

## **Brechas de capacidad y ¿autonomía enraizada?: la experiencia del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable, ProFeder (Argentina, 2003-2016)**

**Ariel Oscar García<sup>1</sup>**

### **Resumo:**

A questão do estado ligada ao planejamento do desenvolvimento tem um vínculo intrínseco com as políticas públicas. No entanto, é comum que estudos focados em políticas públicas tendem a rejeitar que tipo de estado é aludido e ignorar as capacidades do estado com as quais aquele conta. O objetivo da pesquisa é analisar a implementação do Programa Federal de Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável (Profeder), estabelecido em 2003 pelo Instituto Nacional de Tecnologia Agrícola (INTA) a partir da abordagem das lacunas de capacidade. Conclui-se que o redirecionamento institucional do INTA para a problemática da agricultura familiar deve ter considerado, por um lado, um nível microinstitucional, práticas sedimentadas e rotineiras. Por outro lado, a partir de um diagnóstico em que, além da definição de instrumentos alternativos para os neoliberais, desenvolveu-se a capacidade de reverter, fortalecendo os enraizamentos burocráticos.

### **Palavras-chave**

Brechas de capacidade, autonomía enraizada, agenda de governo, ProFeder; Argentina

## **Capacity gaps and “rooted autonomy”: the experience of the Federal Program of Support for Sustainable Rural Development, ProFeder (Argentina, 2003-2016)**

### **Abstract**

The state issue linked to development planning has an intrinsic relationship with public policies. However, it is common that inquiries focused on public policies tend to reject what kind of state is alluded to and ignore the state capacities with which it is counted. The objective of the research is to analyze the implementation of the Federal Program of Support for Sustainable Rural Development (ProFeder), established in 2003 by the National Institute of Agricultural Technology (INTA) from the approach of capacity gaps. It is concluded that INTAs institutional redirection towards the problematic of Family Farming should have considered, on the one hand, at the micro-institutional level, sedimented and routinized practices. On the other hand, to start from a diagnosis in which, beyond the definition of alternative instruments to the neoliberals, the capacity to reverse them by strengthening bureaucratic embedded was developed.

### **Keywords**

Capacity Gaps, Embedded Autonomy, Public Agenda, ProFeder; Argentine

### **Resumen**

La cuestión estatal ligada a la planificación del desarrollo posee un vínculo intrínseco con las políticas públicas. No obstante, resulta habitual que indagaciones enfocadas en las políticas

---

<sup>1</sup> Doutor em Geografia (UBA), Pesquisador Adjunto do CONICET no CEUR e Docente em Economía Política (UBA), Geografía Económica (UBA). e-mail [arielgarcia@conicet.gov.ar](mailto:arielgarcia@conicet.gov.ar)

públicas tiendan a desestimar a qué tipo de estado se alude y desconocer las capacidades estatales con las que se cuenta. El objetivo de la investigación es analizar la instrumentación del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder), establecido en 2003 por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desde el enfoque de las brechas de capacidad. Se concluye que el re-direccionamiento institucional del INTA hacia la problemática de la Agricultura Familiar debería haber considerado, por un lado, a nivel micro-institucional las prácticas sedimentadas y rutinizadas. Por otro, partir de un diagnóstico en el que más allá de la definición de instrumentos alternativos a los neoliberales, se hubiera desarrollado la capacidad de revertirlos mediante el fortalecimiento de los enraizamientos burocráticos.

### **Palavras-chave**

Brechas de capacidad, autonomía enraizada, agenda de gobierno, ProFeder, Argentina

---

Submetido em 13.12.2017. Aprovado em 14.07.2018

## **1. Introducción**

Como puede inferirse en base al análisis de la extensa literatura que aborda el problema, en América Latina la cuestión estatal y las políticas públicas<sup>2</sup> poseen un vínculo intrínseco con la planificación del desarrollo (ROFMAN, 1984; FERNÁNDEZ y VIGIL, 2007). Para la experiencia argentina, este aspecto resulta medular en investigaciones enfocadas en las políticas agrarias (BARKSKY, 2015; NEIMAN, 2016; LATTUADA, NOGUEIRA y URCOLA, 2015, entre otros) analizadas en contextos de la dinámica cíclica de la economía nacional.

No obstante, resulta habitual que indagaciones enfocadas en las políticas públicas tiendan a desestimar a qué tipo de estado se alude y desconocer las capacidades estatales con las que se cuenta. Así como los sujetos de intervención se modifican en el tiempo y en el espacio, lo mismo puede argumentarse respecto a las capacidades estatales.

El artículo recurre a dos conceptos empleados en estudios ligados con la planificación estatal del desarrollo, el mencionado “capacidades estatales” y el de “autonomía enraizada”. En el contexto de inicio de siglo XXI, ambos: a) resultan útiles para aprehender las dinámicas de las políticas públicas tras las reformas del estado (cuyo apogeo se sitúa temporalmente en torno a la década de 1990); y b) permiten abordar procesos de construcción de políticas públicas, cuando en América Latina se observaron tendencias hacia el rediseño de una acción pública dirigida a posicionar al Estado para el logro de los equilibrios sociales.

---

<sup>2</sup> Esta investigación define a las políticas públicas como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (RUÍZ LÓPEZ y CÁDENAS AYALA, 2004, p. 1), un “proceso decisional” (PALLARES, 1988, p. 143).

En particular, la selección de la noción de “capacidades estatales” se ha realizado en función de su utilidad para indagar los *modos de hacer* del Estado y las posibilidades de acción que detenta a través de diversos instrumentos (programas, planes, etc.). Desde el punto de vista de Lattuada y Nogueira (2011, p. 32) un estado puede adjetivarse como “capaz” en relación a sus modos de intervenir ante diversos contextos. Estos modos de intervención deben considerar las capacidades *administrativas e institucionales*, aunque también integrar las *políticas*, haciendo factible un estudio que integre a las burocracias<sup>3</sup> y actores<sup>4</sup> intervinientes en el diseño de las políticas públicas (ibidem: 47).

Por el lado de la noción “autonomía enraizada”, su utilidad en una indagación interesada por los procesos de cambio estructural en una economía determinada radica en la posibilidad de comprender los vínculos desplegados entre burocracias y actores no estatales a partir de los cuales se interviene de forma descentralizada (EVANS, 2007, p. 36). En esta dirección, un enfoque conceptual que desde las nociones de capacidades estatales y autonomía enraizada integre el análisis de burocracias y actores, resulta relevante para abordar procesos de construcción de iniciativas públicas en un contexto de redefinición estatal en materia agraria.

En función de lo expuesto, el objetivo de la investigación es analizar la instrumentación del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder), establecido en 2003 en el marco del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desde el enfoque de las brechas de capacidad. La definición del caso obedece a que el programa ha procurado una coordinación programática entre políticas públicas hasta ese entonces compartimentalizadas y el “Plan Estratégico Institucional-PEI- 2005-2015” de dicho instituto. Esta alineación se ha apoyado en capacidades *institucionales* de diferentes programas y proyectos del INTA previamente vigentes desde las cuales se ha intentado abordar integralmente dinámicas territoriales y demandas de grupos vulnerables (JUAREZ et al., 2015, p. 57-58).

En las últimas décadas se ha asistido a tres procesos de relevancia para las dinámicas territoriales relativas a la agroindustria argentina. En primer lugar, se ha registrado una *expansión inédita a nivel internacional de la producción de soja* asociada a las ventajas competitivas del país (la superficie pasó de 3,7 millones de tn en 1980/81 a 57,5 millones de tn en 2016-2017) cuya territorialización describe un movimiento pendular (DOMÍNGUEZ, D; SABATINO, 2006, p. 252; BCR, 2018). Así, En la década de 1970, el 70% de la producción se realizaba en regiones extra-

---

<sup>3</sup> Las burocracias son resultado de los contenidos de las políticas públicas que implementan, de las sucesivas “tomas de posición” asumidas desde el estado por acción u omisión frente a cuestiones de la agenda pública. Más que un tipo ideal de organización que efectúa diversas tareas, es lo efectivamente realiza (OSZLAK, 2006, p. 13).

