Si nos detenemos a analizar aquellas políticas públicas que se extienden durante años sin registrar cambios mayores - aquellos que se presentan dentro del núcleo de la política - a pesar de que estén dadas todas las condiciones para que eso suceda, hace el proceso de análisis aún más complejo. Sin embargo, si nos detenemos a reflexionar sobre las creencias que forman parte de los actores de quien depende la continuidad o perdurabilidad de un producto de una política, entonces podemos encontrar una respuesta a este gran interrogante.

Los escenarios cambian, la política interna y externa se transforman, las condiciones sociales y económicas son altamente volátiles y, sin embargo, hay programas que subsisten. Lo acontecido con Cambio Rural es un reflejo de cómo la defensa por parte de una coalición que promueva una determinada política resulta determinante a la hora de entender cómo es posible la durabilidad de las políticas públicas en Argentina.

## Bibliografía

- Albanesi, Roxana; de Nicola, Mónica; Lattuada, Mario; Martini, G.; Merigo, I.; Preda, G.; Prospero, P.; Questa, M.; Rosenstein, S. (1995); “Cambio Rural: Una alternativa frente a la crisis de los pequeños y medianos productores agropecuarios?”; Ruralia N° 6, septiembre-octubre, pp 84-96
- Alemany, Carlos (2003). “Apuntes para la construcción de los períodos históricos de la Extensión Rural del INTA”. Disponible en <http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-extruralcap2.pdf>
- Andrenacci, Luciano (2016). “Problemas de gestión en el Estado argentino: algunas hipótesis de investigación y una propuesta analítica”. III Jornadas de Investigación en Política y Gobierno. Estado y Políticas Públicas en Argentina: Nuevos desafíos a la luz de la investigación. Buenos Aires, abril 2016.
- Bocchetto, Roberto. “Dos años de Cambio Rural: Reconversión Productiva, Reingeniería Institucional y Competitividad de las PyMES Agropecuarias” Edición Especial para la Revista Campo y Tecnología N°21
- Boivin, Mauricio; Rosato, Ana; Balbi Fernando y Ayerdi, Cecilia (1997); “Cambio rural: ¿Reconversión productiva o reconversión profesional?” (Presentación V Congreso de Antropología Social, Universidad de La Plata).
- Cambio Rural: Desafíos, Potencialidades y Crecimiento. En Cambio en Marcha N°6. Buenos Aires. Marzo, 1995
- Cairney, P., & Heikkila, T. (2014). A comparison of theories of the policy process. En P. A. Sabatier y C.M. Weible (Eds.), Theories of the policy process (pp. 363–407). Boulder, CO: Westview Press.
- Carballo González, Carlos (1995); “Programa Social Agropecuario y Cambio rural. Dos intentos para atenuar la crisis entre los agricultores familiares”; Realidad Económica N°136; pp. 47-63
- Castro, Viviana Laura (2013). “La comunicación estratégica como herramienta para el desarrollo rural. Análisis comparativo de aspectos organizacionales y comunicacionales en dos grupos del Programa Cambio Rural de la EEA San Juan INTA.” Tesis

para optar al título de Magíster de la Universidad de Buenos Aires, Área Desarrollo Rural.

- Cittadini, Roberto (1997); “Algunas reflexiones en torno al Programa Cambio rural”; Visión rural N°3, febrero, pp. 26-30
- Colectivo Institucional (Docentes e investigadores del Departamento de Ciencias de la Comunicación, Universidad Nacional de Río Cuarto, G. Cimadevilla; E. Carniglia; A. Cantú; Departamento de Administración Rural/UNRC, Carrera, R.; INTA-RIO CUARTO, Marcellino, J.; INTA-ANGUIL La Pampa, Thornton, R., Frank, E.; Facultad de Agronomía, Universidad Nacional de La Pampa, D’adam, H.) (1998), “Redes de diálogo tecnológico social. La actualización del conocimiento de los promotores asesores”, Río Cuarto.
- Cruz Rubio, César Nicandro (2010). Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias.
- Cruz Rubio, César Nicandro (2010). Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio en las políticas públicas
- Ekboir, Javier; Parellada, Gabriel; Rivarola, Ezequiel (2018). “La ciencia necesita más que financiamiento”. Trabajo de investigación, ISSN 1666-0285.
- Gargicevich, Adrián y Arroquy, Gonzalo (2012); “Evolución y potencialidad del programa Cambio Rural” (Presentación en las X Jornadas Nacionales de Extensión rural). Disponible en: [http://www.aader.org.ar/XVI\\_jornada/trabajos/archivos/2012\\_estrategias\\_trab\\_ext\\_rural.htm](http://www.aader.org.ar/XVI_jornada/trabajos/archivos/2012_estrategias_trab_ext_rural.htm)
- Gargicevich, Adrián. Las estrategias del PROFEDER para el apoyo al desarrollo territorial.
- Ghezan, Graciela; Mateos Mónica; Elverdín, Julio (2001). Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina. CEPAL/Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Gómez Lee, Martha Isabel (2012). El marco de las coaliciones de causa - Advocacy Coalition Framework- Opera, N°12.

