
Capacidades estatales e implementación de las políticas públicas: el caso del Programa Cambio Rural en la comarca andina del paralelo 42 entre 2005-2024



State capacities and implementation of public policies: the case of the rural change program in the andean region of the 42nd parallel between 2005-2024

Gastón Blasquiz Landa

[CITECDE] Instituto de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo - Sede Andina - [UNRN] Universidad Nacional de Río Negro, Argentina
gablanda@unrn.edu.ar

Gastón Federico Montesino

[CITECDE] Instituto de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo - Sede Andina - [UNRN] Universidad Nacional de Río Negro, Argentina
gmontesino@unrn.edu.ar

Diego Aguiar

[CITECDE] Instituto de Estudios en Ciencia, Tecnología, Cultura y Desarrollo - Sede Andina - [UNRN] Universidad Nacional de Río Negro, Argentina
daguiar@unrn.edu.ar

Estudios del ISHIR

vol. 15, no. 42, 2025
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
ISSN-E: 2250-4397
revistaestudios@ishir-conicet.gov.ar

Received: 04 April 2025

Accepted: 07 July 2025

Resumen: En un contexto de fuertes transformaciones en la sociedad argentina en lo que respecta a la lógica de vinculación entre el Estado y la sociedad por medio de las políticas públicas, este trabajo analiza una política de desarrollo rural de vasta trayectoria surgida en la década de 1990 y recientemente finalizada. Desde una lógica esencialmente cualitativa, y con el estudio de caso como principal herramienta metodológica, se analiza el proceso de ejecución del Programa Federal de Reconversión Productiva, más conocido como Cambio Rural, particularizando en lo ocurrido en la Comarca Andina del Paralelo 42. Muestra cómo la etapa de implementación, muchas veces relativizada en el ciclo de las políticas públicas, resulta sumamente relevante en cuanto a la posibilidad de fortalecer las capacidades estatales en el territorio.

Palabras clave: INTA, políticas de desarrollo rural, gestión pública, desarrollo territorial, estrategias de intervención.

Abstract: In a context of strong transformations in Argentine society regarding the logic of linkage between the State and society through public policies, this paper analyzes a rural development policy with a long trajectory, which emerged in the 1990s and recently ended. From an essentially qualitative logic, and with the case study as the main methodological tool, the implementation process of the Federal Productive Reconversion Program, better known as Cambio Rural, is analyzed, focusing on what happened in the Andean Region of Parallel 42. It shows how the implementation stage, often relativized in the public policy cycle, is extremely relevant in terms of the possibility of strengthening state capacities in the territory.

Published: 30 August 2025

DOI: <https://doi.org/10.35305/e-ishir.v15i42.2058>

Keywords: INTA, rural development policies, public management, territorial development, intervention strategies.

1- Introducción

El Programa Federal de Reconversión Productiva, más conocido como Cambio Rural, fue creado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de Nación (SAGyP),^[1] el 4 de mayo de 1993, con la finalidad de promover y facilitar la intensificación y reconversión productiva, y mejorar la situación productiva y socioeconómica de los pequeños y medianos productores rurales.

Constituido en la órbita de la SAGyP, la coordinación operativa y ejecución presupuestaria del Programa estuvo a cargo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), mientras que los gobiernos provinciales y entidades de productores, en conjunto con este organismo, estuvieron a cargo del seguimiento y evaluación a nivel regional, mediante las Comisiones de Acción Provincial.

Recientemente, a fines de septiembre de 2024, la SAGyP anunció el cierre del Programa en el marco de una política de ajuste estatal más amplia que involucró, por ejemplo, el cierre de otro programa representativo de las políticas de desarrollo rural, como el PROHUERTA.^[2] De esta manera, se dio por finalizada la trayectoria de una política pública que experimentó diversos cambios en su implementación, acoplándose a diferentes contextos económicos, políticos y sociales del país. Estas características hacen de Cambio Rural un caso de estudio significativo para abordar el ciclo de una política pública, en este caso particular, de una política de desarrollo rural.

Si bien se reconocen valiosos aportes en relación a la ejecución del Programa y a los procesos de adopción de diferentes estrategias de intervención en los distintos escenarios sociohistóricos que ha atravesado —principalmente desde enfoques centrados en el análisis de políticas de desarrollo o extensión rural, como los de Gargicevich y Arroquy (2012); Tarraborelli (2017) o Garcia (2019)—, se encuentra ausente la problematización respecto a la vinculación entre la ejecución del Programa y las capacidades estatales. Este último elemento es abordado por Lattuada y Nogueria (2011), en relación a la vinculación con la política agropecuaria, en términos sectoriales. En este sentido, la posibilidad de profundizar en un análisis situado sobre la relevancia de la etapa de ejecución, en el fortalecimiento de las capacidades estatales, constituye una cuestión que justifica plenamente los esfuerzos desarrollados en este trabajo.

Ante esto, la elección del estudio de caso, como herramienta metodológica, permite observar en detalle un fenómeno situado temporal y espacialmente. Esta estrategia es adecuada para nuestra investigación, debido que, como afirma Truffer (2010):

desde la práctica profesional en el campo agropecuario a diario se realizan intervenciones que dan origen a procesos innovativos, de transformación tecnológica, organizativa, económica y social, de desarrollo, que son singulares e irrepetibles (21).

Así, el abordaje de un “caso” implica un recorte metodológico que requiere un primer momento de trabajo, en el cual se identifica un sistema de relaciones limitándose conceptual, temporal y espacialmente. De esta manera, se analizó la implementación del Programa Cambio Rural en la Comarca Andina del Paralelo 42°, que refiere a un grupo de poblaciones ubicadas en el noroeste de la Provincia de Chubut y sudoeste de la Provincia de Río Negro,[3] en la región patagónica cordillerana de la República Argentina, entre 2005 hasta su finalización.

La elección de la Comarca Andina,[4] como unidad de análisis obedece a que, si bien involucra dos jurisdicciones provinciales y distintos gobiernos municipales, constituye una unidad territorial donde se integran diferentes actores e instituciones, cadenas productivas y un entramado social que reconoce a la región como un espacio común de interacción (Bondel, 2008) y como espacio construido de interacciones sociales (Truffer, 2010). Por su parte, el recorte temporal responde a la intención de indagar en el impacto del cambio de estrategia de implementación a nivel nacional, fundamentalmente, a partir de la designación de Carlos Cheppi como Presidente del Consejo Directivo de INTA, en marzo de 2004. No obstante, ello, se debe reconocer que existía un trabajo técnico y social del Programa previo al periodo analizado.

Es así que el objetivo de este trabajo es indagar sobre la implementación del Programa Cambio Rural en la zona de la Comarca Andina del Paralelo 42° e identificar su rol en los procesos de adaptación a las demandas territoriales y su relación con las capacidades estatales.

Una de las principales técnicas de recolección de datos utilizadas fue la entrevista semiestructurada a informantes claves vinculados al proceso de diseño e implementación del Programa Cambio Rural. Asimismo, se recurrió al análisis de fuentes documentales y análisis bibliográfico.

