

Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)

Mario Lattuada

Doctor en Humanidades y Artes (UNR) e
Investigador Principal de CONICET

María Elena Nogueira

Doctora en Ciencia Política (UNR) y
Becaria Postdoctoral de CONICET

Resumen:

El objetivo de este trabajo consiste en recuperar el término “capacidades estatales” como herramienta para el análisis de políticas públicas pero, además, introducirlo como una alternativa de abordaje de la gestión de un tipo de políticas en particular: aquellas vinculadas al sector agropecuario en general y al desarrollo rural en particular. En este sentido, tales capacidades se relacionan con la posibilidad que tiene el Estado de invertir –a través de sus distintas manifestaciones– tres atributos centrales: *eficacia*, *eficiencia* y *sustentabilidad* de sus acciones. A su vez, no necesariamente las *capacidades estatales* coinciden con las *capacidades de gobierno*, es decir, aquellas de corte temporal y no estructural de la institucionalidad prevista por aquél. De esta forma, interesa revisar y explorar el uso teórico del término “capacidades estatales” y, en particular, su recuperación en el análisis de la gestión de políticas para el sector agropecuario a nivel nacional en el período 1991-2011. Dicho período coincide con un contexto de reformas de intensidad al interior del Estado nacional que contribuyen a generar modelos alternativos de *institucionalidad* sectorial acorde a los diferentes paradigmas políticos que predominaron en uno u otro momento.

Palabras clave: capacidades estatales, sector agropecuario, Argentina.

Abstract:

The aim of this paper is to reclaim the term "state capacity" as a tool for policy analysis. Also introduced as an alternative approach to the management of a particular type of policy: those related to agriculture in general and rural development in particular. In turn, state capacities do not necessarily coincide with the capabilities of government. Thus, it is interesting to review and explore the theoretical use of the term "state capacity" and, in particular, its recovery in the analysis of management policies for the national agricultural sector in the period 1991-2011. This period coincides with a current context of reform within the nation state that contribute to alternative models of sectoral institutions according to different political paradigms that prevailed at different times.

keywords: state capabilities, agriculture, Argentina.

Introducción

En este trabajo nos interesa rescatar para la discusión teórica -pero también política- el tema de las capacidades que los Estados disponen para la gestión de políticas públicas y aplicarlo a experiencias históricas concretas. Para esto, nos enfocamos en el ámbito donde se elaboran y ejecutan las políticas públicas para el sector agropecuario en Argentina, en el cual durante las últimas dos décadas han ocurrido modificaciones profundas de acuerdo a diferentes concepciones políticas sobre el rol del Estado que invitan a su análisis.

Motiva esta investigación entonces, la pregunta respecto de *cuáles* capacidades posee el Estado para la gestión de políticas públicas en el sector agropecuario y en qué medida los distintos paradigmas políticos que han marcado las dos últimas décadas en la vida del país modifican el sentido de las acciones gubernamentales.

El artículo se compone de dos apartados. En el primero de ellos, se desarrollan los aspectos teórico-conceptuales del término *capacidades estatales*, se construyen indicadores para su análisis y los modos de aproximación que la temática posee en la literatura específica. En segundo lugar, a la luz de la presentación teórica anterior, se propone un primer análisis exploratorio y comparativo de las capacidades en juego de la agencia estatal de mayor injerencia en el sector: la ex Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, actual Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, en dos períodos claramente diferenciados: 1991-2001 y 2002-2011.

En este sentido, es necesario advertir sobre el grado de generalidad que posee tomar como referencia al conjunto de las políticas agropecuarias, especialmente considerando la diversidad de áreas y competencias que éstas encierran. Sin embargo, al ser éste un trabajo en el que las categorías de análisis y su aplicación se encuentra en una etapa provisoria de construcción, consideramos conveniente realizar una aproximación a la agencia sectorial y sus capacidades como un todo, con cierto sesgo sobre las políticas de desarrollo rural, dejando para etapas posteriores un análisis en profundidad de sus diferentes áreas de competencia (comercial, sanitaria, tecnológica, productiva, social).

Finalmente, el trabajo concluye estableciendo una aproximación a las continuidades y rupturas de las capacidades estatales entre ambos períodos analizados, destacando las condiciones existentes para la consolidación de capacidades que favorezcan la definición y ejecución de las políticas agropecuarias y de desarrollo rural con mayor calidad, eficacia y legitimidad en la intervención del Estado¹.

¹ En otras palabras, *capacidades estatales* que contribuyan a lo que actualmente la literatura académica denomina *gobernanza* (*governance*). Si bien la noción de Estado como elemento director de la sociedad es central en las teorías de la gobernanza (Kooiman, 1993), ésta es entendida como "...una forma de gobierno (en su sentido mas amplio) en la que la coherencia de la acción pública (la definición de problemas, la toma de decisiones y su ejecución) no pasa por la acción aislada de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada, sino por la adopción de formas de coordinación a distintos niveles y multiactoral, cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común, de su capacidad para movilizar expertos de orígenes diversos y de implantar modos de responsabilización y de legitimación de las decisión, a un tiempo en el universo de la política electoral y de la política de los problemas..." (Ruano de la Fuente 2002:2).

1. Usos y des usos del término *capacidades estatales*

Evidentemente, la noción de *capacidades estatales* –en adelante CE– posee una vinculación directa con los *modos de hacer* del Estado. Es decir, las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos. Un Estado, en términos analíticos, puede ser entonces adjetivado como “capaz” frente a sus modos de intervenir ante determinados contextos. La discusión acerca de un Estado –más o menos– *capaz* suele confundirse con la de *más o menos* Estado en términos de dimensión, lo cual implica una primera dificultad a la hora de realizar análisis concretos. Partimos entonces de considerar este complejo institucional, como un conjunto de leyes y reglamentaciones –el aparato– que se manifiestan en distintas relaciones sociales a nivel interno y externo. De este modo, la función del Estado es la elaboración de políticas públicas y, en un plano normativo, que éstas garanticen el bien común.

La noción de CE es diferente, en principio, a la de *capacidades de gobierno* (Iazzetta, 2009). Estas últimas estarán más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular mientras que las CE darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo. Las acciones de los gobiernos, según su carácter, pueden sin embargo consolidarse en términos estructurales, o simplemente definir normas y prácticas al interior del aparato estatal en momentos específicos. En este sentido, existen algunos procesos que desencadenan prácticas políticas de largo plazo que en el corto y mediano resultan favorables o no según el tratamiento de las cuestiones y la injerencia de los actores políticos en la toma de decisiones. En otras palabras, las *capacidades de gobierno* pueden derivar, en ciertas condiciones, en *capacidades estatales*. Lógicamente entonces, y en algunos casos, para el análisis de estas últimas, no resultarán indistintas las primeras.

Iazzetta (2009) advierte sobre la existencia de una vinculación estrecha entre las CE con la gobernabilidad democrática, que consiste en gobernar democráticamente pero también eficazmente y allí, no sólo importa el funcionamiento de los gobiernos sino también el desempeño de los Estados. Esto atraviesa el plano coyuntural para ocupar el estructural, donde las instituciones, las *reglas del juego* establecidas, garantizan, en el largo plazo, certidumbre en las condiciones donde los actores deben desempeñar su actividad.

En este mismo sentido, si el Estado puede comprenderse, al decir de Durkheim (2008) como un *cerebro social*, su función de regulador no puede ser puesta en duda y por el contrario, ésta tendrá mayores alcances en la medida de contar con *capacidades* concretas sostenibles en el tiempo.

Existen en la literatura diversos marcos analíticos que recuperan el término de *capacidades estatales*, con distintos abordajes y algunos acuerdos centrales; tales marcos permiten establecer posibles aplicaciones para el análisis empírico (Nogueira, 2010). En este sentido, los autores se refieren a capacidades institucionales, administrativas –desde un plano más organizacional o interno– y autonomía o desarrollo, desde un plano más relacional o hacia afuera del Estado.

Los primeros trabajos a los que referiremos provienen del enfoque *neo-institucionalista* y presentan las instituciones en los términos de North (1995), es decir, como “reglas del juego”. Palermo (2001) indica que el Estado puede considerarse como un conjunto de unidades que constituyen –simultáneamente– instituciones y organizaciones. Simultáneamente no significa, sin embargo, homologación de ambas. Las instituciones refieren a las reglas del juego pero, las organizaciones corresponden a “...cómo nos estructuramos (organizamos) a nosotros mismos para jugar el juego. La distinción clave entre instituciones y organizaciones es aquella entre reglas y jugadores...” (Palermo, 2001:4).

Por otro lado, los estudios que refieren a conceptos tales como *autonomía* o *poderío* para dar cuenta de los alcances de la acción estatal, se diferencian parcialmente de aquellos que se circunscriben al concepto de *capacidad* puesto que los primeros centran su análisis en estructuras o instituciones y este último se encuentra vinculado con la “...eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos...” (Sikkink, 1993). Esta autora destaca que el valor del enfoque institucional reside en poder trascender los análisis más abstractos centrándose, en cambio, en los atributos concretos: en las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que tendrán impacto en las políticas elaboradas por éste. De esta forma, las metas no se miden en términos absolutos sino a razón de lo que el Estado *debe* cumplir.

