

CITAR como:

Manzanal, Mabel y Nardi, María Andrea, “Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995”, en Alejandro Schejtman y Osvaldo Barsky (comps) *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*, Siglo XXI, ISBN 978-987-629-055-5, p. 492-525 (542 p.), Buenos Aires 2008.

**MODELOS DE INTERVENCIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO
RURAL EN ARGENTINA A PARTIR DE 1995**

Mabel Manzanal¹
(con la colaboración de María Andrea Nardi²)

Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales -PERT-
Instituto de Geografía de la UBA

¹ Economista, Dra. de la UBA (Geografía), Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -CONICET-. Directora del Programa de Economías Regionales y Estudios Territoriales -PERT- del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires - FFyL-UBA.

² Licenciada en Geografía (UBA), Becaria de doctorado del CONICET. Integrante del PERT, Instituto de Geografía, FFyL -UBA.

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN GENERAL	3
CAPITULO I	5
Los Programas de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA) – Síntesis comparativa	5
1 - Introducción	5
2 - Los programas objeto de estudio	5
3 - Las características de los PDR. Análisis comparativo	5
CAPITULO II	45
Enseñanzas y Aprendizajes de los Programas de Desarrollo Rural	45
1 - Diseño de los programas	45
a - Correspondencia entre lo planeado y lo ejecutado.....	45
b - El perfil de los beneficiarios.....	52
c - Los instrumentos contemplados. Metodología de trabajo. Integración entre los instrumentos de un mismo PDR y entre distintos PDR.....	56
2 - La participación de los beneficiarios en los PDR y el Fortalecimiento organizacional	62
3 - La articulación del PDR con actores locales (ONG, gobiernos provinciales, organizaciones de productores, etc.)	70
4 - Impacto de los PDR	76
a - En los ingresos y/o productividad de los productores, conservación de los recursos	77
b - En la formación de recursos humanos.....	79
CAPITULO III	82
Recomendaciones para una Política Nacional de Desarrollo Rural (en relación a los PDR existentes)	82
Las fortalezas	82
Las debilidades	83
La estrategia	85
La propuesta	87
Condiciones básicas y necesarias para una Política de Desarrollo Territorial rural -PDTr-	87
Los aspectos clave para reformular los actuales PDR	91
BIBLIOGRAFÍA	97
ENTREVISTAS REALIZADAS	98
SIGLAS	99

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Identificación de los programas (denominación, perfil del beneficiario, objetivos y prestaciones)	7
Cuadro 2: Períodos de funcionamiento e instituciones responsables	13
Cuadro 3: Cobertura geográfica y criterios de focalización geográfica	14
Cuadro 4: Criterios de elegibilidad de los beneficiarios	16
Cuadro 5: Población objetivo, meta y atendida de los programas	18
Cuadro 6: Financiamiento de los programas	20
Cuadro 7: Componentes, subcomponentes, tipos de proyectos y distribución de los recursos financieros dentro de los programas	22
Cuadro 8: Estrategias de acción: Características de la asistencia brindada	26
Cuadro 9: Financiamiento de los proyectos	30
Cuadro 10: Acciones orientadas a grupos vulnerables	33
Cuadro 11: Instrumentos de seguimiento y evaluación	34
Cuadro 12: Unidades de Dirección y Coordinación General, Unidades de Ejecución y Seguimiento y Asesoramiento según localización territorial	37
Cuadro 13: Participación de los beneficiarios en las instancias de formulación y ejecución de proyectos; coordinación del programa y formulación de estrategias del programa	43

INTRODUCCIÓN GENERAL

El trabajo que aquí se presenta consiste en un análisis crítico de los modelos de intervención desarrollados a través de los Proyectos de Desarrollo Rural (PDR) ejecutados en Argentina a partir de 1995.

Se entiende por *Programas y Proyectos de Desarrollo Rural* aquéllos dirigidos a mejorar la situación de vida de los pequeños productores rurales y sus formas de organización a través de la promoción y facilitación de su acceso a recursos productivos, del crédito, de la asistencia técnica, de la capacitación y de la articulación con los mercados. Por lo cual, los PDR a considerar son: PSA, PROINDER, PRODERNEA, CAPPCA (Proyecto Forestal), PROFEDER (Programa de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable) conformado por PROHUERTA, Minifundio, PROFAM y Cambio Rural.

El trabajo se elaboró a partir de: (a) entrevistas (detalladas al final) a referentes de los programas y de otras instituciones afines y (b) recopilación y sistematización bibliográfica y documental (proveniente, fundamentalmente, de los propios programas, como puede verse en la bibliografía que se adjunta).

Este documento fue estructurado en tres apartados. A saber:

1. El primero, consiste en una sistematización comparativa de la situación actual de los PDR que fue volcada en 13 cuadros organizados según variables seleccionadas y representativas de la problemática bajo análisis (origen, estrategia, criterios de selección de beneficiarios, cobertura espacial, componentes, estructura organizativa, fuentes de financiamiento, componentes y subcomponentes, estrategias de acción, instrumentos de seguimiento y evaluación, acciones hacia grupos vulnerables, unidades de coordinación, ejecución y seguimiento, participación).