- González Barroso Fernando (2015). Tesis doctoral: El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas: el caso de la reforma de la política sanitaria en la Comunidad de Madrid (2001-2014). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Hall, P. A. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics*, 25(3).
- Hogwood, Brian W. y Peters, B. Guy (1982). *The Dynamics of Policy Change: Policy Succession*. *Policy Sciences*, Vol. 14, No 3, pp. 225-245.
- Howlett, Michael y Professor Cashore, Benjamin (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11:1, pp 33-46.
- Informe Encuentro nacional de Profeder / coordinado por Adrián Gargicevich. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ediciones INTA, 2011.
- Informe Ejecutivo. Buenos Aires. Mayo, 1995
- Informe para la Primera Reunión Nacional de Representantes de los Grupos del Programa Cambio Rural. Documento de Trabajo N°16. Buenos Aires. Julio, 1994
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2013); *Cambio Rural II: Innovación e Inversión*. Manual Operativo.
- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2014); ¿Qué apoyo brinda Cambio Rural II?; Unidad de Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión. Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/%C2%BFque-apoyo-brinda-cambio-rural-ii>
- Lattuada, M., Nogueira, M.E. & URCOLA, M. (2015): “Las formas asociativas de la agricultura familiar en el desarrollo rural argentino de las últimas décadas (1990-2014)”, CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 84, 195-228.
- Lattuada, Mario (2000); *Cambio Rural. Política y desarrollo en la Argentina de los '90*; Buenos Aires, CED – Arcasur Editorial

- Lattuada, Mario y Nogueira, María Elena (2013). “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”. Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural. Bernal, Vol. 1 No 1, 2011. ISSN: 2250. (Página 30-54)
- Lattuada, Mario; Nogueira, M.; Úrcola, M. (2015); Tres décadas de desarrollo rural en Argentina; Buenos Aires, Ed. Teseo
- Lattuada, Mario (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones, en Revista Temas y Debates 27, año 18, pp.13-47
- Lombardo, P. (1998) “La participación y el poder en el programa Cambio Rural”. Presentado en el I Congreso Nacional de Profesionales de Cambio Rural, SAGPyA – INTA, Buenos Aires, 20 y 21 de mayo.
- Manual Operativo “Programa Cambio Rural” (2017), Ministerio de Agroindustria de la Nación.
- Manzanal, Mabel y Nardi, María Andrea (2008). “Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995”, en Alejandro Schejtman y Osvaldo Barsky (comps) El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial, Siglo XXI, ISBN 978- 987-629-055-5, p. 492-525 (542 p.), Buenos Aires 2008.
- Manzanal, Mabel (2000); Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal); Revista EURE (Santiago), Vol. 26; N°78, septiembre
- Martín Quintero, Ruth, La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras. Gestión y Política Pública [en línea] 2007, XVI (Sin mes) : [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13316202>> ISSN 1405-1079
- Martín Quintero, Ruth. (2005). Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras, Universidad Carlos III de Madrid.
- Nogueira, M.E. (2015). «¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura,

Ganadería y Pesca. Argentina (2009–2014)». Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, año 11, n° 11, 1er. semestre, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 63–88).