Desde esta perspectiva *neo-institucionalista*, Sikkink (1993) aborda un estudio comparativo de las administraciones de Arturo Frondizi (1958-1962) y Juscelino Kubitschek (1956-1961) en Argentina y Brasil respectivamente, proponiendo diferentes dimensiones para el análisis. La primera dimensión hace referencia a la magnitud de la administración pública percibida a partir de la cantidad de empleados y, a su vez, a la especialización de la infraestructura institucional del Estado. La segunda dimensión se encuentra reflejada en las reglas de reclutamiento, promoción y despido de los funcionarios como así también en el nivel salarial. En el caso de la tercera dimensión –siendo bastante dificultoso escindirla netamente de la segunda– es relevante destacar las costumbres vigentes para atraer personal con habilidades y talentos: uno de los índices a tener en cuenta es el nivel educativo que el personal y aspirantes poseen. En las conclusiones del trabajo se destaca el alto presupuesto que Brasil dispone para la organización institucional del Estado, el financiamiento del desarrollo y la formación de sus funcionarios; en contraposición con las debilidades del Estado argentino.

Durante la década de 1990, y en pleno contexto de las reformas del Estado y la administración pública², el Banco Mundial introducía la noción de *capacity enhancement*, transmitiendo una idea de *capacidad* enlazada en las acciones de los distintos actores. En esta línea, Mizrahi (2004) establece este tipo de capacidad como un proceso cuyos resultados pueden ser identificados antes que medidos. Hildebrand y Grindle (1994) también alientan esta idea de *proceso* a partir del término *capacity building* cuyos resultados provendrán del análisis de los marcos institucionales y organizacionales.

Precisamente Grindle (2007), desde la perspectiva del *buen gobierno* (*good governance paradigm*), analizará especialmente la cuestión de las capacidades como marcos analíticos

² Nos referimos a las reformas estatales de carácter neoliberal llevadas a cabo en América Latina en la década de 1990, denominadas de *primera* y *segunda* generación. Al respecto véase Draibe (1992) y Oszlak y Felder (1998).

suggerentes. De acuerdo con esta autora, las intervenciones de los gobiernos no se introducen en el vacío, se construyen sobre las capacidades existentes, aún cuando estas se consideran deficientes. La condición de fortaleza o fragilidad de un Estado dependerá del carácter de tres variables centrales: el alcance de sus instituciones, la eficacia de su organización y, finalmente, su legitimidad.

En sus palabras, y a pesar de ser una temática muy poco desarrollada, el *buen gobierno* implica un amplio rango de pre-requisitos institucionales que serán relevantes para el desarrollo político y económico. Sojo (2004), en esta misma línea, señala al menos dos lugares principales en los que se pueden identificar algunos de esos requisitos: la combinación de cualidades de gestión y representación, y la agregación de las demandas sociales. Esta idea también se encuentra presente en Repetto (2004) para quien la vida política no opera en el vacío sino que se expresa en forma de una gran complejidad pública, en la que las *capacidades estatales* se hacen presentes a partir de distintos instrumentos: políticas, programas, proyectos, etcétera.

Si bien de acuerdo a lo desarrollado hasta aquí parecería que el análisis de la administración *puertas adentro* del Estado sería suficiente para dar cuenta del tipo de *capacidades* involucradas, no lo es, pues, cuando pensamos en *capacidad* estamos atendiendo a formas de *problematizar, priorizar, decidir y gestionar* las cuestiones públicas o de agenda. De este modo, no solo habrá que dar cuenta de los marcos administrativos –las reglas del juego si pensamos en North – sino también –y como advertía Palermo (2001)–, de las organizaciones y sus acciones, o más bien cómo se mueven los jugadores en determinados juegos –que aquí son contextos–.

Esta interpretación tiene como base trascender la consideración del Estado a partir de su aparato burocrático y establecer más claramente aquello que Durkheim (2008) tomaba con la metáfora del “cerebro social”. Con relación a esto, no está de más recordar aquí que el Estado no sólo debe considerarse como *aparato*, sino también y fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales formalizadas en un sistema legal (O’Donnell, 1993). En este sentido, y retomando el concepto de *capacidades estatales*, la lógica es similar respecto de las dos dimensiones a tener en cuenta: la *institucional /administrativa* – el aparato – y la *política* –las relaciones sociales– (Repetto, 2004), vistas éstas en forma relacional y recíproca y constituyéndose en dimensiones fundamentales para el análisis.

La *capacidad política* se identificará, en primer lugar, con la recepción de las demandas de la sociedad por parte de los gobernantes. Esto pone la cuestión en el inicio del ciclo de la política pública, más precisamente en la construcción de la agenda pública. Aquí, será central el modo de problematizar los asuntos y hacer que estos ingresen en la agenda de gobierno.

En este caso, no será suficiente un análisis como el planteado por Sikkink (1993) puesto que éste se agota en los marcos institucionales, mientras que la propuesta de observar la *capacidad política* se inscribe en un marco más general que excede el plano interno y vincula al Estado con otros actores. De allí que sea más complejo también identificar y –eventualmente– medir este tipo de capacidad.

En este sentido, es pertinente recordar que los problemas de gobierno resultan, en definitiva, construcciones sociales (Oszlak y O’Donnell, 1976). Estas construcciones sociales resultan de

las demandas que poseen los actores que forman parte de los procesos políticos y el despliegue de sus recursos de poder.

Tal mirada se acerca al concepto de *autonomía enraizada* (*embedded autonomy*) en cuanto en él se juegan no sólo los aspectos internos del aparato estatal sino también sus lazos y relaciones con la sociedad. Evans (1996) utiliza dicha categoría argumentando que el Estado posee un tipo de autonomía que está inserta en una serie de lazos sociales que vinculan este complejo institucional con la sociedad y proveen de vías para negociar objetivos de acción y políticas públicas. En el concepto de Evans las capacidades dependen no exclusivamente de la administración y burocracia estatal sino también del tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y aquellos que operan en el contexto internacional (Schneider, 1999).

Las *capacidades políticas*, considerando lo anterior, presentan dos planos o, mejor aún, dos tipos de interacción. Una de ellos se plantea a nivel *público-institucional* y se identifica con los vínculos y relaciones que este complejo institucional construye con otros: poderes –legislativo y judicial–, y otros Estados, los subnacionales: provincias, municipios y comunas³. El segundo nivel de interacción refiere a la dimensión *público-societal*, en la medida que se vincula con las relaciones del Estado con diversos actores de la sociedad civil involucrados en los procesos de elaboración de políticas públicas.

Las *capacidades administrativas*, por su parte, aparecen como complementarias a las *capacidades políticas*, y ambas constituyen los pilares del término *capacidad estatal*. Cuando se observa las *capacidades administrativas*, el análisis pasará por el aparato organizacional, los factores organizativos y procedimientos existentes. En este sentido se hace hincapié en el recurso técnico, es decir, la constitución de funcionarios especializados –la concentración de expertos en palabras de Evans (1996)–, la organización y la coherencia interna en la toma de decisiones que permitirá generar eficacia burocrática.

Por otra lado, los *enfoques neocorporatistas* incorporan al tema de las *capacidades estatales* la relación con el grado de autonomía de las burocracias. Los trabajos de Atkinson y Coleman (1985 y 1989) refieren a los grados de capacidad estatal (*state capacity*), destacando que cuanto más centralizadas, autónomas y elitistas sean las burocracias estatales, más altas serán las capacidades del Estado.

Finalmente, como indica Rodríguez Gustá (2008), ciertos autores hacen foco en las capacidades como variables explicativas, posibles de ser cuantificadas y, por lo tanto, medidas.⁴ Otros, en cambio, reconocen las capacidades estatales como procesos complejos en

³ Esto es especialmente relevante en Argentina a partir de 1991 cuando se consolida el proceso de descentralización que no sólo tuvo efectos sobre los recursos fiscales sino también con las capacidades y alcances de los Estados subnacionales antes mencionados. Estos operan entonces de un modo más autónomo en ciertos casos y cooperan o no –en términos institucionales– en las construcciones políticas que se construyen en la órbita del Estado nacional.