<sup>4</sup> A efectos operativos, se distingue entre actores y agentes. Se entiende por ambos a sujetos u organizaciones, aunque con los segundos se hace referencia explícita a quienes intervienen con motivos centralmente económicos.

pampeanas, aunque en el decenio de 1990 la pampa húmeda ganó una participación significativa en la producción total. Sin embargo, nuevamente a partir de la campaña 1999/2000, resulta relevante el crecimiento del cultivo en zonas extra-pampeanas debido a precios internacionales altos y a la difusión de paquetes productivos asociados con la soja transgénica (VIDOSA, 2017, p. 67-70). Este proceso territorial se caracteriza por el incremento de la productividad y por el desplazamiento de actividades relativamente menos rentables (lechería, ganadería, otros cultivos) hacia áreas marginales. La contrapartida de estas mudanzas es la desestructuración de actividades económicas arraigadas localmente.

En segundo término, se observa un proceso de *internacionalización de cultivos industriales* en economías regionales, el cual ha sido facilitado por la desregulación y privatización del comercio durante la década de 1990 (GARCIA y ROFMAN, 2009). De este modo, producciones como algodón, vitivinicultura, citricultura, tabaco, yerba mate, té, arroz, silvicultura y fruticultura han atravesado una reconversión a partir de la penetración de capital extra-regional e internacional. Aún con las especificidades técnicas y de mercado de cada actividad, estos capitales motorizaron estrategias exportadoras así como de premiurización y segmentación de las demandas.

En tercer lugar, se ha registrado una *extranjerización de las actividades económicas* ligadas con la agricultura. En particular, esta situación se observa en insumos (semillas, agroquímicos, investigación y desarrollo), en el complejo agroindustrial y exportador de *commodities* (BCR, 2018)<sup>5</sup> y en la propiedad de tierras (INTA, 2011, p. 7).

Las transformaciones aludidas han contribuido a fragmentar y concentrar a los agentes económicos. Sobre esta situación, desde la década de 1990 el Estado Nacional ha intervenido con distintos instrumentos, usualmente carentes de una perspectiva global y continua: a) programas de asistencia a sectores agrarios vulnerables; b) planes de modernización bajo el rótulo de la reconversión; c) políticas de tipos de cambio diferenciales, centralmente las retenciones a las exportaciones; d) políticas de asistencia tecnológica desde el INTA, aspecto que implica un viraje en el tradicional rol técnico de sus funcionarios.

En el escenario aludido, el ProFeder cobra relevancia como caso de estudio, debido a que se concibe como un intento de rediseño de la intervención pública a partir de la “promoción de la innovación tecnológica y organizacional de los actores del medio rural, el desarrollo de sus capacidades y el fortalecimiento de la competitividad regional y nacional, para generar un ámbito

---

<sup>5</sup> Al considerar el total de granos, aceites y harinas, en 2017 las 15 principales firmas exportadoras remitían al exterior el 95% del total de las 81,9 millones de tn comercializadas por puertos argentinos -lo cual representa cerca del 80% de los envíos totales-. Estas empresas poseen una significativa presencia de capital foráneo (BCR, 2018).

de equidad social y sustentabilidad en apoyo al desarrollo territorial” (PROFEDER, 2017). Como investigador del CONICET interesado en problemáticas regionales, el autor ha tenido una aproximación previa al programa. En efecto, su relación con técnicos del INTA en terreno, le permitió interrogarse en torno a algunas de las dificultades en su implementación.

La investigación se plantea desde un enfoque metodológico cualitativo, sustentando en fuentes primarias (entrevistas semi-estructuradas -realizadas a funcionarios públicos con experiencia actual y pasada durante 2017) y secundarias (bibliografía académica y documentos oficiales). En la instancia de entrevistas se empleó un cuestionario desarrollado para tal propósito que permitiera el posterior análisis de la instrumentación del programa a través de la distinción de brechas de capacidad micro y macro institucionales y de tres dimensiones de autonomía enraizada construidas *ad-hoc* (accionar, proyecto político y coordinación). La información recolectada se organizó y agrupó en función de la lectura y sistematización de las respuestas del cuestionario. En cuanto a la información secundaria, se buscaron y seleccionaron documentos obtenidos en la dependencia que orienta la estrategia del ProFeder (la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión del INTA) y otra bibliografía, tanto de índole técnica (auditorías, informes de gestión, estadísticas) como académica (cuya producción se mostró particularmente escasa en función del objetivo de la investigación). Por último, el enfoque metodológico ha permitido indagar la intervención de las burocracias<sup>6</sup> a partir de una secuencia de etapas analíticas: conformación de una cuestión problemática en la agenda pública, ingreso a la agenda de gobierno, análisis de opciones y toma de decisiones, implementación y evaluación.

La investigación se organiza en cuatro apartados. En el primero y el segundo, se efectúa un recorrido por los principales antecedentes teóricos para los conceptos de “capacidades estatales” -centrándose en las brechas macro y micro-institucionales- y “autonomía enraizada” -enfocándose en las dimensiones de accionar, proyecto político y coordinación. En el tercero, se expone la experiencia del ProFeder desde los conceptos desarrollados previamente. Por último, se reflexiona en torno a las brechas de capacidades estatales en relación a dicho programa.

## **2. Las capacidades estatales y sus brechas**

En el contexto latinoamericano, la producción académica que gira en torno a capacidades estatales y las políticas públicas ha recorrido un extenso camino desde las formulaciones en cierta

---

<sup>6</sup> Como institucionalización del estado en una estructura social capitalista, la burocracia en tanto capacidad de influir cumpliría tres roles: a) *sectorial*, al constituirse como un actor más de la sociedad; b) *mediador*, a través del cual expresa ciertos intereses, e c) *infraestructural*, interviniendo en función del interés general (OSZLAK, 1977, p. 25).

medida fundacionales de la década de 1970 - en especial, cabe mencionar los aportes de Oszlak (1977), O'Donnell (1978) y Lechner (1981).

Rey (2011, p. 32) se apoya en las definiciones de Grindle (1997, p. 34) y de Repetto (2003, p. 6) respectivamente para sostener que la capacidad: a) es la habilidad de llevar adelante actividades apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable; y b) es la aptitud de instancias gubernamentales para plasmar los máximos valores sociales desde las políticas públicas. Coincidentemente, según Bertranou (2015, p. 39), la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que han sido asignados interna o externamente. Dicha aptitud es explicada por el autor a partir del accionar de un conjunto de condiciones, tales como los recursos humanos y organizacionales, las competencias legales y su legitimidad, así como la acción inter-organizacional. Para Bertranou (2015, p. 39), más que verse reflejada en los resultados, la capacidad se observa en la *disponibilidad* de *estas condiciones* para la obtención de resultados (ibidem).

En sus análisis en torno a las capacidades estatales, Abal Medina (2012, p. 48) y Lattuada y Nogueira (2011, p. 35) entienden que el estado como objeto de estudio debe considerarse en su doble carácter de relación social y de aparato institucional, lo que los lleva a identificar dos formas centrales de capacidades estatales: a) la *administrativa*, en tanto formación y concentración de expertos así como coherencia en la toma de decisiones que redundan en eficacia burocrática y; b) la *política*, dimensión para observar los vínculos entre los tres poderes y los tres órdenes estatales.

La forma *administrativa* se liga a la definición weberiana, en tanto se halla asociada con la consecución de una burocracia coherente, caracterizada por una coincidencia entre los intereses particulares de los funcionarios y los de la entidad burocrática. Hacia fines de siglo XX, algunos enfoques consideran que el aporte del aparato administrativo a la capacidad de ejecutar las definiciones políticas consiste en impulsar iniciativas propias, evitando la cooptación de intereses particulares (REY, 2011, p. 33). Según Evans (2007), este logro requiere de una doble condición: a) un relativo aislamiento de los funcionarios en relación a las demandas de la sociedad, considerando que la definición de objetivos propios resulta voluntarista cuando el control estatal sobre agentes es insuficiente; y b) la constitución de un cuerpo de expertos a través de una carrera abierta al mérito y que incluya las promociones de largo plazo. Según Iazzetta (2012, p.7) la conformación de este cuerpo permite desarrollar capacidades analíticas, a través de las cuales actualizar diagnósticos y anticipar escenarios para evitar intervenciones *ex-post*.