Este trabajo se organizará de la siguiente manera: 1) en primer lugar, se presenta el marco teórico utilizado para analizar el caso seleccionado, centrándose en el proceso de implementación de las políticas públicas y las capacidades estatales; 2) en segundo término, se abordan las etapas de implementación del Programa Cambio Rural y los cambios que se fueron produciendo a lo largo de esta política pública; 3) la tercera sección se examina la implementación de

Cambio Rural en la Comarca Andina; y 4) finalmente, en cuarto lugar, se desarrollan las reflexiones finales.

2- Marco teórico: implementación de políticas públicas y capacidades estatales

Una de las maneras en la cual se puede abordar el estudio concreto de las políticas públicas, es a través del análisis del ciclo de políticas públicas (Jones, 1970). Esta herramienta, propone una descomposición de la política en una serie de etapas o secuencias lógicas: definición del problema o la cuestión, inscripción en la agenda pública, formulación, implementación y evaluación.

Más allá de las críticas que acarrea, su carácter genérico permite utilizarla para el análisis de todo tipo de políticas, a la vez que facilita la delimitación del objeto de estudio. Es por esto que, a pesar de sus limitaciones, el ciclo de las políticas se presenta como una herramienta pertinente para una aproximación al análisis de políticas públicas. Para poder observar las particularidades que adquirió en la Comarca del Paralelo 42° el Programa Cambio Rural, este trabajo se centrará en la etapa de implementación.

La implementación,^[5] se refiere al conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013). Analíticamente, como sostiene Jaime et al. (2013), la implementación es un proceso dinámico, que comienza con su aprobación y termina cuando se modifica, abandona o concluye. Sin embargo, esta secuencia no es lineal ni unívoca, sino que involucra decisiones interrelacionadas y conflictos que pueden alejarla de lo previsto en su diseño. Así:

La implementación supone introducirse en el mundo más incierto y resiste de realidades sociales cristalizadas, escasez de recursos, relaciones de poder, conflictos de valores y creencias, resistencias, retraimiento y pasividad (Jaime et al., 2013: 103).

De este modo, la implementación es fundamental y adquiere centralidad, porque es ahí donde la política se transforma en hechos concretos y realidad palpable (Roth Deubel, 2006). Relacionado con la implementación de una política pública concreta, se encuentran las capacidades estatales, por lo cual, a continuación, se abordará este concepto.

El concepto de capacidad estatal ha sido abordado desde múltiples perspectivas teóricas y abordajes metodológicos en la ciencia política, la sociología institucional y los estudios sobre políticas públicas. Ganó relevancia entre fines de la década de 1970 e inicios de 1980, con el

regreso del Estado al centro del debate académico. Esto se vio fortalecido, tal como señala Completa (2017), a partir de las reflexiones realizadas por organismos internacionales a partir de la década de 1990 en el contexto de reformas neoliberales. En relación a esto último, organismos como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dieron impulso al concepto, pero asociándolo con la eficiencia y la eficacia, ligado a un enfoque que promovía un Estado orientado a resultados (Bernazza y Longo, 2014; Completa, 2017; Lazcano Gutiérrez, 2019). Esta perspectiva, tendió a despolitizar la gestión pública, priorizando dimensiones administrativas.

Desde una perspectiva crítica, Rey (2014) sostiene que la capacidad estatal no debe ser reducida al diseño institucional o la lógica de la eficiencia, sino que debe ser comprendida en relación al poder estatal. Así, aquellos estudios que no abordan la cuestión del poder quedan trancos y no abordan la totalidad y complejidad del fenómeno.

En este mismo sentido, Repetto (2009) concibe la capacidad política como la aptitud de los gobernantes para interpretar críticamente las demandas de los sectores mayoritarios de la sociedad, adoptando decisiones que reflejen sus intereses e ideologías, independientemente de los recursos disponibles para incidir en el ámbito público. Esta perspectiva enfatiza la relevancia de establecer vínculos con el entorno y los actores externos al aparato estatal, como condición para implementar políticas públicas efectivas. En este sentido, se destaca la capacidad de articular alianzas con otros actores políticos, sociales, internacionales o del mercado (Mazzei, 2020). Repetto contrapone esta concepción a las posturas centradas exclusivamente en la capacidad administrativa, las cuales resultan limitadas para una comprensión integral de las capacidades estatales. Para ampliar esta visión, incorpora el concepto de conectividad externa de Evans (1996), quien plantea que un Estado transformador debe combinar coherencia interna con vínculos sólidos con la sociedad y el contexto. Esta idea se sintetiza en el concepto de autonomía enraizada, que implica que los funcionarios públicos deben poseer tanto habilidades analíticas para interpretar una realidad cambiante como instrumentos adecuados para responder a ella eficazmente (Mazzei, 2020).

De este modo, diferentes trabajos sobre capacidades estatales (Repetto, 2009; Bernazza y Longo, 2014; Rey, 2014; Completa, 2017; Lazcano Gutiérrez, 2019; Mazzei, 2020), subrayan que el estudio de la misma va más allá de la mera descripción de atributos internos del Estado. Por lo tanto, se debe comprender cómo estas capacidades se construyen en relación con el entorno, los objetivos políticos de cada gobierno y los vínculos tejidos con la sociedad. Así,

hay una crítica hacia los enfoques puramente técnicos o gerenciales, propio de aquellos difundidos en la década de 1990, y se busca articular una visión integral.

Para fines operativos, en este trabajo adopta la propuesta de Bertranou (2015), donde la capacidad estatal es definida como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que les han sido asignados, ya sea de forma interna o externa” (39).

No obstante, resulta crucial señalar que la capacidad estatal no solo es un atributo inherente a las organizaciones públicas, sino también un fenómeno de carácter relacional, dado que el logro de estos fines depende en gran medida de la disposición de los ciudadanos para cumplir y colaborar con el Estado en su consecución (Bertranou, 2015).

Además de los desarrollos teóricos en torno a las capacidades estatales, hay un grupo de estudios que abordan la necesidad de contar tanto con una definición conceptual como operacional del término. De esta manera, se busca que sea medible empíricamente y se oriente al análisis de casos nacionales y/o subnacionales, como a sectores específicos de políticas públicas, como pueden ser las del sector agropecuario (Díaz Rosaenz y Schneider, 2024). Para Gomide, Pereira y Machado (2018), es necesario una operacionalización empírica del concepto, con el fin de medir capacidades estatales de manera concreta para evaluar el desempeño estatal en distintas funciones

En este sentido, Bertranou (2015) desarrolla la noción de componentes de la capacidad estatal, los cuales se refieren a alguna dimensión constitutiva de la capacidad que debe ser observable. De este modo, estos constituyen los factores que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma en función de las finalidades a cumplir. Así, el autor desarrolla cuatro tipos: 1) el vínculo actor estatal/otros actores; 2) la legitimidad del actor estatal; 3) las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática; y 4) el capital de acción interinstitucional.

El primero de ellos, hace referencia al grado de autonomía o heteronomía del Estado frente a los actores sociales. Así, este componente permite analizar hasta qué punto el Estado actúa de forma independiente (autonomía) o está condicionado (heteronomía) por los intereses y presiones de actores sociales.