⁴ Se destaca aquí el trabajo de Charles Polidano (1999) a partir de la construcción de indicadores respecto de la medición de estas capacidades que actuarían en términos globales. El índice propuesto por Polidano retoma tres dimensiones a medir: implementar políticas, brindar servicios al público y promover la asesoría de quienes decidan y ejecutan tales políticas asemejándose así al concepto weberiano de burocracia estatal.

los que se articulan diferentes actores sociales con el Estado. En esta línea, los trabajos de Weiss y Hobson (1995) plantean, en el caso de la política industrial, que las capacidades se entienden como procesos de coordinación de las actividades del Estado y de los otros sectores sociales para juntar y establecer referencias mutuas entre aquellos actores inmersos en el mismo tipo de tarea. Por su parte, Atkinson y Colemann (1985) consideran que tanto el éxito como el fracaso de una política pública concertada puede explicarse a partir del análisis conjugado de dos variables: la ya mencionada autonomía y por tanto, la capacidad de las agencias estatales que intervienen en la elaboración de una política determinada y, a su vez, el modo de organización sectorial en relación con las entidades políticas de representación. De este modo, los autores indagan no sólo en el aparato estatal sino, fundamentalmente, en la relación que establece éste con los actores sectoriales, de allí que el énfasis está puesto en las capacidades políticas y no estrictamente en las administrativas o institucionales.

Uno de los trabajos más citados en relación a la medición de CE es el de Tobelem (1992) quien ha diseñado un índice de medición para las capacidades institucionales –*Institutional Capacity Analysis System (ICAS)*–. Este índice reconoce cinco dimensiones:

a) Las *reglas del juego*. Aquí las variables son: la estructura de gobierno, los recursos estatales, la flexibilidad en la definición del rol del Estado, una adecuada legislación y los patrones culturales en términos generales.

b) Las *relaciones inter-institucionales*. Es decir, la comprensión de las tareas requeridas para la implementación de los proyectos, las relaciones definidas en una red de actores, la oposición a los proyectos a implementar y el acuerdo de los beneficiarios.

c) La *organización de las funciones*. Se trata de observar la distribución de las funciones, las relaciones internas y los marcos normativos existentes para que éstas ocurran.

d) Las *políticas de premios*. Vinculadas a la carrera del funcionario público y los paquetes de compensación.

e) Las *habilidades*. Se refiere a información, conocimiento y capacidades disponibles en los actores institucionales.

Puede observarse que una de las dimensiones excede el marco de las capacidades administrativas planteadas por Repetto (2004). Nos referimos al punto b), las relaciones inter-institucionales. En este sentido, la propuesta de Tobelem se acerca a los enfoques *neocorporatistas* en cuanto introducen la noción de red de actores (*policy community*) y los vínculos entre ellos como opción de fortalecimiento (*enforcement*) de las capacidades institucionales en general.

Vale decir, como primera síntesis de la temática, que con el término CE, se indica que los aspectos antes diferenciados permiten establecer entonces dos dimensiones para su estudio.

Una dimensión más concreta, endógena, situada en el rol de las distintas instancias estatales que participan en los procesos de formación de políticas: sus recursos financieros, técnicos y de información y, por otra parte, una dimensión más abstracta, exógena, orientada a identificar modos y formas de relacionarse no ya hacia adentro del aparato estatal sino hacia

afuera, con el conjunto de actores que participan en forma directa o indirecta de la formación de políticas públicas. Esto queda ilustrado en el cuadro siguiente:

Dimensiones para el análisis de las capacidades estatales

Nivel Endógeno	Nivel Exógeno
<ul style="list-style-type: none"> Recursos financieros Recursos Técnicos Recursos Informacionales (capacidades Administrativas) 	<ul style="list-style-type: none"> Modos y formas de relacionarse desde las agencias estatales involucradas con el conjunto de actores externos a éstas. (capacidades políticas)

Hasta aquí hemos propuesto una mirada integral de las CE a partir de sus dos pilares: las *capacidades administrativas y políticas* respectivamente. Este enfoque resulta, *a priori*, muy sugerente para analizar el caso del sector agropecuario como objeto de política pública. De esta forma, y considerando el ya mencionado contexto de las reformas del Estado, daremos cuenta de los cambios globales ocurridos en la órbita estatal dirigida al sector y de los resultados de la aplicación de determinados instrumentos de políticas públicas para el período de análisis seleccionado.

Para ello es necesario proponer en un nivel más específico u aproximado un conjunto de indicadores que hemos seleccionado para dar cuenta de los dos dimensiones en cuestión de las CE: por un lado las *administrativas* y, por otro, *las políticas*. De acuerdo a todo lo expuesto anteriormente en términos teóricos el análisis que sigue hará énfasis en el siguiente esquema:

Capacidades estatales	
Dimensión 1: capacidades administrativas	Dimensión 2: capacidades políticas
Indicador 1.1. -macro-: rol del Estado	Indicador 2.1. -macro-: Plan Estratégico/Leyes marco
Indicador 1.2. -micro- agencias estatales involucradas: a) jerarquías institucionales y presupuestarias b) estructura orgánica c) funciones e interrelaciones	Indicador 2.2. -micro-: mecanismos de coordinación/ articulación público-institucional
Indicador 1.3. -micro-: normas y leyes específicas	Indicador 2.3. -micro-: mecanismos de coordinación/ articulación público-societal.

Este cuadro presenta una más clara interpretación en cuanto a los posibles indicadores para comprender –en el sentido weberiano del término– los dos tipos de capacidades en juego en la

noción general de CE. En ambos casos están referidos un indicador *macro* –que se relaciona con los aspectos estructurales – y dos *micro*, que especifican las funciones determinantes en las dos dimensiones.

El primer indicador –macro– corresponde al rol del Estado –sus alcances de intervención en las distintas esferas de la sociedad civil–. En un punto, esto refiere a la *posición* del Estado en determinados contextos que marcará el carácter de las intervenciones, más o menos alejadas del mercado, por ejemplo. En la dimensión que refiere a las capacidades políticas, el indicador corresponde, en cambio, a los procesos que derivan en un resultado concreto –planes estratégicos, leyes marco– que suponen la toma de posición y participación de distintos actores del plano estatal pero también del plano societal.

En el plano micro, en el caso de las capacidades administrativas, hallamos dos tipos de indicadores: uno en términos de aparato: agencias intervinientes, recursos materiales y humanos disponibles, asignación presupuestaria, etc. Mientras que el segundo refiere al análisis estricto de las distintas normas vigentes y específicas en términos sectoriales, en este caso.

Finalmente, en cuanto a las capacidades políticas en el plano micro, se presenta el análisis de dos instancias análogas a los actores en cuestión. Una primera que refiere a la identificación de los mecanismos de articulación a nivel público institucional: los Estados subnacionales en todas sus formas y los poderes del Estado nacional, como ejemplos. La segunda, en cambio, se vincula con la identificación de los mecanismos de articulación del Estado nacional con los diversos actores de la sociedad civil, en este caso, actores más específicamente identificados con el sector. A partir del estudio integrado de estos indicadores se propone, a continuación, un análisis de las CE para las dos etapas contempladas.

2. Política agropecuaria y capacidades estatales en la Argentina

2.1. Las capacidades estatales en el período 1991-2001

En el contexto de crisis final del modelo sustitutivo de importaciones industriales expresado en los recurrentes procesos hiperinflacionarios, la concepción sobre la dimensión y el rol del Estado es considerada parte del problema y, por lo tanto, la solución propuesta contempla un cambio drástico de la misma.

El Estado nacional debe restringirse a un rol subsidiario del mercado, atendiendo los servicios mínimos e indispensables que no pueden ser asumidos por los agentes privados o los Estados subnacionales, y la asistencia a los sectores excluidos –más como un factor de contención para el normal funcionamiento del modelo que por derechos ciudadanos–.

Se trata de un Estado que establece unas pocas reglas generales⁵ para otorgar certidumbre al mercado, y cuyos gobernantes hacen una explícita renuncia a la definición de políticas sectoriales e intervención en la economía.

La materialización de esta concepción se expresó en el desmantelamiento de un aparato estatal construido durante el medio siglo previo: eliminación de organismos, reducción de personal, restricciones presupuestarias y congelamiento de vacantes⁶, privatización de empresas públicas, eliminación de normas de regulación e intervención en la economía y la sociedad y descentralización de actividades y servicios hacia provincias y municipios.

En su reemplazo, se proponía la construcción de un nuevo Estado que con menores dimensiones y nuevas responsabilidades que atendiera prioritariamente, en el sector agropecuario, las cuestiones sanitarias, la promoción de las exportaciones, y la asistencia de los pequeños y medianos productores que no se adaptaban a las nuevas reglas de juego; basada preponderantemente en recursos externos aportados por los organismos financieros internacionales.

Al considerar el *indicador 1.1. rol del Estado*, es posible referir a su inacción en términos de intervención directa y su orientación prioritaria a la racionalización y disminución del gasto público. Esta orientación queda gráficamente expuesta en términos institucionales con el marco de las dos reformas del Estado realizadas en la década. La concepción de las mismas para el sector agropecuario se expresa con claridad: “simplemente se reorientó el gasto público hacia áreas fundamentales de un Estado moderno. El control de la libre competencia, la investigación tecnológica, la inversión pública, la mejora de la sanidad animal y vegetal, la apertura de nuevos mercados y la adaptación de los pequeños y medianos productores a las nuevas reglas de la economía han sido guías para la nueva política agropecuaria nacional” (SAGPyA, 1997:95).