Por lo antedicho, se coincide con Repetto (2003, p. 12) al diferenciar la capacidad administrativa de la estatal, de modo de evitar que la primera sea aplicable solo al interior de las

burocracias. Allí es donde adquiere sentido la forma *política* o de capacidades estatales de segundo orden (BERRETTA, et al., 2005, citado en REY, 2011, p. 6). El análisis de estas capacidades permite trascender el estudio de aquellas de índole administrativa o institucional y posibilita la indagación tanto sobre los vínculos en el interior del sector público como en torno a las relaciones entre distintos actores ante los procesos de elaboración de políticas públicas (LATTUADA y NOGUEIRA, 2011, p. 49). Este abordaje implica entender cómo la movilización de recursos orienta el accionar de los grupos sociales a través de determinadas políticas públicas. Desde esta forma de capacidad estatal, se puede entender que las mismas se instituyen y devienen de un *modo relacional* en el que adquieren influencia burocracias -incluso el vínculo entre ellos- y actores (REY, 2011, p. 34).

En tanto construcción institucional, Alonso (2007, p. 7) considera que la obtención de una coherencia interna del aparato estatal y el estímulo de comportamientos entre los agentes que posibiliten consolidar “enraizamientos” de largo plazo, involucra el desarrollo de incentivos que estructuren la interacción entre los diversos actores y ámbitos. Goodin (1996, citado en ALONSO, 2007, p. 7) entiende que la construcción institucional resulta del conflicto de intereses que cristalizan en prácticas y asimetrías de poder (tanto en el interior del aparato estatal como en sus relaciones con los agentes).

En la experiencia sustitutiva de importaciones de Argentina (1930-1976), el doble carácter del estado en tanto relación social y aparato administrativo ha implicado a éste más como arena de conflicto que como actor (ALONSO, 2007, p. 7). La influencia de los principales agentes redunda en una apropiación de segmentos de autoridad pública e incrementa el impacto de su intervención en diversos procesos regulatorios -privatización, tercerización, normatización administrativa en función de intereses empresariales, etc.- (FERNÁNDEZ, 2016, p. 31-33). En esta dirección, Migdal (2011) liga capacidad y autonomía en relación a los agentes que disputan con las burocracias el control de la instalación y la aplicación de un marco legal. Por ende, la autonomía estatal frente a los poderes fácticos resulta condición para la capacidad, más que en sentido inverso. Este aspecto lleva a Bertranou (2015 p. 42) a identificar dos formas de aproximarse a la caracterización de la capacidad estatal: a) como expresión de autonomía (MIGDAL, 2011); b) la autonomía como expresión de la capacidad (SKOCPOL, 1995; EVANS, 2007). Ambas aproximaciones denotan que la relación entre capacidad y autonomía puede resultar disímil, lo que evidencia que la propia definición de capacidad estatal y su aplicabilidad a diversas burocracias puede diferir.

Hasta aquí se ha aportado a la definición de capacidades estatales, aunque un examen sobre políticas públicas debe ser operacionalizado a través de dimensiones que permitan

aprehender sus características y dinámicas, enfocando en sus brechas o déficits de capacidad o bien en un esquema tripartido de dotaciones<sup>7</sup> (BERTRANOU, 2015 p. 42 y 44). La aproximación metodológica de brechas pretende tornar inteligible las capacidades y se dirige a atender una de las mayores carencias relativas en el análisis de las intervenciones estatales, evidenciadas en la naturalización, simplificación o generalización de las formas e implicancias de las políticas públicas. Considerando lo expuesto, la relación entre agencias estatales y agentes puede ser complejizada a partir del análisis de tipos de brechas de capacidad (BERTRANOU, 2015, p. 44), según se trata de una escala macro-institucional ó micro-institucional.

<b>Tabla 1. Tipología de brechas de capacidad según entorno macro-institucional y micro-institucional</b>	
Tipo de brechas	Características
<i>Macro-institucional</i>	
a) Político-institucionales	- Régimen de gobierno, constitución, legislación y marcos regulatorios, reglas informales -restrictivas o facilitadoras- de reformas institucionales.
b) Relaciones inter-institucionales	- La elección del universo institucional encargado puede desatender la distribución de responsabilidades entre agencias involucradas conllevando a problemas de coordinación de la política pública.  - El aislamiento puede provocar y retroalimentar problemas de superposición de funciones y/o coordinación entre diversas agencias (y/o órdenes del estado).  - La recepción diferencial de asistencia técnica-financiera entre agencias puede impedir complementación y/o imposibilitar ámbitos de colaboración.  - El móvil político-electoral antes que el técnico puede primar en la delimitación del universo institucional.  - La asignación de responsabilidades de implementación puede estar dissociada de las responsabilidades funcionales efectivas.
c) Carrera en la función pública	- La consolidación de una burocracia estable y competente suele depender de la variabilidad en la conducción política y carencia de incentivos.  - El aprendizaje organizacional se encuentra obturado por alteraciones en las gestiones ministeriales asociadas al recambio de elencos de funcionarios.

<sup>7</sup> Este esquema aportado por BERTRANOU (2015) resulta útil para abordajes que integran indicadores cualitativos y cuantitativos. Se operacionaliza a partir de las dimensiones: a) autorizaciones legales y legitimidad; b) organización y medios de acción; y c) capital de acción inter-organizacional.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La incorporación y retención de los funcionarios más competentes se dificulta ante carencia de incentivos que estimulen la carrera pública (baja competitividad de los salarios del sector público respecto del privado).</li>   <li>- La ausencia de incentivos adecuados pueden obstaculizar el desarrollo de capacidades estatales autónomas, al promoverse una constante circulación de técnicos y profesionales entre las oportunidades laborales que ofrecen, por caso, la agencia reguladora estatal y las empresas reguladas.</li> </ul>
<i>Micro-institucional</i>	
a) Organización interna	- Las agencias que asumen roles funcionales con los recursos necesarios pueden detentar brechas de capacidad que dificultan la concreción de sus objetivos de gestión. Usualmente las brechas se evidencian en la distancia entre los organigramas formales y la red de vínculos informales, constituidos en modos habituales para la toma de decisiones.
b) Habilidades y conocimientos	- La carencia de información, conocimiento y habilidades básicas de las agencias para asumir actividades o para enfrentar los reacondicionamientos que las nuevas reglas de juego pueden exigir ante una evaluación a nivel organizacional.
Fuente: elaboración propia en base a ALONSO (2007, p. 15-21).	

Como se puede observar, los tipos de brechas macro y micro-institucional reconocen aspectos que vinculan ambos entornos tanto temporal como espacialmente. La operacionalización ofrecida pretende evidenciar los complejos procedimientos que una agencia estatal debe ejecutar considerando a la vez la estructura productiva, la super-estructura institucional-normativa así como los modos de relacionamiento inter-subjetivos. De allí que las “dotaciones de capacidad” requeridas para la consecución de objetivos dependan de la propensión al cumplimiento de normas y a la cooperación entre los actores involucrados en las políticas públicas (BERTRANOU, 2015 p. 39). Llegado a este punto, cabe enfocarse en el otro concepto central para la investigación.

### 3. En torno a la autonomía enraizada

La posibilidad de las agencias estatales de establecer objetivos se vincula intrínsecamente a las capacidades estatales para ejecutarlos (ALONSO, 2007, p. 1). En este escenario, resulta de interés para la investigación recurrir al concepto de “autonomía enraizada”, el cual permite trascender el análisis de aspectos internos del aparato estatal y considerar los vínculos con actores y agentes (LATTUADA y NOGUEIRA, 2011, p. 35), puesto que explora la dimensión relacional entre estado y sociedad. La posibilidad de reconocer los lazos sociales permite analizar

retrospectivamente las transformaciones recientes del estado, que se inician con el auge neoliberal del último cuarto de siglo XX, transcurren durante el lapso 2003-2015 y continúan tras la reemergencia neoliberal a partir de 2016.