En segundo lugar, el componente legitimidad del actor estatal, es para Bertranou (2015) el más difícil de medir en términos empíricos, se refiere a la aceptación de la autoridad y las competencias asignadas a la organización estatal, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas.

El tercer componente refleja las condiciones derivadas del funcionamiento burocrático y del entorno institucional que articula

las relaciones entre distintas entidades del Estado. Este incluye aspectos como el marco legal, recursos humanos, cultura organizacional, financiamiento, estructura operativa, modelo de gestión, coordinación, sistemas de información y la infraestructura disponible (Bertranou, 2015).

Finalmente, en cuarto lugar, el capital de acción interinstitucional se refiere a la capacidad estatal para colaborar y coordinarse con otras entidades, tanto dentro como fuera del gobierno, con el fin de implementar políticas y cumplir con sus funciones.

En síntesis, para afrontar el objetivo planteado, se recurre, fundamentalmente, a los conceptos de implementación de políticas públicas y capacidades estatales que permiten avanzar en el estudio del caso, en los términos aquí planteados. Si bien, se reconoce que el enfoque de ciclo de políticas públicas es criticado por su carácter lineal, como herramienta heurística permite delimitar analíticamente el estudio de las políticas, particularmente en su fase de implementación. Esta etapa, en la cual se para este trabajo, no es solo una ejecución técnica de decisiones, sino un proceso atravesado por tensiones y disputas entre actores. Por ello, implica reconocer su carácter político, donde los objetivos iniciales pueden redefinirse según dinámicas territoriales y relaciones de poder específicas. Así, se busca analizar al Estado, no ya en acción, sino en interacción con diversos actores territoriales

En este marco, el concepto de capacidades estatales resulta clave para abordar cómo el Estado despliega su acción. De este modo, las mismas se presentan como la resultante de un proceso interactivo y territorial. Asimismo, la propuesta de Bertranou (2015), con sus cuatro componentes, sirve como herramienta empírica para observar estas dimensiones en el caso analizado en este trabajo.

3- Las definiciones y etapas de Cambio Rural.

El surgimiento de Cambio Rural se presentó como una respuesta estatal ante la situación que atravesaban los pequeños y medianos productores agropecuarios fuertemente perjudicados por las condiciones de competencia que caracterizaron al mercado a fines de la década de 1980 y principios de 1990. Ante esto, si bien fue la SAGyP el organismo estatal encargado de su sanción, fue desde los equipos técnicos del INTA que se formularon las bases conceptuales del Programa y desde donde se ejerció la vocería y difusión respecto a la justificación del accionar público ante la situación.

A lo largo del tiempo en que estuvo en marcha, tal como sucede con diversos programas de políticas públicas, Cambio Rural fue atravesando diferentes definiciones, así, en su diseño, se pueden distinguir diferentes etapas: una primera, que inicia con su creación

en el año 1993, donde, a pesar de los cambios que atravesó en su implementación, el diseño se mantuvo estable hasta fines de 2013. En un segundo momento, el Programa fue relanzado con el nombre “Cambio Rural, Innovación e Inversión” o Cambio Rural II (CR- II). Se puede, finalmente, señalar una tercera etapa iniciada en 2017, donde se relanzó con su nombre anterior, Cambio Rural.

El punto de partida de Cambio Rural se puede ubicar en septiembre de 1992, cuando, desde el INTA, se presentó el informe técnico “Situación de los medianos y pequeños productores rurales de la región pampeana: Diagnósticos y propuestas”,^[6] como forma de visibilizar o poner en agenda la problemática de las PyMES agropecuarias. Este documento, surgió bajo la necesidad expresada en el Consejo Directivo de INTA, de conocer y analizar los efectos de las políticas llevadas a cabo a partir de la asunción de Carlos Menem (1989). De tal forma, la Dirección Nacional de INTA, le encargó al Programa de Ámbito Nacional de Estudios Económicos y Sociales (PAN 15), la coordinación del estudio.

Puntualmente, en cuanto a la situación de los productores medios y chicos (de la zona centro pampeana) el informe indicaba:

para la actual situación de precios, políticas sectoriales, oferta tecnológica y estructura empresarial, aproximadamente el 60% de las explotaciones agropecuarias con un tamaño mayor a 25 hectáreas, que cubren el 20% de la superficie agropecuaria correspondiente, se encuentran en una situación económica y financiera comprometida. ^[7]

Esto evidencia un impacto negativo en el sector agropecuario de las políticas basadas en el modelo neoliberal implementadas en la presidencia de Menem. Las medidas de desregulación y liberalización económica, significaron un cambio radical en las condiciones de competencia del sector agropecuario, que demandaba que las unidades agropecuarias eleven considerablemente su nivel de productividad y su escala productiva. Mientras que, para el sector vinculado a los mercados de exportación, esto significó la posibilidad de incorporar innovaciones externas, aumentar la productividad y transitar un sendero de capitalización y expansión productiva; a los sectores de menor nivel de capitalización vinculados al mercado interno y/o a la producción de subsistencia, que no contaban con las capacidades suficientes para llevar adelante las reformas que el nuevo escenario competitivo demandaba, los colocó en una situación de vulnerabilidad en términos de la sostenibilidad de su actividad productiva. Así, las asimetrías existentes dentro del sector se manifestaron con claridad.

Ante esto, finalmente, el 4 de mayo de 1993, bajo la gestión de Felipe Solá a cargo de la SAGyP, y, por medio de la Resolución N° 227,^[8] se creó el Programa Cambio Rural. La estrategia de

intervención, se basó en la conformación de grupos de entre 8 y 12 productores que recibirían la asistencia de un promotor, que acompañaría la ejecución de una planificación, tanto grupal como individual, con metodología participativa que facilitara el aprendizaje entre pares.

En su segunda etapa, a fines de 2013, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación[9], en trabajo conjunto con los equipos técnicos de INTA, relanzó el Programa con un nuevo lema, Cambio Rural II: Innovación e Inversión (Resolución Ex-MAGyP N° 698/15), el cual se enmarcó dentro del Plan Estratégico Agroindustrial y Agroalimentario (PEA 2).[10] En esta oportunidad, el principal objetivo planteado era lograr que las PyMES agroalimentarias y agroindustriales, el sector cooperativo y los agricultores familiares capitalizados y/o con posibilidades de capitalizarse innoven, se asocien y se fortalezcan y, además, generen y gestionen proyectos que posibiliten el agregado de valor en origen. Una modificación a destacar del CR-II fue la inclusión de productores de la agricultura familiar para la conformación de grupos, es decir, se amplió la población objetivo que en la década de 1990 se limitaba a las PyMES agropecuarias.

Otro aspecto destacado de esta reformulación refiere a la reconceptualización del sector. En sus orígenes, Cambio Rural limitó su campo de acción a partir de la definición de sector agropecuario asociado a las actividades primarias tradicionales como la agricultura y la ganadería. Mientras que, a partir de 2015, se explicita el reconocimiento de una nueva definición conceptual, asociándolo a los procesos de industrialización de productos primarios bajo la lógica del agregado de valor en origen.