- Nuñez, Aníbal (2018). “Asistencia financiera en el marco del Programa Cambio Rural II, etapa 2014-2017”. Tesis presentada para optar el Título de Magister Scientae en Economía Agraria, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.
- Parellada, Gabriel; Rivarola, Ezequiel (2018) El financiamiento del INTA: El caso de las unidades ejecutoras de doble dependencia INTA-CONICET. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Rose, Richard. (1990) Inheritance before choice in public policy. Journal of Theoretical Politics 2 (3): 263-291, Sage Publications.
- Rose, Richard (2005). “Learning from Comparative Public Policy. A practical guide.” Routledge, Taylor and Francis Group. Abingdon, Oxford.
- Sabatier, Paul A. (1999). Theories of the Policy Process, Westview Press, Colorado.
- Sanjurjo García, Diego (2013). La aplicación del enfoque de coaliciones promotoras al cambio en las políticas de drogas en el Uruguay, Universidad Autónoma de Madrid.
- Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (1995). “Cambios con Impacto. La reconversión en el campo.”, Buenos Aires
- Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación (1996). “Entre todos. Ejemplos y testimonios de los productores que con cambio Rural transformaron sus empresas y sus vidas. Buenos Aires
- Segura, Joaquín; Olórtégui, Jennifer y Salas García, Vania (2007); Lecciones aprendidas sobre políticas de reconversión y modernización de la agricultura en América Latina; Ed. IICA, Lima, Perú

- Taraborrelli, Diego Sebastián. (2017) “Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015” en Revista ESE.
- Weible, Christopher M; Heikkila, Tanya; deLeon Peter y Sabatier, Paul A. (2011) “Understanding and influencing the policy process”. Springer Science+Business Media, LLC.
- Wellstead, Adam. (2017) Plus ça Change, Plus C’est La M<sup>e</sup>me Chose. A review of Paul Sabatier’s “An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein”. Publicado online el 15 November 2017. Springer Science+Business Media, LLC, part of Springer Nature 2017.
- Zahariadis, Nikolaos (1998). “Comparing three lenses of Policy Choice”. Policy Studies Journal, Vol. 26, No 3, pp 434-448.

#### **Sitios web**

- [www.agroindustria.gob.ar](http://www.agroindustria.gob.ar)
- [www.inta.gob.ar](http://www.inta.gob.ar)
- <https://paulcairney.wordpress.com>
- <http://cdi.mecon.gob.ar/>



## **Anexo – Protocolo de entrevistas**

Durante el proceso de investigación se realizaron ocho entrevistas semi estructuradas. Las mismas tuvieron lugar entre abril y junio de 2018 en la ciudad de Buenos Aires. El universo de entrevistados fue seleccionado en función del objetivo del trabajo de entender de qué manera actuaron los decisores políticos para que el programa perdure durante más de 25 años. Por este motivo, nos reunimos con al menos dos personas que ocuparon cargos jerárquicos tanto en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, como del INTA, durante las tres etapas del programa.

Luego de un primer contacto, cada entrevistado recibió un guión general con una presentación de la entrevistadora y su investigación en curso y un cuestionario base que fue igual para los ocho casos.

Considerando que todas las entrevistas fueron de tipo semi-estructuradas, a los cuestionarios se le fueron incorporando preguntas que surgían en función de las respuestas de cada entrevistado.

### **Guión General**

La investigación sobre Cambio Rural forma parte de mi tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gestión del Desarrollo de la Universidad UNSAM y Georgetown.

La misma está centrada en el Programa Sectorial Agropecuario Cambio Rural y el interrogante principal es el siguiente: “Considerando el contexto económico y político cambiante a nivel nacional e internacional, ¿Qué elementos del proceso de la política generan el cambio o la perdurabilidad de una política en el tiempo? ¿Qué modificaciones se han producido en términos de la estructura de la gestión, los actores participantes, los sujetos a quienes está orientada y los modos de financiación de la política? ¿Qué rol ocuparon las distintas coaliciones?” Para responder dicho interrogante, recurrimos a la teoría del cambio en el proceso de una política pública, utilizando las corrientes del Marcos de las Coaliciones Promotoras y la Teoría de la Herencia específicamente.

Mi interés en este tema surge a partir de mi experiencia laboral como comunicadora en el Ministerio de Agroindustria y en el INTA. El objetivo del trabajo es explicar por qué, si bien ha habido momentos de crisis, recortes presupuestarios y cambios de gobierno, se ha decidido sostener esta política a lo largo de 25 años.