A finales del siglo XX, a pesar de las críticas fundadas en torno a las políticas de desarrollo, los programas de ajuste estructural aplicados en Argentina -y en América Latina en general- evidenciaron su incapacidad para asegurar el crecimiento económico, situación que desde las postrimerías de la década de 1980 ha posibilitado la proliferación de perspectivas que relacionan crecimiento económico y roles estatales. Haggard y Kaufman (1995, p. 356) entienden que las generalizaciones en torno a la relación inversamente proporcional de expansión/retracción entre instituciones del mercado y poder estatal conllevaron a Kahler (1990) a conceptualizar los supuestos que acompañaban a los programas de ajuste como una “paradoja ortodoxa” para la dimensión política y la administrativa. Este aspecto también es advertido por Iazzetta (2012, p. 3) cuando sostiene que las políticas públicas pro-mercado son simultáneas a un desmantelamiento de capacidades estatales básicas que comprometen la efectividad de su ejecución.

En base a lo expuesto, Evans (2007) postula la noción de “autonomía enraizada” partiendo del análisis de la relación entre desarrollo y estado en países periféricos. Indaga la capacidad estatal como variable independiente en la selección de políticas públicas y sus resultados, lo que contribuye a comprender las estructuras y procesos que sustentan dicha capacidad. Entre otros casos, estudia la experiencia de Corea del Sur, Taiwán y Brasil. En esos países, la relativa debilidad de las burguesías nacionales para plantear procesos de transformación estructural alejados de sus tendencias predatorias resulta parcialmente suplantada por definiciones político-estratégicas implementadas por burocracias que se sustentan en una carrera profesional desde donde poseen capacidad de conocer los problemas y demandas persistentes entre los agentes. Por otro lado, ese enraizamiento es combinado por un relativo aislamiento que otorga a las burocracias capacidad autónoma de ir definiendo un sendero de modificación de esas condiciones iniciales. El autor indaga la capacidad estatal como variable independiente en la selección de políticas públicas y sus resultados, lo que contribuye a comprender las estructuras y procesos que sustentan dicha capacidad.

Específicamente, Evans (2007, p. 36) cuestiona la tendencia a relacionar capacidad con aislamiento, proponiendo que la capacidad transformadora requiere de una combinación de coherencia burocrática interna y de conexiones externas, de una aparente paradójica conjunción

de un aislamiento burocrático weberiano<sup>8</sup> con una intensa y continua inmersión en la estructura social en la que la burocracia se inserta y forma parte. A esta combinación, el autor la denomina “autonomía enraizada”. En especial, en vinculación al objetivo de la investigación, interesa destacar las siguientes dimensiones:

Tabla 2. Dimensiones de la autonomía enraizada

Dimensiones	
Accionar	<i>Circunstancial y dinámico:</i> a) las <i>crisis políticas</i> precipitan la formulación de estrategias y políticas públicas por parte de burocracias que en circunstancias habituales no podrían vehicular un accionar autónomo; b) las mismas posibilidades de intervención autónomas mutan cuando las burocracias se <i>fortalecen</i> en sus relaciones con actores y burocracias (SKOCPOL, 1995, p. 108); c) el logro de nuevos <i>equilibrios de poder</i> para estructurar la acumulación del capital implica una modificación paulatina de las relaciones entre mercado y estado (EVANS, 2007, p. 36) y procesos institucionales que permitan neutralizar formas de “colonización” privada del estado (FERNÁNDEZ, 2016).
Proyecto político	<i>Compartido:</i> a) por una burocracia relativamente <i>desarrollada</i> ; b) una serie organizada de agentes con capacidad de intervenir de forma <i>colaborativa y descentralizada</i> , c) en un <i>contexto histórico</i> determinado en el que se desenvuelve el aparato estatal y la estructura social; d) que posibilita a cada burocracia evaluar y monitorear <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> los posicionamientos sociales ante sus iniciativas para dotar de efectividad a la intervención estatal (EVANS, 2007, p. 45).
Coordinación	<i>Cooperativa:</i> a) a priori <i>no implica comprometer</i> la autonomía estatal (BERTRANOU, 2015, p. 47); b) los actores y burocracias <i>definen su rol en función de su intervención</i> en las políticas públicas (diseño, ejecución, evaluación, etc.); c) cuanto más operativa sea la intervención, se <i>reducen riesgos de “colonización” privada</i> del estado presentes en ausencia de estructura administrativa coherente, auto-orientada, weberiana; d) ni autonomía ni capacidades estatales son dimensiones extrapolables al conjunto del aparato estatal, los análisis de capacidades institucionales deben <i>focalizar por burocracia</i> y en función de su ámbito de actuación (ALONSO, 2007, p. 7-12).
Fuente: Elaboración propia en base a ALONSO, 2007; SKOCPOL, 1995; EVANS, 2007; BERTRANOU, 2015; FERNÁNDEZ, 2016.	

Como se observa, el análisis del diseño e implementación de políticas públicas y de las capacidades estatales indagadas a partir de los tipos de brecha y la autonomía enraizada permite complejizar el estudio de los instrumentos estatales dirigidos a la intervención a partir de dimensiones tales como accionar, proyecto político y coordinación. Desde este enfoque se busca abordar el siguiente apartado.

<sup>8</sup> En teoría, la burocracia implica una organización eficiente caracterizada por: normas y reglamentos; formalidad de las comunicaciones; racionalidad y división del trabajo; Impersonalidad en las relaciones; jerarquía de autoridad; estandarización de rutinas y procedimientos; profesionalización de los participantes, etc. (WEBER, 1922).

#### 4. Capacidades estatales, agenda pública y ¿autonomía enraizada?: la experiencia del ProFeder

Al analizar la formación de la agenda pública, Oszlak (2014, p. 196-197) considera que esta se encuentra atravesada por una continua “metamorfosis”. En la experiencia argentina desplegada entre 2003 y 2015, la aludida “metamorfosis” se evidencia en el tránsito de un proyecto neoliberal a otro neo-desarrollista. Según Fernández (2016, p. 38) la misma ha sido posible debido a una doble condición en la configuración del proyecto estatal. Por un lado, por un incentivo a formas de desmercantilización (re-nacionalizaciones-estatizaciones de empresas de producción de bienes y servicios, restitución de derechos previsionales, etc.) junto con el desarrollo de procesos de redistribución inherentes a la expansión de la inversión pública y del consumo doméstico. Por otro, debido a la imposibilidad de imponer una alteración sustantiva de la forma adoptada por los procesos de acumulación que siguieron bajo control de los principales agentes.<sup>9</sup>

Tal como lo plantean las indagaciones referidas a las políticas públicas, a través de la atención y los recursos de sus instituciones, la agenda de gobierno selecciona y privilegia la resolución de aspectos de la problemática social. El ingreso de la agenda pública puede implicar tensiones que más que disolverse cuando la cuestión se resuelve, registra episodios de reaparición y conflictividad cuando los actores de la agricultura familiar (AF) exponen renovadas demandas sectoriales que las burocracias estatales no poseen capacidad o voluntad de resolver más allá del liderazgo de la conducción estatal (REY, 2011, p. 6). Resolución aquí no implica necesariamente solución, sino que la cuestión ha egresado de la agenda, sea porque el problema original desaparece o se resuelve (OSZLAK, 2014, p. 197). En esta instancia, resulta central la autonomía de las burocracias estatales para diseñar instrumentos que eviten capturas sectoriales al mismo tiempo que logren articularse con los actores sobre los cuales se pretende intervenir (REY, 2011, p. 33).