En septiembre de 2017, durante la gestión de Ricardo Buryaile, CR-II se relanzó con el nombre de su antecesor, Cambio Rural, a través de la Resolución E 249/2017[11] del Ministerio de Agroindustria[12], publicada en el Boletín Oficial. Esta resolución en sus considerandos expresaba: “luego de sus veinte años de existencia, el Programa ha ido desviándose paulatinamente del fundamento de su acción” por lo que definió el objetivo, nuevamente, de promover y facilitar la intensificación y reconversión productiva, retomando lo planteado en su etapa originaria.

3.1. La dinámica de la implementación del Programa Cambio Rural

En su creación, el Programa se orientaba a la mejora de la competitividad de los pequeños y medianos productores agropecuarios del país. Sin embargo, normativamente, el perfil de productor al que se pretendía atender estaba orientado

principalmente al productor característico de la zona núcleo agropecuaria, el cual no coincidía con el perfil del productor presente en las zonas extrapampeanas del norte y sur argentino, más vinculado al agricultor familiar.

Ante la identificación de esta problemática por parte de los agentes territoriales, la cual reducía significativamente el impacto del Programa, su conducción avanzó en la ejecución, incorporando a estos productores extrapampeanos, aunque no cumplieran con el perfil formal establecido en la normativa. Se desarrolló un proceso de adaptación que permitió incorporar a la estrategia de intervención a los productores pequeños y medianos extrapampeanos, quienes de otro modo habrían quedado excluidos del alcance del Programa, favoreciendo así el cumplimiento de su objetivo general (e implícito), que la integración del sector agropecuario y el sostenimiento de la pequeña y mediana producción agropecuaria.[13] En este sentido, Carlos Cheppi, por aquel entonces coordinador del Programa, afirma:

El Programa nace para productores medianos, en pampa húmeda. La zona central del país funcionaba con ese perfil de productores, cuando vos te ibas a Tucumán, Misiones, o al norte grande del país, había productores muchos más chicos de los que eran Cambio Rural, y no los podías dejar abandonados, ya que había funcionamiento grupal, aunque no era el perfil de productores. [14]

Otro desafío que se tuvo que enfrentar desde la coordinación del Programa en su ejecución en las regiones extrapampeanas tuvo que ver con las capacidades técnicas de los profesionales de INTA. En la década de 1990, la lógica de intervención de las Agencias de Extensión se limitaba a la cuestión agronómica, que respondía al perfil profesional característico del Instituto. A medida que avanzó la ejecución del Cambio Rural, se identificaron demandas territoriales y se hizo notorio que el INTA no contaba con las capacidades profesionales que requería la especialización productiva de cada territorio. En este sentido, Cheppi afirma, como ejemplo que:

No existían técnicos en apicultura en el país, el INTA tenía no más de 8 o 9 técnicos en todo el país, de los cuales la mayoría eran técnicos agrónomos dedicados a la apicultura. Empezaron a aparecer grupos de productores apícolas y no había quien los capacitara, sabían más los gauchos que hacían apicultura que los profesionales o los técnicos que les podíamos poner.[15]

En este marco, el Programa funcionó como apalancamiento para la incorporación de profesionales al INTA, con perfil distinto al del agrónomo y veterinario tradicional, que respondían a las demandas territoriales y a su vez, aumentaban las capacidades del Instituto.

Esto permite visualizar la importancia de Cambio Rural y particularmente de su ejecución, como elemento clave para dinamizar

el avance tecnológico de subsectores económicos distribuidos en el territorio y que originalmente se encontraban por fuera de su alcance, y para aumentar, simultáneamente, las capacidades técnicas del INTA. También se observa que, si bien fue pensado para un perfil de productores de la zona pampeana, se fue adaptando a las particularidades de otros territorios, lo cual resultó en un reajuste de las condiciones de aplicabilidad más acorde al perfil de la población objetivo en la zona extrapampeana.

Tras la crisis, ya mencionada, afrontada por la pequeña y mediana producción agropecuaria como consecuencia de las políticas macroeconómicas llevadas adelante en la década de 1990, el mapa sociológico del campo había cambiado rotundamente. Las condiciones determinadas por el modelo de desarrollo del gobierno de Carlos Menem, actuaron como un factor determinante en el proceso de transformación del sector. Por un lado, se generaron las bases materiales para el desarrollo de un proceso de incorporación de tecnologías, que dio origen a un nuevo modelo de producción, contrapuesto a la tradicional búsqueda de rentabilidad a partir del uso extensivo de la tierra con bajos niveles de tecnificación. Así, el nuevo modelo ponía el foco en la incorporación de tecnologías y conocimientos, y, por ende, en la innovación como componentes claves para incrementar la proactividad y las ganancias empresariales (Anlló, Lugones y Peirano, 2007; Trigo, Mateo y Falconi, 2013). Por otro lado, este proceso también generó la exclusión de una gran cantidad de productores pequeños y medianos que no pudieron adaptarse a las nuevas condiciones del mercado o que abandonaron la actividad, motivados por los altos arrendamientos que ofrecía el agronegocio.

En este sentido, desde la conducción del INTA, se reconoció que el sujeto de Cambio Rural había cambiado. Es así que, durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), emerge el agricultor familiar como sujeto de política pública. Por lo tanto, desde la SAGyP, junto con el INTA, se planteó la necesidad de adecuar el Programa al nuevo mapa del sector y de incorporar a los pequeños productores englobados en la agricultura familiar. Si bien, formalmente, no sufrió una modificación, se propuso incorporar a los productores de la agricultura familiar, aunque no formaran parte del objetivo normativo de Cambio Rural.

Según se desprende de la entrevista realizada a Cheppi: “el Programa se seguía llamando Cambio Rural, pero ya tenía otra lógica”. [16]

Como se mencionó, fue recién en el año 2015, con la reformulación y el lanzamiento de Cambio Rural II: Innovación e Inversión, que se incluyó a los productores de la agricultura familiar para la conformación de grupos, es decir, se amplió la población

objetivo que en la década de 1990 se limitaba a las Pymes agropecuarias.

4- El Programa Cambio Rural en la Comarca Andina

Hasta el momento en que se comenzó a ejecutar Cambio Rural en la Comarca Andina, las capacidades de las Agencias de extensión de INTA (El Bolsón y El Hoyo) del territorio, orientadas a la asistencia directa a los productores, se veían condicionadas a la expertise de los técnicos de los que disponía, vinculada al perfil fruti-hortícola. Diego Neira (Agente de Proyectos de Cambio Rural, con base en la Agencia de Extensión Rural del INTA de El Hoyo), comenta al respecto: “Pasaba que los productores llegaban con una demanda y se tenía que buscar una respuesta en otra Agencia de Extensión”.^[17]

Ante la demanda de los productores, previo a Cambio Rural, la respuesta de las Agencias se basaba en el diseño de talleres o capacitaciones pero que se presentaban como una solución puntual, no como un mecanismo sistematizado. En este marco, con la implementación de Cambio Rural, particularmente en su segunda etapa, se buscó priorizar aquellas demandas desatendidas y que las Agencias no podían satisfacer. En este sentido, Diego Neira afirma:

Ahí empezamos a trabajar en grupos que estaban dirigidos a otra cuestión de la producción, como el grupo vitivinícola, de cerveza artesanal, turismo rural e incluso uno maderero (...) Se empiezan a incorporar otro tipo de producciones. Las demandas estaban; la agencia sabía que estaban. Incluso la grupalidad estaba en algunos casos, y en otros ya habían identificado a determinados actores que estaban en búsqueda de alguna solución y entonces se los convocó.^[18]

En este punto, la relación de los técnicos del INTA con los actores de la trama productiva significó el insumo fundamental en el proceso de respuesta a las demandas territoriales. Esto sirvió para adaptarse a los territorios y sus necesidades, lo cual fue la base para reformular la estrategia de intervención.