Esto nos permite referir al *indicador 1.2. agencias estatales*, pues involucra directamente a la agencia estatal orientada a la gestión del sector agropecuario: la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (en adelante SAGPyA).

Dado el marco normativo general que supuso la Ley de Convertibilidad y las normas de reforma del Estado, las políticas sectoriales fueron acotadas a su mínima expresión. En principio, es factible afirmar que considerando los recursos financieros, técnicos y organizacionales, la SAGPyA *racionalizó* sus capacidades administrativas para proveer bienes y servicios.

En términos de capacidades administrativas esto significó⁷:

a) Eliminación de organismos y atribuciones que significaban intervenciones directas y regulaciones en los mercados de productos agropecuarios. Esta acción fue

⁵ Entre las normas más importantes del período deben considerarse la Ley n° 23.928 de marzo de 1991 que establecía la convertibilidad y equivalencia del peso y el dólar, y la Ley n°: 24.194 de setiembre de 1992 de reforma de la carta orgánica del Banco Central de la República Argentina.

⁶ En el sector agropecuario se formalizó a partir de la sanción del Decreto n°: 2.284/91.

⁷ Para una exposición detallada de organismos y programas suprimidos y creados en este período puede consultarse Obschatko, 1994 y Lattuada, 2006.

significativa desde el punto de vista del número de organismos y recursos humanos afectados: se pasó de 11 a 6 organismos, y de 16.480 a 8.941 agentes (SAGPyA, 1997). Una política que se extendió a las agencias estatales de investigación y extensión que contaron con políticas de reducción de personal, congelamiento de vacantes, y restricciones presupuestarias severas.

b) Concentración en la SAGPyA de las atribuciones de definición de las políticas sectoriales –en el caso de existir así caracterizadas–, monitoreo de mercados, generación de información y supervisión de todo el conjunto institucional.

c) Redistribución entre un pequeño número de organismos (6) y de algunas funciones técnicas que continúan siendo ejercidas por el Estado. El desarrollo tecnológico agropecuario, forestal y pesquero, la sanidad de la producción agropecuaria, la promoción de exportaciones, y el control de la transparencia comercial constituyen las principales temáticas reservadas a los organismos integrantes de la nueva estructura pública sectorial. Merecen destacarse dentro de las innovaciones institucionales la integración del área agroalimentaria que tradicionalmente estaba fuera del ámbito de la competencia de esta Secretaría, como la actividad de control y regulación de los temas de sanidad –con especial atención a los cultivos genéticamente modificados que fue pionero en la región–.

d) Programas estatales de reconversión empresaria y asistencia para los sectores más vulnerable de la estructura agraria, tanto de agricultura familiar empresaria como minifundista y campesina, ante las condiciones planteadas por el nuevo *modelo de acumulación* basado en el libre mercado y la competitividad globalizada.⁸

e) El alcance de las transformaciones también contempló la comercialización interna y externa. Se desarrollaron una serie de instrumentos como los *warrants* y los mercados a futuro que, no obstante funcionar en el ámbito privado, requerían del sustento normativo estatal, además de iniciativas que promovían la mayor presencia de productos no tradicionales argentinos en el exterior.⁹

Esta nueva institucionalidad pública sectorial estaba sostenida, en buena parte, en numerosos programas provisorios, escasamente articulados entre sí, y regidos por el sustento del endeudamiento público a partir del financiamiento externo provisto por los organismos multilaterales de crédito –FMI, BID y Banco Mundial–.

Los márgenes de acción de las agencias estatales con injerencia directa en el sector pasaron a un segundo plano en un contexto en el que el Estado *dejaba hacer* a los intereses particulares o descentralizaba en distintas instancias ciertas funciones estatales. De este modo, los espacios de participación sectorial a nivel nacional se limitaron y, en el mejor de los casos, se

⁸ Con escasos antecedentes previos en la historia Argentina, durante la década de 1990 se instalan y multiplican numerosos programas de asistencia a pequeños y medianos productores rurales y población en situación vulnerable: Cambio Rural, Programa Minifundio, y Prohuerta, Programa Social Agropecuario, Proinder, Prodernea, Prodernoa; Programa de Reordenamiento de Áreas Tabacaleras,; Ley de Inversiones de Bosques Cultivados n°: 25.080, Proyecto Forestal de Desarrollo (Caapca), dependientes de diferentes agencias -INTA, SAGPyA -, y fuentes de financiamiento -Presupuesto Nacional, BID, BM, FID -.

⁹ El programa COMERCJAR se implementó como un mecanismo de capacitación para el uso de esos instrumentos. Por su parte, los programas PROCAR y PROMEX destinaron fondos a la promoción de exportaciones de carnes, el primero y a las alternativas, el segundo.

descentralizaron a nivel operativo de los programas en su ejecución territorial –programas de desarrollo o fundaciones de combate a la aftosa– (*indicador 2.3.*); además de profundizarse las dificultades históricas de coordinación y articulación entre agencias estatales (*indicador 2.2.*). Esto, a modo de un círculo vicioso, consolidó la concepción gobernante de una estrategia de no planificación e intervención estatal, y por lo tanto la no necesidad de alcanzar planes estratégicos o normas legislativas marco de carácter integrador y consensuado destinados al sector agropecuario (*indicador 2.1.*).

Las transformaciones mencionadas en el Estado argentino, y particularmente en el área donde se definía la política sectorial agropecuaria, tuvieron consecuencias importantes en diferentes planos que condicionaron las capacidades políticas.

Por una parte, el crecimiento del sector agrario en Argentina durante el período mencionado fue excepcional en términos del aumento de la producción y las exportaciones de granos cuyos volúmenes y valores se duplicaron, la producción de leche creció en un 50%, mientras que también crecieron, aunque a tasas mucho más moderadas, los cultivos industriales, las frutas y hortalizas, siendo la excepción a esta tendencia la producción ganadera en todos sus rubros. Chudnovsky *et. al* (1999:71) destacan que esta expansión se debió a las condiciones generadas por las reformas macroeconómicas –estabilidad de precios, apertura y desregulación–, las que habrían posibilitado tasas constantes de crecimiento colocando al sector agropecuario como uno de los más dinámicos de la economía.

Por otra, las transformaciones institucionales implementadas no fueron efectivas para generar el tan proclamado “derrame” del crecimiento económico, y contrarrestar el efecto negativo que las nuevas condiciones del modelo imponían a la viabilidad de los pequeños y medianos productores agropecuarios. El proceso de concentración económica llevó en una década a la desaparición del 20% de los establecimientos agropecuarios existentes, afectando centralmente a pequeños y medianos productores.¹⁰

La supresión de aparatos del Estado que regulaban la política sectorial eliminó muchos de los espacios asignados históricamente a los representantes de las organizaciones gremiales empresarias del agro que participaban en los órganos de gobierno de los mismos, marginándolos de proceso de toma de decisiones de la política sectorial, sin construir un esquema de participación alternativo.

Las medidas económicas adoptadas (paridad cambiaria, apertura comercial, eliminación de retenciones y generalización del impuesto al valor agregado, privatizaciones y desregulación

¹⁰ Desde la década de 1960 en adelante se asiste a un proceso de concentración de la estructura agraria expresado en la disminución del número y superficie de las explotaciones agropecuarias en los extremos de la escala en beneficio de los segmentos medios, que algunos autores denominan “desconcentración sin dispersión” (Pucciarelli, 1997:214). Sin embargo, la intensidad de ese proceso no puede ser conocida con precisión entre los años 1960 y 1988, debido a las diferentes definiciones de las unidades de registro censal utilizadas (Ibidem: 212-213). La tendencia continuó en el período intercensal 1988-2002, donde en cambio puede determinarse con precisión la intensidad del proceso y una mayor incidencia sobre el extremo más vulnerable de la escala. El número de establecimientos agropecuarias (EAPs) con límites definidos menores a 500 has. disminuyó en 82.854 unidades y 5.715.547 has., y en el otro extremo las de más de 10.000 has tuvieron una reducción de 75 unidades, con 623.442 has. Por el contrario la franja de EAPs que va de las 500 a 10.000 has. aumentaron su número en 1.922 unidades, y la cantidad de tierra en explotación en 3.719.011 has. (INDEC, Censos Nacionales Agropecuarios 1988, 2002).

de la economía) disminuyeron los recursos de poder y conflicto del sector agropecuario asentado en su triple rol estratégico –provisión de bienes/salarios; contribuyente principal de recursos fiscales y proveedor hegemónico de divisas–.

La retirada del Estado de la regulación del mercado, y especialmente de la transferencia de excedentes entre sectores vía política cambiaria, retenciones a las exportaciones y precios máximos, dejó a las asociaciones reivindicativas del sector agropecuario sin el adversario y los espacios que motivaron discursos y acciones durante medio siglo.