Trascendiendo las discusiones en torno a la inclusión de la noción de AF en la intervención estatal desplegada desde mediados de la década de 2000, aquella otorga sustento teórico a la definición del ProFeder. El mismo ha sido diseñado en 2003 con el objeto de brindar una resolución transformadora de los programas de extensión presentes hasta la crisis de 2001-2002 (GARGICEVICH, et. al. 2015, p. 2). En ese contexto, el ProFeder se constituyó en eje coordinador del conjunto de los programas de extensión y desarrollo rural que integran las estrategias de

---

<sup>9</sup> En la década de 1990 las capacidades administrativas de la entonces Secretaria de Agricultura (SAGPyA) asistieron a una racionalización: eliminación de organismos y atribuciones, concentración de actividades, privatización de instrumentos como *warrants* y mercados de futuro (LATTUADA y NOGUEIRA, 2012, p. 39-40).

intervención del INTA (LATTUADA, NOGUEIRA y URCOLA, 2015, p. 132). Conjuntamente con un notorio deterioro de las condiciones socio-económicas evidenciadas en aquel lapso, en los términos planteados por Skocpol (1995, p. 108) la crisis institucional posibilitó la formulación de políticas públicas tendientes a vehicular posibilidades de acción autónoma en distintas burocracias.

El ProFeder intenta “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” (PROFEDER, 2017). El programa depende de la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión, que orienta acciones implementadas por los Centros Regionales del INTA en materia de Extensión y entre ellas el ProFeder. El mismo dispone de un formato de ejecución a través de proyectos grupales y planes de trabajo en terreno. A través de este formato se procura satisfacer demandas sociales de distintos segmentos de la AF, canalizadas mediante cinco herramientas: Cambio Rural II, Prohuerta, Minifundio, Profam, Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local y Proyectos Integrados. Las herramientas poseen antigüedad, propósitos y alcances heterogéneos, como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 3. ProFeder: herramientas según población objetivo, propósitos y alcance**

Herramienta/ Origen	Población objetivo	Propósitos	Alcance	
			Desde su inicio	2016 y (2017)
<b>Prohuerta (1990)</b>	Sectores Socialmente Vulnerables (según Necesidades Básicas Insatisfechas), instituciones sociales y estatales.	Mejorar la condición alimentaria de las familias rurales y urbanas vulnerables a través del apoyo a la auto-producción de alimentos en pequeña escala, incorporando insumos, acciones de capacitación laboral, organización e información para la inserción en el mercado de los excedentes.	3.011.000 personas en la auto-producción de alimentos.	600 proyectos y 167 proyectos especiales (líneas temáticas: Acceso al agua, Frutihorticultura, Comercialización, Granjas comerciales, Valor agregado en origen, ganadería, Comunicación y Energías renovables).
<b>Minifundio (1987) y ProFam (1997)</b>	Agricultor Familiar, campesino, pueblos originarios.	Refuerzo del autoconsumo para promover y fortalecer la organización familiar y la satisfacción de derechos sociales básicos, incorporación de tecnología apropiada, confluencia de actores intervinientes para iniciar emprendimientos productivos comunitarios que	120 proyectos Minifundio y 105 proyectos ProFam con un alcance de 15.000 familias de agricultores.	Minifundio: 96 (y 66) proyectos y 4636 integrantes.

		permitan mejorar la competitividad de las explotaciones, promover la diversificación y pluriactividad para acceder a diferentes mercados.		Profam: 128 (y 102) proyectos y 4072 integrantes
<b>Cambio Rural (1993-2012)</b>	Pequeña y Mediana Empresa Rural capitalizada	Incorporación de tecnología apropiada, búsqueda e implementación de alternativas productivas, capacitación en gestión, organización y mercados, para mejorar su competitividad e integración a las cadenas de valor y facilitar su inserción en un proceso de desarrollo sustentable.	1347 Grupos de Cambio Rural (que contabilizan cerca de 13.500 agricultores familiares).	1406 proyectos a través de 1158 Promotores
<b>Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local (2003) Proyectos Integrados (2003)</b>	Diversos actores	<p>Generar procesos de desarrollo local, fomentando la participación, la cooperación y la articulación entre sectores público y privado.</p> <p>Fortalecer la organización local con la finalidad de consensuar y estimular un proyecto dirigido al desarrollo social y económico de un territorio.</p> <p>Proyectos integrados: fortalecer la organización de productores e instituciones, ligando su accionar con otros grupos y empresas e incrementar el agregado de valor de producción local y regional, mejorando la competitividad de los territorios.</p>	108 proyectos de apoyo al desarrollo local y 56 proyectos integrados que involucran más de 20.000 participantes.	<p>Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local: 48 (y 45) proyectos y 2094 integrantes)</p> <p>Integrados: 29 (y 20) proyectos y 2090 participantes.</p>
Fuente: Elaboración propia en base a GARGICEVICH, et. al. (2015, a partir de Propuesta Operativa del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable -Septiembre 2003- ), (CATALANO, MOSSE y MAGGIO. 2014, p. 278 y 280) y ProFeder (2016 y 2017).				

Las cinco herramientas del ProFeder contenidas en la tabla anterior han intentado articularse sobre la base de las experiencias que las mismas habían generado cuando se gestionaban de forma relativamente autónoma, en parte debido a sus disímiles contextos de origen, propósitos y poblaciones objeto. Sus comienzos se registran entre 1987 y 2003, momento histórico comprendido entre el inicio de la última etapa económica de valorización financiera signada por el régimen de convertibilidad (1991-2001), su ocaso y los inicios del proyecto neo-

desarrollista (2003-2015).<sup>10</sup> Considerando la trayectoria político-institucional apuntada, a continuación se analiza el ProFeder desde el enfoque de brechas adoptado:

#### *4.1 Brecha macro: dimensión político-institucional*

De acuerdo a la estructura del INTA<sup>11</sup> el control social institucionalizado en términos sectoriales y regionales resultaría significativo aunque con una incierta capacidad para autonomizar las metas de la variabilidad en la conducción político-institucional, la dificultad de posibilitar el aprendizaje organizacional y/o la carencia de incentivos que estimulen la carrera pública (Entrevista personal, 20/03/2017 y 7/12/2017).

En lo relativo al ProFeder, el control social facilitado mediante la super-estructura normativa (composición del consejo directivo del INTA y su correlato en instancias regionales) redundante en estructuras de difícil transformación que pueden tornar a la administración central (esencialmente, la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión) y a los centros regionales en instancias burocráticas relativamente aisladas, con rutinas cristalizadas, aún a pesar de que dicha Coordinación es la responsable por orientar las estrategias y acciones implementadas por los centros regionales.

En algunas ocasiones, la carencia o insuficiencia de información sobre la gestión expuesta por el ProFeder -por caso, 2011- (Auditoría General de la Nación -AGN-, 2012) ha imposibilitado el trazado de un estado de situación de base para mejorar la toma de decisiones. A partir de 2013, este aspecto ha sido parcialmente revertido desde la asunción de una nueva gestión en dicha Coordinación Nacional (Entrevista personal, 7/12/2017). Sin embargo, la inercia institucional de cada región ha perdurado con lógicas propias. Por ejemplo, en la región pampeana los técnicos siguieron interviniendo de acuerdo al sujeto agrario al que el INTA tradicionalmente se ligó (productor mediano capitalizado) y el Programa Cambio Rural ha persistido por sobre los otros componentes del ProFeder. En este aspecto, los componentes del ProFeder han detentado baja permeabilidad para modificar los modos de intervención de los técnicos con su entorno agrario respectivo, en parte debido a la dificultad de orientar y alinear objetivos entre las definiciones de la super-estructura normativa con la intervención específica en

---

<sup>10</sup> Entre fines de 2016 y mediados de 2017 y sin considerar al ProHuerta, el ProFeder ha reducido la cantidad de proyectos en ejecución -de 301 a 233- en 15 centros regionales del INTA, disminuyendo además los participantes -de 12 mil a 9,5 mil- (INTA Informa, 30-12-16 y PROFEDER, 2017).

<sup>11</sup> En el INTA, las definiciones operativas son establecidas por el Consejo Directivo, ámbito colegiado regido por un presidente y vice-presidente (designados por el Poder Ejecutivo Nacional) e integrado por cinco representantes del sector público y cinco del sector privado. Este esquema se replica en cada uno de los 15 centros regionales y 6 centros de investigación distribuidos en el país. Las provincias poseen influencia definitoria en los centros regionales ubicados en sus territorios.

el terreno (Entrevista personal, 20/03/2017). En última instancia, esta suele depender del compromiso profesional de los técnicos y sus formas de inserción en los escenarios locales.