Uno de los elementos importantes de la estrategia de intervención de Cambio Rural era la posibilidad de contratar asesoramiento técnico de profesionales independientes, lo cual permitió atender las demandas de la trama productiva comarcal. En estos casos, los técnicos del INTA acompañaban los procesos, pero la parte específicamente técnica estaba cubierta por algún enólogo, un técnico apícola, un ingeniero forestal, por ejemplo. En este sentido, Neira afirma que posibilitó:

Pasar de ser un lugar donde se podían atender, de forma global, a dos o tres sectores, a tener capacidades para atender a ocho o nueve.^[19]

Vinculado al componente anterior, en el año 2015, con CR-II, se destaca la incorporación de la figura de “idóneo”, que surgió como respuesta programática para atender las necesidades de asesoramiento de los grupos constituidos cuando la oferta de esa especialidad técnica fuese inexistente, ya sea dentro o fuera del INTA.[20] De acuerdo a lo expresado por Neira:

A veces dentro de los grupos mismos, surge un idóneo, que puede dirigir el grupo, la coordinación. Ya que, muchas veces toda la parte técnica no la puede abarcar el promotor asesor.[21]

La figura de idóneo, fue reconocida por el Manual Operativo de CR-II, donde se estableció:

A modo de excepción y con la debida fundamentación del Centro Regional, en aquellas localidades donde no es posible contar con Promotores Asesores con título profesional (universitario o terciario), puede ejercer el rol un productor/emprendedor idóneo, con experiencia en la actividad principal demostrable, avalada por el representante del grupo.[22]

Otro elemento que surge de las demandas de los actores son las capacitaciones. Ante el déficit de las mismas en alguna temática específica, existía la posibilidad de recurrir a técnicos de otras regiones. Para el caso de la Comarca, esto fue fundamental para acceder a técnicos en áreas que estaban desatendidas en la región. En relación a esto:

Surge el componente de las capacitaciones sobre los que nos apoyamos mucho (...) Podíamos, cuando había plata, traer alguno enólogo de Mendoza. Todo el faltante de conocimiento o para sumar a los objetivos donde el técnico necesitaba un apoyo, se hacía por medio de las capacitaciones. Como fue el caso de un curso de multiplicación de colmenas, se traían técnicos de otros lugares de Patagonia, y se abrían a todo el público, no solo a los grupos de CR (...) Se buscaba dar soluciones al territorio.[23]

Ante este repaso, se puede observar como el rol de los componentes ejecutados bajo Cambio Rural permitió generar un impacto en el territorio, adaptando la lógica de funcionamiento del Programa a las características del mismo: “A medida que se fue aceptando la realidad del territorio, la herramienta se utilizó como debía, se fue generando una sumatoria de capacidades”.[24]

Asimismo, Cambio Rural sirvió como un espacio de articulación entre la oferta y la demanda, lo cual tuvo impacto en las capacidades estatales. Así, esto permitió integrar los esfuerzos de distintos actores estatales en un espacio donde se alineaban con las particularidades de la demanda de los territorios.

La ejecución del Programa en la Comarca Andina contribuyó al fortalecimiento de las capacidades estatales, especialmente en las

Agencias de Extensión del INTA. El incremento del capital de acción interinstitucional, junto con la incorporación de profesionales especializados y la figura del “idóneo”, permitió cubrir demandas técnicas desatendidas y mejorar la articulación entre actores del territorio.

La implementación del Programa Cambio Rural en la Comarca Andina del Paralelo 42 demuestra cómo una política pública de desarrollo rural puede contribuir significativamente al fortalecimiento de las capacidades estatales en territorios con dinámicas productivas diversas. La adaptación del Programa, en línea con los componentes de la capacidad estatal identificados por Bertranou (2015), permitió no solo atender demandas territoriales específicas, sino también robustecer las estructuras institucionales y consolidar la relación entre el Estado y los actores locales.

En relación al primer componente, vínculo actor estatal/otros actores, la relación entre el Estado, a través del INTA, y los actores productivos locales fue central para la ejecución del Programa. Esta articulación permitió adaptar la lógica de intervención del Programa a las demandas particulares del territorio, superando las limitaciones iniciales vinculadas al perfil pampeano del productor objetivo. De esta manera, la dinámica territorial mostró que el grado de autonomía estatal depende en gran medida de la interacción con productores, técnicos y asesores independientes.

Para analizar esto, se recopilaron datos provenientes de la Estación Experimental INTA El Bolsón, abarcando el período 2005-2023. Los datos obtenidos corresponden a los Grupos de Cambio Rural creados en dicho periodo, clasificados en cuatro categorías principales según el tipo de producción fomentada:

- Tradicionales: grupos orientados a la producción ganadera en sus distintos segmentos (ovina, bovina y porcina) y a la producción hortícola.
- Agroindustriales: grupos dedicados a la producción de las materias primas vinculadas a las agroindustrias locales (fruta fina, lúpulo, apicultura y aromáticas), así como a aquellos directamente orientados a procesos agroindustriales (cerveceros o fitopreparados).
- Servicios: grupos enfocados en el agroturismo o turismo rural.
- Otros: grupos vinculados a las artesanías y actividades relacionadas.

En términos agregados, como se observa en el Gráfico 1, sólo el 30% de los grupos creados durante el periodo 2005-2023

corresponden al perfil de productor tradicional, originalmente promovido por el Programa en sus orígenes. En contraste, el 20% estuvieron vinculados a la actividad turística y el 45% a producciones vinculadas al sector agroalimentario local.