En este modelo, donde el mercado reemplazaba al Estado en la asignación de los recursos y la redistribución de la riqueza, una vez superado el primer momento de las reformas estructurales, la conflictividad se instalaba fuera del Estado y, por lo tanto, las *capacidades políticas* estaban orientadas a formas de cooperación en aquellas actividades que aun quedaban a cargo del Estado, como las fundaciones para combatir la aftosa, o los programas de desarrollo rural con participación de asociaciones de productores. Paralelamente, se esperaba construir redes de interlocución con nuevos actores sociales organizados en esta etapa, en reemplazo de las tradicionales organizaciones gremiales del agro. Las asociaciones por cadena, y las asociaciones fundadas en los avances tecnológicos, eran considerados los potenciales interlocutores válidos del nuevo Estado, aunque esta realidad nunca llegó a concretarse.

En el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas, el gobierno desplazó a las asociaciones gremiales de ámbito nacional -empresarias y sindicales- del lugar de interlocutores privilegiados y éste fue ocupado por los representantes de los organismos multilaterales de crédito, del sector financiero, y de las empresas de servicios estatales privatizadas.

Como resultado de este cambio, las asociaciones reivindicativas tradicionales fueron más proclives a una mayor unidad en su accionar y discurso, en particular aquellas más específicas en cuanto a su representatividad de pequeños y de medianos productores con escasos o nulos intereses diversificados fuera del agro. Por ejemplo, Federación Agraria Argentina (FAA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) llevaron delante 9 protestas agrarias nacionales de forma conjunta durante la década de 1990 (CRA participó en 8) mientras que SRA sólo se sumó en dos de ellas. Estas acciones incluyeron paros de varios días sin comercialización de la producción y marchas multitudinarias de productores hacia Buenos Aires. A ello habría que añadir alrededor de 20 asambleas y movilizaciones conjuntas de carácter local y regional, a las que concurrieron miles de productores junto a los dirigentes de las tres entidades nacionales convocantes y sus asociadas. Además, se dieron a conocer numerosos comunicados de prensa con la firma de las tres entidades y, en febrero del 2001, un nuevo documento conjunto (ahora sin la SRA) denominado "*Propuesta conjunta para una política agropecuaria de crecimiento con equidad*" (Cfr. Lattuada, 2006).

Los documentos y acciones conjuntas de las tres entidades gremiales se intensificaron a partir de la segunda mitad de la década de 1990 y continuaron profundizándose entrado el nuevo siglo. Un proceso en sintonía con los efectos de los bajos ingresos, la relación desfavorable ante el cambio de precios relativos, el endeudamiento y la expulsión de pequeños y medianos

productores de la estructura agraria que se extendió hasta fines del 2001 (Lattuada y Moyano, 2001).

Hacia la segunda mitad de esta década, la gravedad de los problemas del régimen económico vinculado a la convertibilidad, la apertura y desregulación de la economía comienza a expresar sus síntomas más preocupantes¹¹. Con un escenario nacional atravesado por altos índices de desocupación y pobreza, hacia fines de la década un nuevo gobierno se hace cargo del Estado nacional a partir de la administración de Fernando De la Rúa.

El *Informe* elaborado a modo de diagnóstico por el nuevo elenco gobernante en el año 1999 (Coordinación de Transición, 1999) indicaba las principales falencias que encontraba la nueva administración en el ámbito de la SAGPyA. Estas podían sintetizarse en:

- a) la inexistencia de una “conducción” que defina la política agropecuaria en su interrelación con los organismos descentralizados.
- b) la asistencia desarticulada a pequeños productores no compatible con los requerimientos de las producciones específicas (lechería, horticultura, etc.) que requieren de programas específicos de promoción.
- c) la priorización de la atención a la coyuntura frente a la planificación y el largo plazo.
- d) la escasa injerencia de la SAGPyA en las decisiones de política nacional.

Al considerar los recursos humanos, el mencionado *Informe* destacaba situaciones de arbitrariedad en la designación de las funciones que consideraba atentaban contra la racionalidad administrativa. Se verificaba, además, la existencia de sectores vacíos de contenido formal o desvinculados de su unidad de origen prestando servicios en otras dependencias, así como un personal administrativo y técnico “desaprovechado por la carencia de una política de recursos humanos que eficiente (sic) la gestión” (Coordinación de Transición, 1999).

No obstante su visión crítica, la administración de De la Rúa no lograría ejecutar ninguna reforma que revirtiera la situación. Por el contrario, se profundizó con gruesos errores como la supresión del Instituto Nacional de Semillas –que luego se intentó revertir–, y el grave retroceso que significó el retorno de la aftosa y el ocultamiento realizado a los organismos internacionales, los cuales revirtieron la condición del país como libre de aftosa con vacunación.

Estas dificultades fueron producto de incapacidades administrativas, pero también de la ausencia de capacidades políticas en un contexto altamente complejo teñido por las mayores exigencias de los organismos de financiamiento internacionales y el cierre de los créditos externos, que derivó en un nivel restrictivo de disponibilidad de fondos, y la consecuente crisis política y social. De este modo, la confluencia de una triple ausencia de CE:

¹¹ En principio manifestado a partir del llamado Efecto Tequila de 1994 que mostró fehacientemente la gran dependencia del modelo económico con el sector financiero internacional.

administrativas, políticas, y de gobierno, pusieron en crisis la institucionalidad de la gobernabilidad democrática.¹²

Durante esta administración, la SAGPyA mantuvo un escenario muy similar al instaurado a partir del gobierno de Carlos Menem. No participó activamente de la definición de las políticas macroeconómicas y sus áreas de actuación siguieron subordinadas a éstas. Tampoco se logró desplazar la lógica coyuntural de la gestión del sector hacia un modelo planificado y de largo plazo ni tampoco alterar el muy escaso peso relativo de la Secretaría en la política nacional.

Podemos concluir junto a Piñeiro *et al.* (1999) en que, las reformas del Estado en el sector agropecuario durante la década de 1990 fueron importantes, heterogéneas y poco consistentes y, en general, procesos residuales de reformas de la economía.

2.2. Las capacidades estatales en el período 2002-2011

Hacia fines de la década de 1990, post-reformas del Estado de primera y segunda generación, se hicieron evidentes las limitaciones de aquella institucionalidad para alcanzar una mayor articulación de las políticas de gobierno y una movilización y complementariedad de los recursos sociales disponibles (Martínez Nogueira, 1997), dado que el desprendimiento de muchas de las áreas de competencia se llevó a cabo sin que estuvieran claras las nuevas reglas que debían gobernar las vinculaciones con las instancias ejecutoras (Oszlak, 2001:38).

El fin del modelo de apertura, desregulación y endeudamiento externo, expresado en la crisis financiera, política y social de fines de la década y comienzos del nuevo siglo, tuvo sus consecuencias en la eliminación de las normas rectoras –Ley de convertibilidad–, la devaluación de la moneda, y la declaración del *default* en el pago de los compromisos de deuda con los organismos internacionales.

Luego de la dramática salida de la “convertibilidad” el escenario se modifica. No ya en el sentido de los modos de producción en el sector agropecuario que se sostienen y consolidan muy vinculados a la variable tecnológica, sino en relación a la concepción del rol del Estado, sus atributos y sus responsabilidades en relación a la sociedad y el mercado –*indicador 1.1* en el marco de las capacidades administrativas–.

A partir del año 2002, el Estado logra recuperar ciertas herramientas que le permitieron un *piso de estatidad*¹³, entendido como la posibilidad de generar estrategias con mayor autonomía en términos de política macroeconómica, fundamentalmente con la supresión forzada del régimen de Convertibilidad, y más tardíamente, con las cancelaciones de la deuda pública a mano de los organismos internacionales y bonistas particulares.

¹² Expresada en el rechazo social a los políticos en general con la frase “que se vayan todos” coreada por las multitudes en las calles, y en el cambio de 5 presidentes de la Nación en el término de pocos meses.

¹³ Como bien señala Iazzetta (2005) la recreación de las capacidades estatales que se consolidaron en la gestión de Néstor Kirchner se habían iniciado durante la presidencia de Eduardo Duhalde, especialmente al ocupar Roberto Lavagna el Ministerio de Economía.

En la incertidumbre de la nueva etapa que se abría, la política comenzaba a desplazar y subordinar a la economía en los fundamentos de la concepción y rol del Estado, primero tíbiamente, y a partir del 2003 en forma explícita y con mayor intensidad.

A diferencia de la etapa anterior, el Estado nacional es considerado por la administración gobernante como un instrumento que debe intervenir en el mercado y la sociedad con el objeto de reasignar los recursos y redistribuir la riqueza y los excedentes generados. Su lugar ya no es considerado subsidiario del mercado, sino el actor principal de la recuperación con capacidad para orientar y regular el mercado. La recuperación de ciertos instrumentos clave de autonomía como la política monetaria y la renegociación de la deuda y pago de los acreedores externos, entre otros, otorgan algunas de las herramientas principales para intervenir en la economía y la sociedad.