#### 4.2 Brecha macro: relaciones inter-institucionales

La gestión del ProFeder ha demostrado cierta flexibilidad para los cambios. Por caso, en 2014 ha ejecutado el programa Cambio Rural II y en 2017 ha implementando proyectos Prohuerta en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (más allá de que este programa integra el ProFeder desde el inicio de éste). El personal contratado por esta cartera nacional desempeñaba funciones exclusivas en torno a dicho programa. No obstante, al ser traspasado al INTA, los técnicos comenzaron a prestar servicio también para otros programas del instituto (AGN, 2012). Esta situación implicó una complementación de hecho entre el personal más allá de su origen -facilitando la disolución de formas de aislamiento burocrático-. Por ende, se ha promovido la formación en el propio proceso de trabajo y a la vez se ha posibilitar el desarrollo de estrategias de extensión en el territorio de forma integrada, asumiendo en 2008 la figura de proyectos especiales. El traspaso y la reformulación de la líneas de trabajo inicialmente ha redundado en una carencia de monitoreo del Prohuerta, aspecto que ha implicado una orientación por resultados en los que se ha intentando profesionalizar y formalizar la intervención estatal. De este modo, se buscó subsanar y revisar el sistema de recolección de datos en función de identificar inconsistencias en la información -por caso, duplicación de registros y/o carencia de actualización (Entrevista personal, 19/03/2017).

Por lo antedicho, ha sido insuficiente la consolidación de sistemas y metodologías de seguimiento y evaluación continua dirigidos a identificar los impactos del programa (AGN, 2012), aspectos que implican debilidades en la coordinación (REY, 2011, p. 5) de la gestión de los cinco componentes. El modesto logro que ha implicado la realización de tres de los diez monitoreos en terreno establecidos como umbral mínimo en 2009 por parte de la Coordinación Nacional ha implicado la reformulación de la línea de trabajo abocada a la evaluación durante 2010 y 2011 (AGN, 2012). Esta distancia entre desenvolvimiento y evaluación de los proyectos ha sido evidenciada en la dificultad de seguimiento que implicó la re-instalación de un pensamiento estratégico propuesto en el PEI 2005-2015, específicamente hacia los circuitos productivos y agro-ecosistemas predominantes (Entrevista personal, 04/04/2017). Al menos hasta 2011, este monitoreo dependía de la definición y criterio de cada técnico responsable de proyecto (AGN, 2012). Desde ese entonces, habrían proliferado proyectos ligados con el manejo del agua y el cambio climático, en parte debido a que desde 2012 comenzó a realizarse un seguimiento *in situ* tendiente a relevar demandas y orientar el financiamiento a las mismas, aunque inicialmente

descoordinado y con múltiples métodos, incluso variables regionalmente. Sin embargo, han persistido problemas referidos con la planificación general, con las formas de evaluación y con el reconocimiento institucional de los recursos humanos. Este último aspecto ha condicionado la consolidación de una incipiente burocracia con capacidad de aprender transformando las estructuras organizacionales que posibilitaron su origen. Dicha situación ha dificultado su enraizamiento en los problemas cotidianos de gestión y en las demandas socio-productivas de los sujetos sociales (Entrevista personal, 20/03/2017 y 7/12/2017).

#### *4.3 Brechas micro-institucionales: Carrera en la función pública*

Las brechas observadas pueden resumirse en: a) falencias de capacitación de recursos humanos (esencialmente agrónomos formados para atender procesos biológicos antes que demandas sociales); b) competencia intra-burocrática (evidenciadas en el ritmo y formación de distintos grupos etarios y trayectorias profesionales, en un *continuum* que involucra desde orientaciones productivistas hasta otras ligadas con la gestión de desarrollo);<sup>12</sup> c) descoordinación entre demanda social y capacidades técnicas para formular proyectos (aspecto plasmado en una recurrente insuficiencia de los enfoques metodológicos con los que se desarrollan los proyectos y en una lógica de trabajo que estaría guiada por el “ofertismo” de los técnicos, tendiente a reproducir saberes y reiterar la intervención sobre grupos conocidos antes que propender a innovar en ambos campos); d) desconexión entre formalidad contractual y niveles de compromiso y responsabilidad con la intervención -en este aspecto, la seguridad en la estabilidad socio-laboral no actuaría en principio como aliciente de la iniciativa y participación de los recursos humanos para innovar a partir de los proyectos y grupos desde los cuales se interviene- (Entrevista personal, 19/3/2017, 20/3/2017 y 7/12/2017).

#### *4.4 Brechas micro-institucionales: organización interna*

Durante las etapas de análisis de opciones y toma de decisiones, implementación y evaluación del ProFeder, la intervención se ha ido consolidando a partir del aprendizaje de la propia experiencia. Así por caso, la auditoría realizada por la AGN en 2012 exponía un insuficiente seguimiento operativo de objetivos y componentes estratégicos del Plan Estratégico Institucional -PEI- 2005-2015, así como la carencia de un plan operativo anual que contemplara metas y actividades de modo de establecer un seguimiento. Una significativa porción de estas deficiencias

---

<sup>12</sup> La orientación productivista refiere a la formación técnica propia de la revolución verde, mientras que con el tipo de orientación de gestión de desarrollo se hace mención a la intervención que reconoce aspectos sociales, culturales y productivos del ámbito donde ésta se materializa.

se ligaba con las dificultades del sistema informático disponible en la institución para procesar datos a nivel nacional, aspecto que implicaba niveles de incerteza respecto a la confiabilidad y frecuencia de la información obtenida. Este escenario redundaba en la conformación de una base informática de los proyectos sobre la que resultaba difícil discernir dinámicas de movilidad y permanencia de los AF (Entrevista personal, 19/3/2017).

Desde 2013, las debilidades institucionales apuntadas en la auditoría realizada por la AGN un año antes se habrían revertido parcialmente. Los proyectos incluidos en el programa comenzaron a evaluarse en función de los objetivos del PEI 2005-2015, a partir de la digitalización de los procesos y mediante la carga y modificación *online* en un sistema informático de tipo *workflow*, específicamente el *Power BI*. La informatización administrativa ha buscado elevar la productividad de los recursos humanos, reduciéndose los tiempos de examen y eliminando una parte significativa del formato en papel (aspecto que también evidenció las dificultades en el acceso y calidad de conexión a internet para los técnicos involucrados). Por caso, las cinco instancias que en promedio debe cumplir la evaluación de un proyecto pasaron de realizarse en 20 días a poder ejecutarse potencialmente y para algunos componentes en 20 minutos, a través de un control y monitoreo digital relativamente más preciso de la trayectoria de los proyectos y los técnicos encargados de los mismos. El mismo se ha completado con un sistema de premios y castigos, a través del cual se financian nuevos proyectos si se informa (Entrevista personal, 7/12/2017). Este aspecto ha fortalecido las características weberianas de la burocracia en vistas a mejorar su capacidad. En términos de Iazzetta (2012, p. 7), esta intervención ha posibilitado el fortalecimiento de las capacidades analíticas del estado.

La dinámica de evaluación arriba apuntada se ha topado con las inercias institucionales de los propios técnicos del INTA. Usualmente, aquellos que se involucran en proyectos del ProFeder desarrollan actividades que les exigen determinados conocimientos y polivalencias (desde “saber vincularse” con productores, formular proyectos y realizar su seguimiento, organizar reuniones, hasta completar formularios, procurar y asignar los recursos). Estas polivalencias resultan determinantes al considerar que las herramientas del programa se desarrollan través de metodologías de acción participativa. Entre ellas, cabe destacar: a) capacitación, organización y evaluación grupal; b) realización de ensayos y parcelas demostrativas en explotaciones de AF que incluye la exposición en torno a la gestión económica; articulación inter-institucional; c) estrategias de comunicación; d) relevamiento de datos; realización de visitas y participación a ferias y exposiciones; e) constitución de redes de promotores y encuentros para el trabajo comunitario en el caso de Pro-Huerta; entre otras (GARGICEVICH, et al., 2015, p. 2).