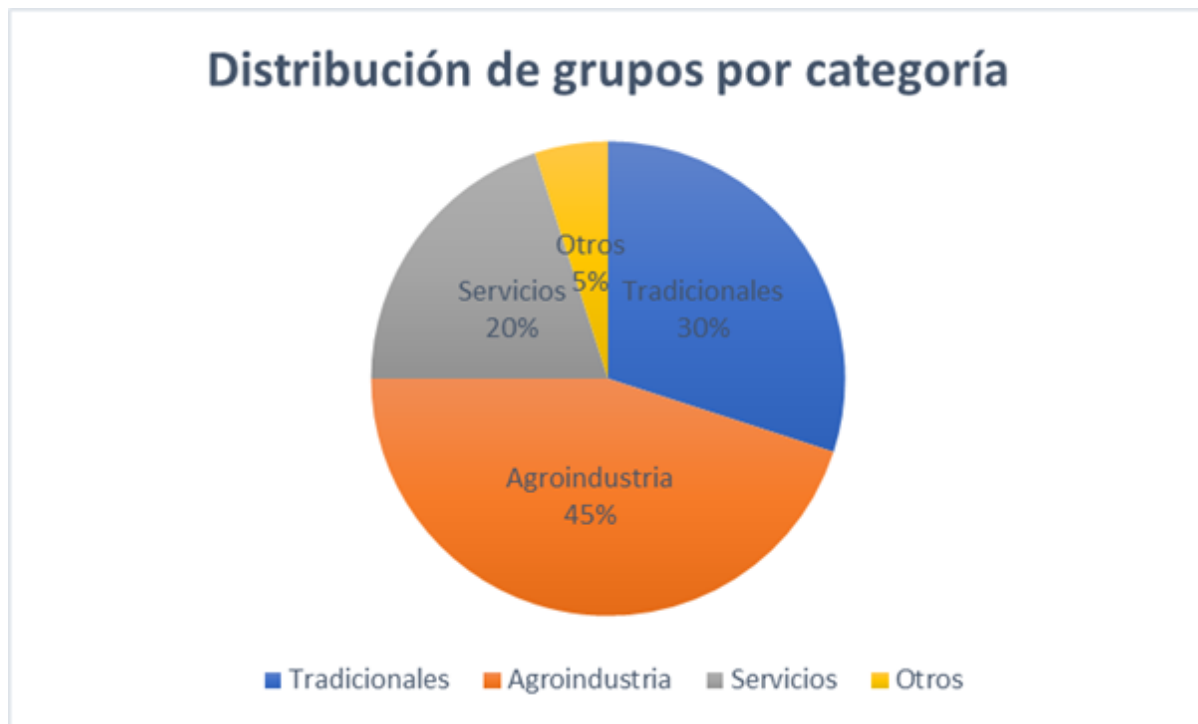


Gráfico 1

Distribución de los Grupos de Cambio Rural en la Estación Experimental INTA El Bolsón, creados entre 2005-2023, según categoría

Elaboración propia

Estos datos reflejan, por un lado, la correspondencia entre los perfiles productivos de los grupos creados y la estructura productiva local, caracterizada por la producción de alimentos y bebidas derivados de la producción primaria de la región. Esto sugiere un esfuerzo del Programa por ajustarse a las demandas propias del territorio. Por otro lado, si bien Cambio Rural surgió con un enfoque en la producción agropecuaria tradicional, la relevancia de las categorías no tradicionales en la conformación de nuevos grupos evidencia un cambio en el perfil del productor y la incorporación de nuevas actividades, lo que amplió el impacto de este Programa en la Comarca Andina.

En el mismo sentido, el Gráfico 2, que muestra la cantidad de grupos de Cambio Rural activos durante el periodo analizado, permite observar una correlación entre la evolución del Programa y el cambio en el perfil de los productores fomentados. Como se observa, en los primeros años predominó la creación de grupos orientados a la

producción tradicional, mientras que durante los últimos años de implementación predominaron los grupos vinculados a la agroindustria local.

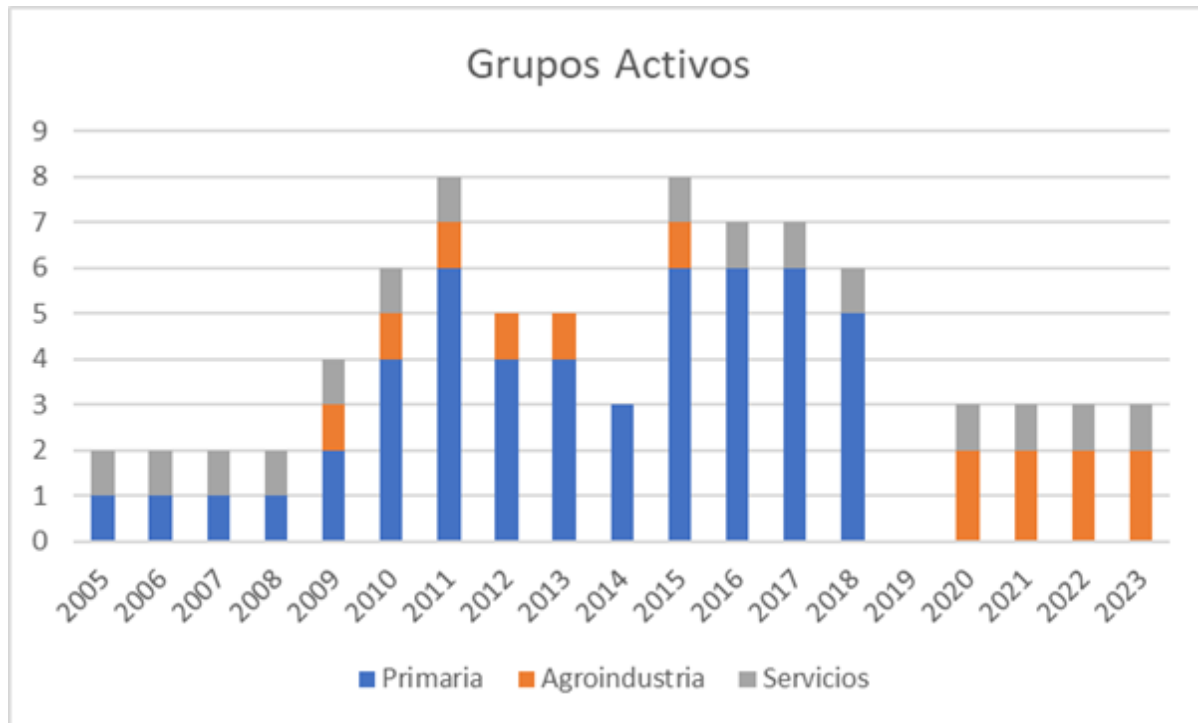


Gráfico 2

Grupos activos del Programa Cambio Rural en la Estación Experimental de INTA El Bolsón entre 2005-2023

Elaboración propia

Vinculado al segundo componente desarrollado por Bertranou (2015), el Programa logró consolidar la legitimidad del INTA como actor estatal clave en el territorio, al posicionarse como intermediario entre las demandas de los productores y la oferta técnica estatal. La presencia del INTA como coordinador del Programa y su rol articulador fortalecieron la percepción de su autoridad y capacidad para dar respuestas efectivas.

En cuanto al tercer componente, la implementación del Programa evidenció una mejora en las estructuras organizativas y burocráticas locales. En la Comarca Andina, las Agencias de Extensión del INTA (El Bolsón y El Hoyo) ampliaron su capacidad de respuesta al territorio. Se incorporaron técnicos especializados externos para atender demandas específicas, se sistematizaron las capacitaciones, mientras que la utilización de metodologías participativas y grupales permitió superar la lógica de intervención puntual y construir soluciones a largo plazo.