En el sector agropecuario, la devaluación de la moneda conjuntamente con una política de licuación de deudas contraídas por los productores con los bancos oficiales, en un contexto de crecientes precios internacionales, generaron las condiciones para una rápida y expansiva respuesta que lo convirtió en el motor de la recuperación de la economía argentina.¹⁴

Pero, desde esta concepción del Estado, el mayor excedente generado ya no podía ser apropiado sólo por los actores privados, sino que una parte importante del mismo debía ser recaudado por aquél y redistribuido entre diferentes actores del sector y, especialmente, los sectores sociales más vulnerables, que habían sido excluidos de los beneficios de la década anterior, y los afectados por los mayores costos internos a partir de la devaluación de la moneda.

En una primera etapa (2002-2008) esta concepción del Estado no fue acompañada por una reforma que construyera nuevas capacidades administrativas y políticas acordes al cambio del paradigma político y del discurso oficial. En lo sustancial, para el sector agropecuario, el Estado nacional no adoptó modificaciones del aparato heredado de la etapa anterior hasta el año 2008 –con excepción de los organismos técnicos de Ciencia y Tecnología, especialmente el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) – que, a partir del año 2003 vieron crecer en forma significativa sus presupuestos, el descongelamiento de vacantes para incorporar nuevos profesionales y técnicos, y su capacidad de acción en el terreno intensificando sus acciones en materia de desarrollo rural.

La excepción fue la política de retenciones a las exportaciones agropecuarias, y posteriormente, a partir del alejamiento del Roberto Lavagna como Ministro de Economía, el poder discrecional de ciertos funcionarios en la generación de una frondosa producción normativa de subsidios, compensaciones y prohibiciones, no siempre coherente y eficaces, que sumaron para esos fines la reorientación instrumental de ciertos organismos de existencia previa –como la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA)–. En este

¹⁴ La denominada post-convertibilidad mostró un sorprendente desempeño positivo de la economía argentina en general y del sector agropecuario en particular, expresado entre 2002 y 2007 en un acelerado crecimiento con una tasa acumulativa del 8.2%. En sus comienzos, la devaluación y el incremento de los precios internacionales, favorecieron el valor de las exportaciones de origen agropecuario. La campaña superó en 2006/2007 los 90 millones de toneladas y la superficie agrícola se expandió alrededor de unos 10 millones de has. (Anlló *et al*, 2007).

aspecto podría considerarse que se construyeron capacidades de gobierno, que no aportaron necesariamente a la generación de CE.

En cambio, las primeras señales en la nueva dirección de crear CE acordes al nuevo paradigma político, fue la creación en el año 2008 de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, aún antes de la creación del Ministerio de Agricultura, en una coyuntura política enmarcada en el denominado conflicto “campo-gobierno” –aunque el mismo se concentraba claramente acotado a los intereses de la región pampeana–.¹⁵

Es precisamente la magnitud y profundidad de este conflicto –iniciado por un aumento en las retenciones de los granos, especialmente soja– que progresivamente se extiende a sectores altos y medios altos urbanos de la sociedad y fuerzas políticas opositoras, donde se hace evidente que el gobierno no había construido las capacidades administrativas, y tampoco políticas, que le permitieran conducir su relación con el sector agropecuario a partir de un nuevo paradigma que reinstala al Estado nacional en su rol de redistribución del excedente agropecuarios.

La resolución n°:125 del 2008 concentró errores conceptuales y de cálculo –como lo reconoció el Ministro de Economía de ese momento Martín Lousteau– exponiendo las debilidades de las capacidades administrativas del Estado, y la flaqueza de las capacidades políticas en las contradicciones y enfrentamientos tanto en las relaciones público-público, como público-societal. En el primer caso, en las tensiones y contradicciones entre diferentes agencias estatales –Secretaría de Comercio y Ministerio de Economía–, que alcanza su máxima expresión en el “voto no positivo” del Vicepresidente de la Nación en el Senado impidiendo la sanción del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo que él integraba. En el segundo caso, en la imposibilidad de construir alternativas de negociación para reducir un conflicto que se extendió a buena parte de la sociedad por algo más de cuatro meses entre marzo y julio del 2008, y que llegó a amenazar la paz social y la estabilidad institucional.

La creación y puesta en funcionamiento en septiembre del 2009 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación se constituyó en un factor que contribuyó a la reducción de los niveles de conflicto y tensión con ese segmento de la sociedad rural, hasta lograr la práctica disolución de la denominada “Mesa de Enlace”, integrada por las cuatros organizaciones gremiales empresarias históricas (Sociedad Rural Argentina –SRA–, Confederaciones Rurales Argentinas –CRA– Federación Agraria Argentina –FAA– y Confederación Intercooperativa Agropecuaria –CONINAGRO–), que habían constituido en el frente de oposición sectorial unificado de mayor duración en la historia argentina.

El nuevo Ministerio se organizó con tres secretarías de Estado –*indicador 1.2. –*: a) La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, integrada por cuatro subsecretarías: de Agricultura, de Ganadería, de Lechería, y de Pesca y Acuicultura, y una Dirección Nacional de Relaciones Agroalimentarias Internacionales; b) la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, compuesta a su vez por dos subsecretarías: Desarrollo de Economías Regionales y Agricultura Familia, y c) la Secretaría de Relaciones Institucionales, también con dos subsecretarías: Comunicación Institucional y Coordinación Institucional. Existe,

¹⁵ Para un detallado seguimiento del conflicto “campo-gobierno” pueden consultarse los trabajos de Barsky y Dávila (2008), Hora (2010) y De Jafelle Fraga y Baistrocchi (2011).

además, una Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa que depende del Ministro, y una Unidad de Auditoría Interna.

No obstante, llama la atención la ausencia de un lugar preponderante en la estructura para aquello que diferencia esencialmente un ministerio de una secretaría de Estado: la generación de políticas. No hay ninguna oficina cuya misión sea formular, monitorear y, eventualmente, hacer un seguimiento o evaluación de la política ministerial.

Esto no ha impedido que a partir de la creación del Ministerio se comenzara a discutir con las carteras provinciales y con distintos actores colectivos vinculados al sector, la puesta en marcha de un Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal (2010-2016) – *indicador 2.1* -. Esta experiencia más allá de la validez o cuestionamiento de sus contenidos, o la eficacia de su ejecución cuyos resultados es temprano para evaluar, tiene el valor de constituir un antecedente que potencialmente mejora las capacidades estatales tanto administrativas como políticas.

En cuanto a las capacidades administrativas, dos cuestiones deben destacarse: a) elevar la SAGPyA al rango de Ministerio otorgando una jerarquía a esta agencia y sus competencia en el más alto nivel de la administración pública, y b) la intencionalidad de generar instrumentos de políticas institucionalizados a partir de la elaboración de un Plan Estratégico con amplia participación societal. Esto ha contribuido a generar mejores condiciones institucionales para un despliegue de las capacidades políticas, dada la convocatoria y participación de distintos actores sociales, económicos y políticos, en su confección, como en el planteo de actividades coordinadas con otras instancias del Estado en los diferentes niveles de competencia territorial.

La propuesta de un Plan Estratégico con amplia participación social revierte un modo de elaborar políticas y tomar decisiones posibilita la generación de capacidades políticas en tres niveles: sustentabilidad de las políticas, la articulación intra e inter agencias, y la interacción y cooperación Estado/ actores sectoriales – *indicadores 2.2. y 2.3.*-. Probablemente, si el Plan Estratégico fuera enviado para obtener un debate y consenso en el Congreso Nacional que se expresara en su sanción como Ley de la Nación, se legitimaría como una capacidad estatal que trascienda la capacidad política de un gobierno.

La creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en setiembre de 2009 asegura por un lado, la continuidad y permanencia de los problemas vinculados al medio rural en la agenda de gobierno y, a su vez, una jerarquización institucional de las problemáticas sectoriales y del desarrollo rural. En esta reformulación de las agencias, se reconfigura la visión del medio rural que no abarcaría lo estrictamente productivo, competitivo y puramente sectorial y que permite la visibilidad de algunos sujetos sociales, tales como los productores familiares. El desarrollo rural comienza entonces a gestionarse de un modo diferenciado pero, a la vez, integrado a la política sectorial.

Desde el punto de vista formal, esta nueva estructura jerarquiza la cuestión del desarrollo rural, contiene una construcción institucional para articular horizontal y verticalmente la intervención -las capacidades políticas- que el nuevo Estado requiere en relación con los Estados sub-nacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

El Ministerio contribuyó decididamente a consolidar en la agenda pública la problemática de la agricultura familiar y su representación. La “agricultura familiar”¹⁶ no había sido históricamente un sujeto/ tema relevante de la agenda sectorial sino más bien, lo contrario. Como hemos visto, con los programas de desarrollo rural de la década de 1990 aparecía el agricultor o productor familiar en términos más generales como un sujeto “en peligro” y de allí el carácter de asistencia de aquellos programas. Esta problemática ha ido, sin embargo, creciendo en importancia en términos regionales, considerando la incidencia del MERCOSUR por ejemplo en donde uno de los principales socios –Brasil– posee una altísima incidencia de este modo de producir. De tal manera, durante los años 2004 y 2005, la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) comenzó a pautar una agenda de trabajo conjunto entre organizaciones representativas de la agricultura familiar y la entonces SAGPyA, en torno a la configuración de una agenda regional.