La citada multiplicidad de tareas exige capacitación -aspecto crucial para normatizar métodos orientados al suministro de información- y a la vez el control mediante instancias superiores. Sin embargo, esta situación suele redundar en posiciones encontradas entre los técnicos, que en el caso de acompañar grupos de productores de Cambo Rural II deben elevar informes mensuales, pre-proyectos, proyectos, informes anuales y establecimiento de líneas de base.

Por lo antedicho, la formulación de proyectos puede encontrarse desfasada de los requerimientos metodológicos de la que disponen los técnicos en función de su carrera profesional de origen (en las cuales la formación en metodología y diseño de la investigación suele resultar acotada). En este sentido, se han registrado problemas de formulación -en los objetivos, metas e indicadores-, lo que ha impactado en la capacidad de estimar y evaluar grados de avance y/o cumplimiento (AGN, 2012 y Entrevista personal, 04/04/2017). En las instancias de evaluación de proyectos, se ha avanzado en la constitución de una mesa de evaluación que ha diseñado un marco metodológico (con criterios prefijados) y se establecen las ternas de jurados con técnicos que se desempeñan en las regiones en temas afines y en el que se propugna consustanciar instancias multidisciplinarias (Entrevista personal, 19/03/2017). La reorganización administrativa del ProFeder, con sus inercias institucionales y dificultades operativas implicó la consolidación de un entramado en el que se ha logrado desarrollar formas de comunicación con los sujetos agrarios, en línea con lo establecido en el Plan Institucional de Mediano Plazo 2009-2011<sup>13</sup> (INTA, 2009).

#### *4.5 Brechas micro-institucionales: habilidades y conocimientos*

Como se ha observado en la Tabla 1, la carencia de información, conocimiento y habilidades básicas de las agencias para asumir actividades o para enfrentar los reacondicionamientos que las nuevas reglas de juego puede implicar la necesidad de una evaluación a nivel organizacional. En el contexto del ProFeder resulta relevante la apelación al “desarrollo rural” como contenido conceptual de esta iniciativa gubernamental (Entrevista personal, 19/03/2017). El ProFeder intentaría regular usos y formas de organización productiva y apropiación territorial en función de una escala de actuación y pertinencia que escapa a su efectiva capacidad de intervención (en parte, por los esfuerzos y costos que ello demandaría). En intentos de regulación como los propuestos, el ProFeder ha operado ante una población objetivo

---

<sup>13</sup> “Se pondrá énfasis en ampliar las capacidades de los Centros Regionales para atender las demandas socio-organizativas de la agricultura familiar y las PYMES agropecuarias. En este sentido se reforzaran las estrategias del [ProFeder] promoviendo el desarrollo económico local para generar agregado de valor” (INTA, 2009, p. 42-43).

fragmentada, dispersa y condicionada en función de dinámicas económicas promovidas por los agentes que comandan los circuitos productivos.

En el contexto histórico de origen del ProFeder, resulta relevante la emergencia en la agenda pública de la AF como actor construido desde un campo de intervención. Se trata de un actor sustentado en liderazgos políticos sectoriales (grupos de interés de la AF) que logran su inclusión en la agenda de gobierno como figura significativa de una estrategia agraria que ha pretendido intervenir sobre el modelo de agro-negocio imperante en el país. No obstante, se trata de una figura que se construye de modo conflictivo sobre la base de inercias conceptuales (“minifundista”, “pequeño productor”, etc.) a las que se intenta dotar de dimensión política, a través de la participación, de modo de evidenciar los efectos sociales perniciosos del agro-negocio (Entrevista personal, 19/3/2017).

El acervo conceptual excede a la discusión en torno al sujeto social sobre el que se pretende intervenir. En efecto, el ProFeder establece una concepción del “territorio” a la que se atribuye la idea de sujeto del desarrollo. El programa convoca a aprovechar “sinergias y posibilidades generadas por la globalización y por las nuevas dinámicas de organización territorial, con los procesos de diversificación productiva, sostenibilidad ambiental, identidad rural y permanencia” en el ámbito rural (GARGICEVICH, et al., 2015, p. 4). Asimismo, se destaca el rol estatal en el abordaje integral de sistemas de innovación, donde resulta significativo el empleo de nociones de innovación y territorio -en un contexto en el que proliferan investigaciones que revalorizan ambas-. Desde esta perspectiva, el programa asume al desarrollo rural como concepto integrado por actividades y sectores sociales, aunque sin profundizar en la noción de territorio (como tampoco se lo hace con la controversial concepción de desarrollo). Sin embargo, este enfoque no necesariamente se traslada en cambios de métodos de intervención entre los técnicos en campo (Entrevista personal, 20/3/2017).

Por lo expuesto, la ejecución del ProFeder se concibe desde una agenda de gobierno en la que la burocracia interviene en la búsqueda de propósitos ligados con la equidad social, mientras que se asume un papel pasivo (bajo el eufemismo de la competitividad) en relación a las posibilidades producidas por la mundialización económica y se parte de conceptos generados para y desde otros escenarios (el europeo, por caso). Esta asunción acrítica corre el riesgo de colocar los logros del ProFeder en el sendero de la constitución de servicios intersticiales desde los que la AF coopera de forma diversa en las estrategias de reproducción hegemónica por parte del agro-negocio. En esta dirección, puede apreciarse que la inercia institucional articulada a partir de la construcción de consensos y agendas públicas no ha discutido los procesos de

mercantilización en los circuitos productivos (FERNÁNDEZ, 2016, p. 30) aún a pesar de la retórica contra-hegemónica que primó en intersticios de la institucionalidad hasta 2015.

## **5. Reflexiones en torno a las brechas de capacidades estatales en el ProFeder**

La caracterización de las problemáticas que contextualizan el devenir del ProFeder posibilita la indagación en términos de las brechas de capacidad identificables en el mismo. En términos de brechas de capacidad *macro-institucionales*, cabe significar que las posibilidades de intervención brindadas por las modificaciones regulatorias (ProFeder como institucionalización del INTA en tanto agencia para la gestión del desarrollo) deben entenderse partiendo del análisis de acuerdos informales que han promovido reformas institucionales. Estos arreglos inicialmente han surgido de voluntades políticas motorizadas en la super-estructura institucional-normativa así como desde los modos de relacionamiento inter-subjetivos para intentar incidir en la estructura productiva, en este caso a favor de los sectores vulnerabilizados ante el avance del agro-negocio en Argentina.

Las citadas definiciones determinadas en la super-estructura institucional-normativa han colisionado con formas de aislamiento burocrático que pueden haber obedecido a modos de relacionamiento inter-subjetivos “sedimentados” al interior de organismos estatales que intervienen en el sector agrario. Estas condiciones han implicado la superposición de funciones entre diversos organismos así como una disociación entre responsabilidades de implementación y de función efectivas (además de la propia estructura del INTA, cabe mencionar al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), entre otras institucionalidades con competencia en materia agraria). En este esquema, la consolidación de una burocracia estable y competente suele depender de la variabilidad en la conducción política y carencia de incentivos, aunque también de plazos institucionales y tiempos de maduración subjetivos. En este plano, cabría considerar los tiempos de formación de recursos humanos en el ámbito de la administración, así como la generación de incentivos técnicos y materiales que se dirigen a la imbricación de los funcionarios en la estructura productiva. De este modo, se propendería a procesar de un modo ágil las demandas sociales y canalizar su resolución mediante instrumentos diseñados a tales efectos.

La ausencia y/o relativa insuficiencia de incentivos adecuados, tales como la desigual retribución al trabajo en función de diversos esquemas de contratación (becas de posgrado, planta permanente, contratos temporarios, etc.) obstaculizan la consecución de un proyecto político como dimensión de la autonomía enraizada aquí trabajado. Pues, se dificulta la retención

de funcionarios competentes, se fomenta la rotación de los elencos técnicos y se atenta contra la continuidad de una carrera en la función pública.