Finalmente, las acciones llevadas a cabo bajo el paraguas de Cambio Rural potenciaron el capital de acción interinstitucional. En este sentido, se facilitó la colaboración entre distintos actores, estatales y no estatales. Esto fue clave para coordinar la oferta técnica y las demandas locales. Así, la participación de técnicos externos en capacitaciones, la articulación con productores idóneos y la integración de diferentes especialidades profesionales permitieron consolidar redes de conocimiento y acción adaptadas a la realidad productiva local. Asimismo, la presencia del INTA como intermediario fortaleció la capacidad del Estado para coordinar esfuerzos con otros organismos y actores del sector productivo.

5- Reflexiones finales

Desde su creación en el año 1993 hasta su finalización en el año 2024, el Programa Cambio rural ha ido adaptando su estrategia de intervención para responder tanto a las demandas de los distintos territorios, como a la estructura social del sector rural. Un primer aspecto destacable es que esta capacidad de adaptación se explica, por lo menos en parte, por la gran capilaridad territorial que presenta el INTA como organismo ejecutor, a la que se le suma la relación directa entre los asesores técnicos con los productores o destinatarios del Programa, que sirve de insumo fundamental para la captación de las demandas territoriales.

Desde el punto de vista del análisis del ciclo de la política pública, emerge, en este caso, la importancia de la etapa de implementación. Esta etapa, no es un proceso lineal, sino una secuencia de decisiones y acciones interrelacionadas, influenciadas por tensiones, ambigüedades y conflictos. El análisis hecho permite observar como el escenario, y sus dinámicas, sobre el cual se implementa un programa de política pública, como fue Cambio Rural, puede llevar a senderos que divergen de los lineamientos propios de la etapa de formulación.

Es a partir de la puesta en marcha de Cambio Rural, que se logra captar las demandas del territorio y adaptar su estrategia de intervención, más allá de los aspectos normativos determinados en su formulación. Ejemplo de esto es la adecuación respecto al perfil de productor destinatario de Cambio Rural, que surgió pensado para el productor característico de la pampa húmeda y que no respondía al perfil de productor presente en zonas como la Comarca Andina, más vinculado con el tradicional agricultor familiar. De la misma forma, la incorporación de la figura de “idóneo”, que surgió como respuesta programática para atender las necesidades de asesoramiento de productores locales, expresa esta lógica adaptativa del Programa a las demandas territoriales. Por su parte, la descentralización operativa sobre la que se estructuró la implementación de Cambio Rural,

permitió establecerse como un campo de interacción entre distintos actores territoriales.

La implementación del Programa, en línea con los componentes de la capacidad estatal identificados por Bertranou (2015), permitió no solo atender demandas territoriales específicas, sino también robustecer las estructuras institucionales, consolidar la relación entre el Estado y los actores locales y aumentar el capital de acción interinstitucional. La adaptación del Programa a las particularidades del territorio, la incorporación de profesionales especializados y la promoción de la colaboración interinstitucional fueron elementos clave en este proceso. De esta manera, la implementación de una política pública puede, no solo cumplir con los objetivos específicos para lo que fue creada, sino que también genera externalidades positivas derivadas de la interacción entre actores territoriales.

La discusión respecto a la definición de las unidades territoriales de análisis y las interacciones que allí se desarrollan, como la que se intentó plantear en este trabajo con el caso de la Comarca Andina, reconoce la complejidad de abordar un territorio con diferentes niveles de gobierno y distintas unidades políticas, lo que posibilita el surgimiento de nuevas líneas de investigación que busquen profundizar en su comprensión.

De esta forma es que se buscó llevar adelante el análisis de una política pública concreta (Cambio Rural) que permitiera exponer la relevancia de la implementación, como etapa del ciclo de una política pública, muchas veces subestimada, poniendo, a su vez, de manifiesto la relación entre estos fenómenos y el fortalecimiento de las capacidades estatales y analizando al Estado, no ya en acción, sino en interacción.

Referencias bibliográficas

- Anlló, Guillermo; Lugones, Gustavo y Peirano, Fernando (2007). “La innovación en la Argentina post devaluación. Antecedentes previos y tendencias a futuro”. En: Bernardo Kosacoff (Ed.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Santiago de Chile: CEPAL, pp 261-306.
- Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo (2014). “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(2), pp. 107-130.
- Bertranou, Julián (2015). “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate (dossier)”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(4), pp. 37-59.
- Bondel, Conrado Santiago (2008): *Transformaciones territoriales y análisis geográfico en ámbitos patagónicos de montaña. La Comarca Andina del Paralelo 42*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. [Recuperado 1/04/2025: <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.281/te.281.pdf>].
- Cobelo, Claudia (2017). *Transformaciones territoriales en los Andes Patagónicos. El caso de las zonas rurales de El Bolsón, Río Negro*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Área Ciencias Agropecuarias.
- Completa, Enzo Ricardo (2017). “Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(1), pp. 111-140.
- Díaz Rosaenz, Micaela y Schneider, Cecilia (2024). “El regreso de las capacidades estatales: enfoques, usos y potencialidades para los estados locales en el Gran Buenos Aires”. *Revista estudios de políticas públicas*, 10(1), pp. 119-132. [Recuperado 2/04/2025: <https://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2024.74318>].
- Elmore, Richard Frazier (1978). “Organizational models of social program implementation”. *Public policy*, 26(2), pp.185-228.
- Evans, Peter (1996). “Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy”. *World development*, 24(6), pp. 1119-1132.
- García, Ariel Oscar (2019). “(Des)Gobernar el Cambio Rural. Desmonte y tecnologías de intervención en una nueva fase de neoliberalismo ofensivo (Argentina, 2015-2019)”. *RevIISE*, 14(14), pp. 121-134.

- Gargicevich, Adrián y Arroquy, Gonzalo (2012). "Evolución y Potencialidad del Programa Cambio Rural". *XVI Jornadas Nacionales de Extensión Rural y VIII del MERCOSUR. Estrategias para el trabajo de extensión rural*. Asociación Argentina de Extensión Rural. Concordia, Entre Ríos.
- Gomide, Alexandre de Avila; Pereira, Ana Kariney y Machado, Raphael Amorim (2018). "The concept of state capacity and its operationalization in empirical research". *International Workshops on Public Policy, International Public Policy Association*, pp. 26-28.
- Jaime, Fernando Martín; Dufour, Gustavo; Alessandro, Martín y Amaya, Paula (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela, Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jones, Charles Oscar (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- Lattuada, Mario y Nogueira, María Elena (2011). "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)". *Estudios Rurales*, 1(1), pp. 30-54.
- Lazcano Gutiérrez, Iván (2019). "Capacidades estatales y burocracia". *Buen Gobierno*, (26), pp. 1-25.
- Madariaga, María Cecilia y López, Silvana (2020). *Diagnóstico Histórico y socio-económico para la comprensión de los procesos de cambio en la Comarca Andina del Paralelo 42°*. Ediciones INTA.
- Mazzei, Héctor Santiago (2020). "Capacidad institucional y planificación en el Estado argentino". *Estado abierto*, 4(3), pp. 43-61.
- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron B. (1973). *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California.
- Repetto, Fabián (2009). "El Estado y sus capacidades notas "en clave" de América Latina". *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, 49.
- Rey, Maximiliano (2014). "Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad". *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(2), pp. 115-139.
- Roth Deubel, André (2006). *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

- Tarraborelli, Diego (2017). “Políticas públicas rurales y modelos de desarrollo en Argentina. El Programa Cambio Rural entre 1993 y 2015”. *Revista Estudios Sociales del Estado* 3(5). [Recuperado 31/03/2025: <http://www.estudiossocialesdeleestado.org/index.php/ese/article/view/110>].
- Trigo, Eduardo; Mateo, Nicolás y Falconi, César (2013). *Innovación Agropecuaria en América Latina y el Caribe: escenarios y mecanismos institucionales. Nota Técnica No. IDB-TN-528*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Truffer, Isabel (2010). “Reflexiones y aprendizajes sobre estudio de casos”. En: María Isabel Tort et. al (comp.). *Estudios de caso de procesos de innovación y desarrollo*. Metodología y análisis comparativo. Buenos Aires: INTA.