Estos encuentros, formalizados en el marco de la Cancillería argentina, sentaron las bases del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FoNAF), inaugurado en diciembre de 2005 y reconocido en marzo de 2006 por Resolución SAGPyA N° 132. El Foro -en cuyo seno se integran actualmente más de mil organizaciones de agricultores familiares- tuvo como resultado dos instrumentos de diagnóstico elaborados sobre la base de la planificación estratégica participativa: el *Documento de Mendoza* y luego, ya con lineamientos estratégicos para una política integral de desarrollo rural, el *Documento de Parque Norte*. El Foro generó una serie de procesos sociales y políticos no planeados que impactaron en diversas esferas de la relación público-privado: en la formación de dirigentes, en la representatividad sectorial y en la generación y gestión de instrumentos de política pública en la propia SAGPyA (Márquez, 2007).

En ese contexto, al considerar el tema del desarrollo rural, es posible reconocer continuidades y rupturas. En las dos etapas (1991/2001 y 2002/2011) los programas de desarrollo rural se caracterizan por sus estrategias de intervención focalizadas. Aquí, el punto más relevante es que, aún siendo focalizadas –para un tipo de productor, en un tipo de territorio–, las políticas de desarrollo rural no pueden ser sólo eso sino, trascender ese atributo formando parte de una estrategia global de desarrollo que integre actores, territorios y Estados subnacionales.

En este sentido, también se ha modificado el carácter de la participación de los actores que, en la actualidad, se comprende no sólo estrictamente vinculada a la generación de emprendimientos con metas económico-productivas de carácter más bien asistencial o ante la emergencia de determinadas coyunturas, sino también con la posibilidad de que los sujetos involucrados participen en los procesos de toma de decisión. La experiencia del Foro de la Agricultura Familiar es una iniciativa en ese sentido, que expresa uno de los modos en que la política pública propone cierto carácter participativo y en red –*indicador 2.3.-*. Probablemente donde quede esto mejor expuesto es en el Plan Estratégico Agroalimentario (PEA) que introduce un componente vinculado específicamente a la planificación estratégica y al *empoderamiento* real de los actores.¹⁷

¹⁶ Entendida en sentido amplio como la población rural de escasos recursos que incluye desde los productores agropecuarios con insuficientes recursos productivos y capital, que trabajan con mano de obra familiar, como también los asalariados rurales, la población rural vinculada a actividades como las artesanías, el turismo, los servicios y los pueblos originarios.

¹⁷ En cierto sentido, tanto los principios a partir de los cuales se plantea el Plan Estratégico, como el proceso de *empoderamiento* y participación de la agricultura familiar pueden comprenderse en la dirección de lo que O'Donnell denomina las “redes dialógicas”, como espacios fundamentales de la democracia donde los

A priori, podemos afirmar que la existencia concreta de este Ministerio alteró positivamente las capacidades administrativas en cuanto a la jerarquía que posee esta agencia en el conjunto de los ministerios y en la intencionalidad de generar instrumentos de políticas en forma coordinada con estas instancias; aunque se mantienen debilidades en cuanto a las capacidades políticas en la relación público-público, como lo expresa la relación con la Secretaría de Comercio o en algunas de las iniciativas promovidas en el Congreso Nacional. Asimismo, la capacidad política de respuesta del gobierno nacional –y aquí nos encontramos en el plano coyuntural– frente a las demandas sectoriales, se encuentra en construcción en planos más informales que formales, y esto puede ser una capacidad de gobierno para el manejo de los conflictos, pero difícilmente pueda constituirse en una capacidad política del Estado.

Conclusiones

El principal móvil del trabajo hasta aquí desarrollado ha sido la pregunta acerca de *cuáles* capacidades posee el Estado para gestionar el sector agropecuario. Aunque no estamos en condiciones de dar una respuesta definitiva, sí resulta pertinente señalar algunas continuidades y rupturas, así como la existencia de procesos que comienzan a ser esbozados en el mapa institucional del Estado argentino.

Para ello es necesario no restringir el análisis de las capacidades estatales al de las capacidades administrativas o institucionales, sino integrar en el análisis el conjunto de *capacidades estatales* que incluye, además de las administrativas, las políticas, posibilitando además de un análisis hacia dentro del Estado sus vínculos y relaciones con distintos actores frente a los procesos de elaboración de políticas públicas.

Como hemos comprobado en las páginas anteriores, la gestión de la política agraria y de desarrollo rural ha cambiado radicalmente en el transcurso de las últimas dos décadas en la Argentina.

Las iniciativas insulares, compensatorias y asistenciales de la década de 1990, en función de la concepción de un mercado omnipresente y un Estado subsidiario, *mínimo*, han sido desplazadas por una estrategia progresivamente institucionalizada donde el Estado nacional, *ampliado*, manifiesta su rol directriz pero habilita nuevos espacios para una participación de los actores involucrados, promueve el *empoderamiento* y la participación de aquellos sectores más vulnerables de la sociedad rural cuyas necesidades y reclamos resultaban en cierto modo invisibles para la política agraria, concebida ésta en términos excluyentemente sectoriales.

Si bien resulta prematuro afirmar la consolidación de una “nueva” gestión estatal de las políticas agrarias y el desarrollo rural, sí es posible marcar algunos rasgos que dan cuenta de su incipiente pero creciente existencia. El énfasis puesto en la comparación de los dos períodos: 1991-2001 y 2002-2011 permite mostrar ciertos cambios que merecen ser tenidos

ciudadanos/ agentes participan en la definición y tratamiento de cuestiones atinentes a sus intereses presentes en la agenda de Estados y gobiernos (O'Donnell, 2010:191).

en cuenta y que, en término de capacidades estatales han venido retrasados respecto del cambio de paradigma y discurso político.

Estas capacidades no tienen que ver sólo con aquello vinculado al aparato administrativo sino también, con los modos de relación del Estado con la sociedad civil y los resultados que esta vinculación promueve en términos de políticas públicas. No basta entonces la existencia de nuevas agencias, programas e instrumentos de políticas sino que la conformación de las *redes* de actores, y la capacidad política de su gestión, son piezas fundamentales de un rompecabezas político que aún falta armar en su conjunto.

Es posible encontrar diferencias, por una parte en las concepciones del desarrollo rural y por otra, en cuanto a los tipos de Estado y políticas públicas. Ciertamente, sólo una mirada de más largo plazo permitirá establecer estas diferencias como permanentes en un modelo de Estado definido. Por el momento, detectamos en algunos aspectos discursivos y en algunas acciones concretas, ciertos indicadores que muestran la dirección de los cambios llevados adelante en la gestión pública estatal del medio rural.

Al considerar la importancia otorgada a los términos de la ecuación y las relaciones Estado/ mercado/ sociedad los aspectos que marcan una ruptura son evidentes. Frente a un desplazamiento hacia la mínima expresión del rol del Estado como proveedor de bienes y servicios en la década de 1990, este complejo institucional aparece hoy con un alcance cada vez más extendido en la vida de los ciudadanos

Este viraje en cuanto al rol del Estado se refleja también en los tipos de políticas públicas pues es precisamente la elaboración de éstas la *esencia* de la actividad de aquel. De este modo, podríamos mencionar continuidad en cuanto no se abandonaron cuestiones técnicas que habían sido desarrolladas en la década previa. No obstante, éstas fueron integradas a políticas más globales que se constituyen como sectoriales pero también como intersectoriales pues resultan de la acción conjunta de diferentes agencias estatales. El aparato estatal rural, o dicho de otro modo, la institucionalidad pública, estatal, orientada al medio rural ha tenido innovaciones relevantes.

Mencionamos aquí dos transformaciones institucionales que, no agotan las ocurridas en el último tiempo, pero que ejemplifican el carácter de los cambios que queremos indicar: la creación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, incorporando una Secretaría de Estado de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar en el mismo nivel que la otorgada a la política sectorial, y del Plan Estratégico Agroalimentario (PEA). Estas innovaciones son iniciativas que modifican el panorama institucional al expresar un nuevo rol del Estado, el carácter de las políticas públicas, y los modos potenciales de participación de los actores sociales.

A partir del año 2002 el Estado comienza a recuperar condiciones básicas de “estatidad” –en palabras de Oszlak (2006)– cuando en forma efectiva a partir de su soberanía política, tiene la capacidad de tomar decisiones en forma autónoma en su territorio. Ello habilita la posibilidad de actuar activamente en la determinación de opciones de políticas y en controlar la gestión pública y, con ello, plantear las condiciones para una gestión de carácter profesional en su papel articulador y promotor de las actividades económicas y sociales.