Respecto a las brechas de capacidad *micro-institucionales* identificadas, en la ejecución cotidiana del ProFeder se ha observado las distancias entre los organigramas formales y la red de vínculos informales que se constituyen en formas habituales para la toma de decisiones. Dichas distancias se materializan en los diversos contextos en el que operan las delegaciones del INTA. Y se catalizan a partir de enfoques diversos a través de los cuales intervienen sus funcionarios -el mencionado *continuum* que va desde la lógica productivista hasta la de gestión del desarrollo-, sus grados de formación y orientación técnica-profesional, la disponibilidad y frecuencia con la que se cuenta con recursos humanos y materiales, la inserción en el entramado territorial local y la red de relaciones que se construyen y consolidan con los distintos agentes y burocracias, entre otros. Por último, entre aspectos recurrentes que atentan contra las habilidades y conocimientos y permiten observar brechas micro-institucionales, cabe considerar las inercias organizacionales que responden de manera desfasada a las nuevas reglas de juego que se motorizan desde la super-estructura institucional-normativa. En otras palabras, el re-direccionamiento institucional de un organismo como el INTA hacia la problemática de la AF debería haber considerado, por un lado, a nivel micro-institucional las prácticas sedimentadas y rutinizadas. Por otro, partir de un diagnóstico en el que más allá de la definición de instrumentos alternativos a los neoliberales (desregulación, privatización, tercerización, etc.), se hubiera desarrollado la capacidad de identificar la “sigilosa reconstitución del proyecto neoliberal” (FERNÁNDEZ, 2016, p. 31), de modo de construir desde un enfoque relacional las capacidades estatales para revertir dicho proceso. Esta falencia estaría evidenciando los enraizamientos débiles en la problemática de la AF producto del aislamiento burocrático cuya inercia no habría logrado ponerse en cuestión desde el ProFeder.

## Referências

ABAL MEDINA, J.M. El estado. In: ABAL MEDINA, J.M. y CAO, H. (comps.), **Manual de la nueva administración pública argentina**. Buenos Aires: Ariel, 2012. p. 29-65.

ALONSO, G. Elementos para el análisis de capacidades estatales. In: ALONSO, G. (ed), **Capacidades estatales, instituciones y política social**. Buenos Aires: Prometeo, 2007. p. 1-30.

AGUILAR VILLANUEVA, L. “Estudio Introductorio”. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. (Ed.) **La hechura de las políticas**. México DF: Porrúa Grupo Editorial, 1992. p. 15-84

BARSKY, O. Las retenciones agropecuarias en argentina. Sobre intereses sectoriales, y mitos ideológicos. **Estudios Rurales**, v. 5, n. 8, p. 3-8, 2015.

BERTRANOU, J. Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n. 4. P. 37-59, 2015.

DOMÍNGUEZ, D; SABATINO, P. Con la soja al cuello: crónica de un país hambriento productor de divisas. In ALIMONDA, H. **Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana**. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 249-274.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. In: ACUÑA, C. (ed.). **Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual**. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007. p. 17-54.

FERNÁNDEZ, V. R; VIGIL, J.I. Clusters y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. **Revista Economía, Sociedad y Territorio**, El Colegio Mexiquense, v. 24, n.6, p. 859-912, 2007.

FERNÁNDEZ, V.R. Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal. Una revisión creativa del “doble movimiento” polanyiano en América Latina. **Revista Estado y Políticas Públicas**, v. 2 n. 7, p. 21-47, 2016.

GARCIA, A.; ROFMAN, A. Agribusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa. **Mundo Agrario. Revista de estudios rurales**, v. 10. n. 19, 2009.

GARGICEVICH, A. et. al. **Las estrategias del ProFeder para el apoyo del desarrollo territorial**. In: *XVIII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y X del Mercosur*, 2014, Zavalla. Asociación Argentina de Extensión Rural, Buenos Aires: AADER, 2015. p. 1-15.

GRINDLE, M. The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions. In GRINDLE, M. (Ed.). **Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries**. Cambridge: Harvard University Press.

HAGGARD, S; KAUFMAN, R. Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado. **Desarrollo Económico**, v. 35, n. 139, p. 355-372, 1995.

IAZZETTA, O. Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global. In **Crisis Global y Gobernabilidad en América Latina**. Buenos Aires: PNUD/Siglo XXI, 2012.

JUAREZ, P; GISCLARD, M; GOULET, F; CITTADINI, R; ELVERDIN, J; PATROUILLEAU, M; ALBALADEJO, C; GONZÁLEZ, E. Políticas públicas, desarrollo rural e inclusión social (2003-2014). In: SABOURIN, E; SAMPER, M; SOTOMAYOR, O. (ed). **Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas perspectivas**: IICA, 2015.

KAHLER, M. Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment. In en NELSON, J. (ed.) **Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World**. Princeton: Princeton University Press, 1990. p. 33-61.

LATTUADA, M; NOGUEIRA, M. E. Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). **Estudios Rurales**, v.1, n.1, p. 30-54, 2011.

LATTUADA, M; NOGUEIRA, M. E; URCOLA, M. **Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)**. Buenos Aires: Teseo; 2015.

LECHNER, N. Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 43, n. 3, p. 1079-1102, 1981.

MIGDAL, J. **Estados débiles. Estados fuertes**. México: Fondo de Cultura Económica, 2011.

NEIMAN, G. Mercados de trabajo y sindicalismo en producciones agrícolas reestructuradas de la Argentina. **Trabajo y Sociedad**, n. 26, p. 63-77, 2016.

O'DONNELL, G. Apuntes para una teoría del Estado. **Revista Mexicana de Sociología**, v. 40, n. 4, p. 1-30, 1978.

OSZLAK, O. **Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos**. Buenos Aires: Paidós, 1977.

OSZLAK, O. Burocracia estatal: política y políticas públicas. **Postdata**, n. 11, p. 11-56, 2006.

OSZLAK, O. Una interpretación comparada de los casos estudiados. In: ILAIPP (ed.) **América Latina hacia la inclusión social: avances, aprendizajes y desafíos**. Guatemala: ILAIPP, 2014. pp. 1-29.

PALLARES, F. Las políticas públicas: El sistema político en acción. **Revista de Estudios Políticos**, n. 62. p. 141-198, 1988.

REY, M. Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. **Debate Público. Reflexión de Trabajo Social**, v. 1, n. 2, p. 29-39, 2011.

REPETTO, F. **Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina**. VII Congreso del CLAD, 2003.

ROFMAN, A.B. Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina. **Cuadernos del CEUR**, n.7, p. 1-173, 1984.

RUÍZ LÓPEZ, D; CÁDENAS AYALA, C. ¿Qué es una política pública? **IUS. Revista Jurídica**, v. 18, n.5. p. 43-49, 2004.

SKOCPOL, T. El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. In: GROMPONE, R. (editor), ADRIANZÉN, A.; COTLER, J.; LÓPEZ, S. (comp.). **Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias**. Lima: IEP, 1995. pp. 92-129.

VIDOSA, R. **Régimen sectorial de funcionamiento en la cadena de la soja: inserción internacional, formas de competencias, política monetaria y relación salarial, en el periodo 2002-2015**. Buenos Aires: FLACSO, 2017.

WEBER, M. **Economía y Sociedad. Primera Parte: Teoría de las categorías sociológicas**. Buenos Aires: Biblioteca Virtual Universal, Universidad de Buenos Aires, (1922) [2006].

### **Documentos oficiales**

AGN. Observaciones y hallazgos. Auditoría en gestión ambiental del INTA en el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder), 2012.

BCR. Bolsa de Comercio de Rosario. ¿Quiénes exportaron granos y subproductos en 2017? ¿Cuáles fueron los destinos?, 2018.

INTA. El INTA que queremos. Plan Estratégico Institucional 2005 – 2015, 2004.

INTA. Plan Institucional de Mediano Plazo 2009-2011, 2009.

INTA. Evolución del sistema productivo agropecuario argentino, 2011.

INTA Informa. *ProHuerta* invierte \$34,3 millones en iniciativas de desarrollo rural, 2016.

ProFeder. “Introducción institucional”, 2016 y 2017.

### **Fuentes primarias**

Funcionario INTA, 19/3/2017

Ex Funcionaria INTA, 20/3/2017

Funcionario INTA, 4/4/2017

Coordinador Nacional INTA, 7/12/2017