Notas

- 1 Dependiente por aquel entonces del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- 2 Más conocido como PROHUERTA, el Proyecto Integrado “Promoción de la Autoproducción de Alimentos” fue creado en agosto de 1990, a partir de una resolución del Consejo Directivo de INTA, con el objetivo de contribuir a mejorar la seguridad y la soberanía alimentaria en los sectores vulnerables de la población.
- 3 Integrada por las ciudades de El Bolsón (Rio Negro), El Hoyo (Chubut), Epuyen (Chubut), Lago Puelo (Chubut), El Maitén (Chubut) y Cholila (Chubut); los parajes rurales de Mallín Ahogado, Los Repollos, El Foyel, El Manso, todos de Rio Negro; y Las Golondrinas, Entre Ríos, Cerro Radal, Puerto Patriada y Leleque de Chubut.
- 4 Algunos trabajos que abordan los aspectos socioprodutivos de la Comarca Andina se pueden mencionar a Bondel (2008), Madariaga y López (2020), Cobelo (2017).
- 5 Dentro del ciclo de políticas públicas, la implementación ha sido la etapa que menos atención ha tenido por parte de los especialistas y las investigaciones estuvieron centradas en la toma de decisiones y diseño de la política pública. Para analizar el proceso de implementación, se han configurado dos modelos analíticos conocidos como enfoques de arriba hacia abajo (*top-down*) y de abajo hacia arriba (*bottom-up*), que, aunque fueron desarrollados en las décadas de 1970 y 1980 continúan siendo relevantes para investigaciones actuales. El primero de ellos, como por ejemplo en los trabajos de Wildavsky y Pressman (1973), considera a los *policy-*

makers como actores centrales. Por su parte, los teóricos del *bottom-up*, siendo Elmore (1978) uno de los más relevantes, enfatizan en los grupos objetivos y los proveedores de servicios. Sin embargo, también han surgido enfoques que buscan combinar ambos modelos.

- 6 INTA (1992). Situación de los medianos y pequeños productores rurales de la región pampeana. Diagnósticos y propuestas. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- 7 INTA (1992). Situación de los medianos y pequeños productores rurales de la región pampeana. Diagnósticos y propuestas. Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), p. 2.
- 8 SAGyP., Ganadería y Pesca. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1993). Resolución N° 227/1993 [No publicada en el Boletín Oficial]. Se crea el Programa Federal de Reconversión Productiva con el propósito de promover y facilitar la intensificación y reconversión productiva de la pequeña y mediana empresa rural
- 9 Creado en 2009 por el Decreto N° 1367.
- 10 El Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020 (PEA 2) fue impulsado por el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Fue lanzado el 14 de mayo de 2010 y su objetivo fundamental fue generar una visión compartida de futuro para el Sector, con aporte de todos los actores que lo integran. Se orientó al mayor desarrollo sustentable de la producción agroalimentaria y agroindustrial con el fin de generar una mayor riqueza con valor agregado en origen que beneficie con justicia social, equidad territorial, soberanía y seguridad alimentaria nutricional a todo el pueblo de la Nación Argentina. [Recuperado 20/03/2025: <https://bibliotecadigitalsagyp.magyp.gob.ar/>].
- 11 Ministerio de Agroindustria (2017). Resolución E 249/2017. [Publicada en el Boletín Oficial, 11 de septiembre de 2017].
- 12 Creado durante la gestión de Mauricio Macri, en 2015, por medio del Decreto N° 13 del 10 de diciembre de ese año. Ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Fue cerrado en 2018, por Decreto N° 801 del 5 de septiembre de ese año; y se creó el Ministerio de Producción y Trabajo, continuador de aquel.
- 13 Entrevista a Roberto Bocchetto realizada por Gastón Blasquíz Landa (2023).
- 14 Entrevista a Carlos Cheppi realizada por Gastón Blasquíz Landa (Programa Cambio Rural, 2023).

- 15** Entrevista a Carlos Cheppi realizada por Gastón Blasquiz Landa (Programa Cambio Rural, 2023).
- 16** Entrevista a Carlos Cheppi realizada por Gastón Blasquiz Landa (Programa Cambio Rural, 2023).
- 17** Entrevista a Diego Neira realizada por Gastón Blasquiz Landa (Programa Cambio Rural en la Comarca Andina, 2024).
- 18** Entrevista a Diego Neira realizada por Gastón Blasquiz Landa (Programa Cambio Rural en la Comarca Andina, 2024).
- 19** Entrevista a Diego Neira realizada por Gastón Blasquiz Landa (Programa Cambio Rural en la Comarca Andina, 2024).
- 20** Entrevista a Liliana Barbosa realizada por Gastón Blasquiz Landa (Programa Cambio Rural en El Bolsón, 2023).
- 21** Entrevista a Diego Neira realizada por Gastón Blasquiz Landa (Programa Cambio Rural en la Comarca Andina, 2024).
- 22** SAGyP (2017). Cambio Rural II: Innovación e Inversión. Manual operativo, p. 12. [Recuperado 18/03/2025: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-249-2017-279298/actualizacion>].
- 23** Entrevista a Diego Neira realizada por Gastón Blasquiz Landa (Programa Cambio Rural en la Comarca Andina, 2024).
- 24** Entrevista a Diego Neira realizada por Gastón Blasquiz Landa (Programa Cambio Rural en la Comarca Andina, 2024).

AmeliCA

Available in:

<https://portal.amelica.org/ameli/journal/422/4225380006/4225380006.pdf>

How to cite

Complete issue

More information about this article

Journal's webpage in redalyc.org

Scientific Information System Redalyc
Network of Scientific Journals from Latin America and the
Caribbean, Spain and Portugal

Gastón Blasquiz Landa, Gastón Federico Montesino,
Diego Aguiar

**Capacidades estatales e implementación de las políticas
públicas: el caso del Programa Cambio Rural en la
comarca andina del paralelo 42 entre 2005-2024**

**State capacities and implementation of public policies:
the case of the rural change program in the andean
region of the 42nd parallel between 2005-2024**

Estudios del ISHIR

vol. 15, no. 42, 2025

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

revistaestudios@ishir-conicet.gov.ar

ISSN-E: 2250-4397

DOI: <https://doi.org/10.35305/e-ishir.v15i42.2058>