En ese proceso es que se juegan esencialmente las capacidades políticas, las capacidades de vinculación con la ciudadanía y los actores vertebrados de distintos modos en la sociedad civil. Las capacidades políticas trascienden las administrativas, aunque requieren de ellas y, a la vez, impactan en las de gobierno. La mirada comparada nos permite inferir ciertos cambios contundentes en los *modos de hacer* del Estado. Mencionamos que *más* Estado no resultaba indistintamente *mejor* Estado. Aquello que éste ha recobrado en forma novedosa e incipiente, no ha sido su tamaño sino su voluntad y capacidad de intervenir. Que ambas –voluntad y capacidad– se consoliden en capacidades estatales eficientes y eficaces para la *gobernanza* del sector rural aun debe ser demostrado y, en buena medida, dependerá del grado y profundidad de institucionalización alcanzado en agencias, actores y procesos.

No podemos afirmar que ésto se haya plasmado en el último período, ni que efectivamente vaya a concretarse en el corto plazo, pero sí indicar que se encuentran presentes muchas –aunque no todas– las condiciones necesarias para que ello ocurra y que su consolidación dependerá de una construcción política que trascienda la eventualidad de un gobierno.

En la concepción de un Estado liberal que sólo se plantea un rol subsidiario y secundario de intervención en el mercado y la sociedad, las deficiencias en la construcción de capacidades estatales pueden ser justificadas –relativamente– por la propia ideología del modelo pero, para una concepción política donde el Estado ocupa el rol central en la planificación, organización y redistribución de excedentes, la no construcción de esas capacidades constituye un pecado mortal, una debilidad que atenta a su consolidación y continuidad.

Fuentes y Bibliografía

- ANLLÓ, Guillermo, KOSACOFF, Bernardo y RAMOS, Adrián (2007) “Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007. Introducción” en KOSACOFF, Bernardo (ed.), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Santiago de Chile.
- ATKINSON, Michael y COLEMANN, William (1985) “Corporatism and industrial policy” en CAWSON, Alain (ed.), *Organized interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, Sage, Londres.
- ATKINSON, Michael y COLEMANN, William (1989) “Strong States and Weak States: sectorial policy network in advanced capitalism economies” en *British Journal of Political Science*, Londres, volumen 19, número 1.
- BARSKY, Osvaldo y DÁVILA, Mabel, (2008) *La rebelión del campo*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- BISANG, Roberto, PORTA, Fernando, CESA, Verónica, CAMPI, Mercedes (2008) “Evolución reciente de la actividad láctea: el desafío de la integración productiva”, Documento de CEPAL. Buenos Aires.
- COORDINACIÓN DE TRANSICIÓN, (1999) *Área Sector Público Agropecuario, Informe Amplio*, Buenos Aires, (inédito).
- CHUDNOVSKY, Daniel; RUBIN, Sebastian; CAP, Eugenio; y TRIGO, Eduardo; (1999) *Comercio Internacional y Desarrollo Sustentable*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación, Documento de Trabajo.
- DRAIBE, Sonia (1992) “La reforma del Estado en América Latina. Observaciones para el caso brasileño” en *Perfiles Latinoamericanos*, México, número 1.

- DURKHEIM, Émile (2008) (1893) *La división del Trabajo Social*, Gorla, Buenos Aires.
- EVANS, Peter (1996) (1992) “El Estado como problema y como solución” en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 35, número 14 (Original en Inglés).
- DE JAFELLE FRAGA, Andrea y BAISTROCCHI, Guido, (2011) *Campo de Batalla*, Ediciones B, Buenos Aires.
- GRINDLE, Marilee (2007) “Good Enough Governance Revisited” en *Development Policy Review*, Londres, número 25.
- HILDEBRAND, Mary y GRINDLE, Marilee (1994) “Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector”, Cambridge: Harvard Institute for International Development. Harvard University.
- HORA, Roy (2010) "La crisis del campo del otoño 2008", *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales*, IDES, Buenos Aires, volumen 50, número 197.
- IAZZETTA, Osvaldo (2005) “El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes” en *Temas y Debates*, Rosario, número 10.
- IAZZETTA, Osvaldo (2009) "Capacidades estatales, gobernabilidad democrática y crisis global", *Working Papers*, Serie: Los Rostros de la Crisis Económica Internacional y sus Impactos Políticos en América Latina, Programa Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1988), *Censo Nacional Agropecuario 1988*.
- INDEC. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2002), *Censo Nacional Agropecuario 2002*.
- KOOIMAN, J. (dir.) (1993), *Modern governance. New government-society interactions*, London, Sage.
- LATTUADA, Mario (2006) *Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina. Transformaciones institucionales a fines del siglo XX*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- LATTUADA, Mario y NEIMAN, Guillermo (2005) *El campo argentino, crecimiento con exclusión*, Buenos Aires: Claves para todos.
- MÁRQUEZ, Susana (2007) *Un año del Foro. Crónica, realizaciones y perspectivas del ejercicio del diálogo político desarrollado por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar*. Buenos Aires, PROINDER, enero.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1997) “Una nueva institucionalidad para una nueva agricultura” en *Aportes*, Buenos Aires, número 8.
- MIZRAHI, Yamile (2004), “Capacity Enhancement Indicators”, *Review of the Literature. World Bank*, Working Papers, Washington DC.
- NOGUEIRA, María Elena (2009) “Agendas de gobierno y concertación en el sector lácteo argentino. Dilemas para la construcción de política pública (1983-2008)”. Tesis Doctoral.
- NOGUEIRA, María Elena (2010) “El uso del término ‘capacidades estatales’ para el análisis de políticas en la actualidad. Aproximaciones en torno al caso del sector agropecuario en Argentina (1991-2009)”, IX Congreso Nacional y II Internacional sobre Democracia, octubre, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- NORTH, Douglas (1995) (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, Mexico (Original en Inglés).
- OBSCHATKO. Edith (1986) “Elementos para el análisis de las transformaciones en la región pampeana”. Trabajo presentado en el Seminario “Transformaciones de la agricultura pampeana y estrategias tecnológicas”, CISEA, Buenos Aires.

- OBSCHATKO, Edith (1994) *Efectos de la desregulación sobre la competitividad de la producción argentina*, GEL-Fundación Arcor, Buenos Aires.
- O'DONNELL, Guillermo (2010) *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Prometeo, Buenos Aires
- O'DONNELL, Guillermo (1993) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas" en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen.33, número 130.
- OSZLAK, Oscar (2001) "El Estado Transversal", en *Encrucijadas*, Año 1, N° 6, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (2006) "La estatidad y cómo lograrla" en *Los miedos de los argentinos: ensayos sociopolíticos y culturales*, CEDES, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar y FELDER, Ruth (1998) "La capacidad de regulación estatal en Argentina: *Quis custodiet custodes?*" en ISUANI, Aldo y FILMUS, Daniel (comp.) *La Argentina que viene*, FLACSO-EUDEBA, Buenos Aires.
- PALERMO, Vicente (2001) "Los productores rurales de Barrancas al Sur. Capacidades institucionales y políticas públicas. Un estudio de caso" en *Estudios Sociedade e Agricultura*, número 16.
- PIÑEIRO, Martín, MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto, TRIGO, Eduardo *et al.* (1999) "La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Evaluación y propuestas para una reforma institucional" Banco Integrado Departamental, Washington DC.
- POLIDANO, Charles (1999) "Measuring Public Sector Capacity", Institute for Development Policy and Management, Manchester.
- PUCCIARELLI, Alfredo R. (1997) "Estructura agraria de la pampa bonaerense. Los tipos de explotaciones predominantes en la provincia de Buenos Aires" en: Barsky, Osvaldo y Pucciarelli, Alfredo (editores), *El agro pampeano. El fin de un período*, CBC-FLACSO, Buenos Aires.
- REPETTO, Fabián (2004) "Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina". Documentos de Trabajo del INDES, Banco Interamericano de Desarrollo.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2007) "Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación" en ALONSO, Guillermo V. (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo, Buenos Aires.
- RUANO DE LA FUENTE, José Manuel (2002), "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1999) "Las relaciones entre el estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente" en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 39, número 153.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, PESCA Y ALIMENTACIÓN, (SAGPyA) (1997) *La siembra y la cosecha*", Buenos Aires.
- SIKKINK, Kathryn (1993) "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista" en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, volumen 32, número 128.
- SOJO, Carlos (2004) "La modernización sin Estado: el destino privado de las políticas públicas" en *Revista Mexicana de Sociología*, México, año 66, número especial.
- TOBELEM, Alain (1992) "Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS) Operacional Manual. LATPS Occasional Paper Series, Washington DC.

TRIGO, Eduardo y CAP, Eugenio (2006) “Diez años de cultivos genéticamente modificados en la agricultura argentina”, Argenbio, Buenos Aires.

WEIS, Linda y HOBSON, John (1995) *States and Economic Development. A Comparative Historical Analysis*, Polity Wendt, Cmbridge.

Como citar este artículo

LATTUADA, Mario y NOGUEIRA, María Elena

“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 N° 1, 2011. ISSN: 2250. (Página 30-54)

Descriptores:

Fecha de entrega: Octubre 2011
Fecha de aprobación: Diciembre 2011