**Nombre:**

**Función vinculada a la ejecución del Programa Cambio Rural:**

**Fecha de entrevista:**

**Lugar:**

**Consentimiento de utilización de nombre: SI/NO**

**Consentimiento de grabación de entrevista: SI/NO**

### **Cuestionario**

1. ¿Qué importancia le otorga al Programa Cambio Rural en el sector agropecuario?
2. Y en términos de políticas agropecuarias, ¿qué lugar cree que ocupa en la historia del sector?
3. ¿Cuáles fueron los factores que impulsaron el diseño del Programa en 1993?
4. ¿Hubo algún tipo de resistencia por parte de grupos de interés? (productores, entidades, políticos) Si es así, ¿cómo se llegó a un acuerdo?
5. ¿Cómo evaluaban el impacto de esta política?
6. ¿Cree que se cumplieron los objetivos planteados durante su gestión como Secretario?
7. ¿Cómo era el vínculo con el INTA, teniendo en cuenta que era -y es- ésta la Unidad Ejecutora de Cambio Rural?
8. ¿Había aceptación por parte de los gobiernos provinciales?
9. ¿Hubo algún momento en que se cuestionara la continuidad de CR? Si es así, ¿por qué se decidió continuarlo?
10. ¿Qué rol ocuparon las entidades del sector durante los años de su gestión, en lo que respecta al Programa? ¿Se expresaban al respecto a través de sus representantes en las reuniones del Consejo Directivo?
11. Algunos especialistas sostienen que “Programas como Cambio Rural habrían surgido como contrapartida de las políticas globales, con el objetivo de desacelerar

el proceso de concentración y expulsión explícito en el modelo económico vigente y de esta forma, ese tipo de programa se vería limitado como alternativa realista a aquellos productores del sector que gozan de mejores condiciones económico-financieras o que son capaces de articular estrategias productivas acordes al nuevo contexto”. ¿Qué le respondería a esta crítica?

12. ¿Qué opina acerca del relanzamiento del Programa en 2014, año en el cual se incorpora a la agricultura familiar capitalizada y además, se pasa de un presupuesto de 23 a 94 millones de pesos?
13. ¿Está de acuerdo con el último cambio que tuvo esta política en 2017, es decir, la reducción del presupuesto y recategorización de los grupos?
14. ¿Cree que hay uno o varios factores constantes, dentro del contexto cambiante, que haya favorecido la supervivencia del Programa, atravesando momentos críticos, como en 1999, que fue el año de menor presupuesto? Si es así, ¿cuál/es?
15. Viendo en perspectiva los 25 años de duración del Programa, ¿podría verlo como un éxito, un fracaso, o un poco de ambos?
16. ¿Cree que deberían hacerse cambios más sustanciales en esta política?
17. ¿Está de acuerdo con su sostenimiento en el presente y próximos años?

## **Universo de entrevistados**

### **Cambio Rural - 1° etapa**

#### **Felix Cirio**

Presidente de INTA de 1989 a 1994 y Subsecretario de Alimentos de 1996 a 1997

#### **Roberto Bocchetto**

Director Nacional de INTA de 2003 a 2007. Formó parte de la comisión creadora del Programa Cambio Rural, Coordinador Nacional del Programa hasta 1996.

#### **Carlos Cheppi**

Coordinador Nacional de Cambio Rural de 1996 a 1999, Presidente de INTA de 2003 a 2008 y Secretario de Agricultura de 2008 a 2009.

#### **Juan Aguiar**

Coordinador de Cambio Rural por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca desde fines de los 90 hasta 2013.

### **Cambio Rural II – 2° etapa**

#### **Carlos Casamiquela**

Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de 2013 a 2015 y presidente de INTA DE 2009 a 2013

#### **Gabriel Delgado**

Secretario de Agricultura de 2013 a 2015

#### **Diego Ramilo**

Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión de INTA desde 2013 hasta la actualidad

### **Cambio Rural - 3° etapa**

#### **Patricio Quinos**

Coordinador Nacional de Cambio Rural en Ministerio de Agroindustria de 2017 hasta la actualidad.

#### **Diego Ramilo**

Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión de INTA desde 2013 hasta la actualidad