2. El segundo, está basado en una sistematización de los “Aprendizajes y Enseñanzas” de los PDR a partir de información de las entrevistas, bibliográfica y documental (ésta proviene principalmente de los propios PDR de la SAGPyA -monitoreos, evaluaciones, seguimientos, trabajos de consultoría). Aquí se trabaja a partir de una selección de las principales variables y estructuras a considerar en la formulación de una propuesta alternativa en materia de PDR. Y, para cada una de estas variables, se construye un apartado elaborado conformado por reproducciones textuales de afirmaciones y conclusiones realizadas por los respectivos autores. Aquí cabe acotar que muchas de estas afirmaciones deben ser interpretadas con cautela, porque algunas de ellas al ser un producto del propio programa que se está

analizando, pueden llevar un sesgo positivo, aunque no necesariamente. Lo cual no invalida el proceso de análisis que aquí se presenta, tanto porque además confluyen otras numerosas opiniones, como porque también se dan sesgos similares en producciones de evaluadores externos o “supuestos” análisis independientes y, finalmente, porque precisamente nuestra tarea es discernir estas cuestiones, a partir de nuestra experiencia y conocimiento previo de esta problemática.

3. El tercero, recuperando cuestiones tratadas en los capítulos anteriores y subrayando las conclusiones más relevantes en cuanto a aprendizajes y enseñanzas, desarrolla aspectos de la futura estrategia de desarrollo rural y formula recomendaciones con la finalidad que sean aplicadas a una nueva estructuración de los PDR del presente.

CAPITULO I

Los Programas de Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación (SAGPyA) – Síntesis comparativa

1 - Introducción

Los Programas de Desarrollo Rural de la SAGPyA (PDR) se presentan en este capítulo a partir de una síntesis comparativa (sistemizada a partir de 13 cuadros) que pretende dar una rápida imagen de sus particularidades y diferencias. Esta síntesis está centrada en las variables y componentes más relevantes de los programas a analizar.

La finalidad que perseguimos es poner en común la realidad de los programas, unificar criterios de trabajo, de terminología, de conceptos. Este es el primer paso para lograr un mayor y mejor conocimiento, comprensión, diferenciación y comparación entre los PDR.

2 - Los programas objeto de estudio

En este trabajo tomamos como objeto de estudio los siguientes PDR:

1. Programa Social Agropecuario (PSA)
2. Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)
3. Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA)
4. Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPCA) del Proyecto Forestal de Desarrollo

Y todos los programas integrantes del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER). A saber:

5. Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural)
6. Programa para Productores Familiares (PROFAM)
7. Programa Minifundio
8. PROHUERTA

3 - Las características de los PDR. Análisis comparativo

Para el conjunto de los ocho programas se construyeron cuadros comparativos sobre los parámetros que asumen en cada uno de ellos diferentes variables. Cuando se desconoce o se carece de información sobre la misma se deja constancia de la falta de datos (s/d).

Las características que se tuvieron en cuenta fueron:

1. Perfil del beneficiario, objetivos y prestaciones (identificación general de los programas)
2. Instituciones responsables de los mismos y su período de ejecución
3. Cobertura geográfica y criterios de focalización geográfica
4. Criterios de elegibilidad de los beneficiarios
5. Componentes, subcomponentes, tipos de proyectos y distribución de los recursos financieros dentro de los programas
6. Población objetivo, meta y atendida (a 2005) de los programas
7. Financiamiento de los programas: montos totales, instituciones de financiamiento, porcentajes de financiación y montos recibidos
8. Estrategias de acción: características de la asistencia brindada
9. Financiamiento de los proyectos: componentes que otorgan asistencia financiera, características de la asistencia financiera de las actividades, forma de devolución y período del financiamiento
10. Acciones orientadas a grupos vulnerables: mujeres, jóvenes y aborígenes
11. Instrumentos de seguimiento y evaluación
12. Unidades de Dirección y Coordinación General, Unidades de Ejecución y Seguimiento y Asesoramiento según localización territorial
13. Participación de los beneficiarios en las instancias de formulación y ejecución de proyectos; coordinación del programa y formulación de estrategias del programa

Cabe aclarar que en lo que hace a la presente consultoría, este trabajo avanza sobre las sistematizaciones realizadas en Manzanal, M. y otros (2003) a partir de información tomada de PROINDER (2003). Pues si bien en éste se hace una descripción detallada de todos los programas que forman parte de la Comisión de Desarrollo Rural de la SAGPyA recopilando variada información sobre los mismos y exponiéndola en forma comparativa, en el presente trabajo se tienen en consideración otras cuestiones. En lo que sigue se presentan 13 cuadros comparativos, uno por cada una de las características enunciadas arribas.

Cuadro 1

IDENTIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS (denominación, perfil del beneficiario, objetivos y prestaciones)

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Sigla	Denominación	Perfil del beneficiario	Objetivos	Prestaciones o tipos de asistencia
1	PSA	Programa Social Agropecuario	Productores minifundistas	<p>Contribuir al mejoramiento de las actividades productivas y los niveles de ingreso de los productores minifundistas.</p> <p>Generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a los efectos de que puedan asumir su propia representación y desarrollen su capacidad de gestión.</p> <p>Promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional</p>	Asistencia financiera, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y capacitación
2	PROINDER	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios	Jefes de hogar trabajadores por cuenta propia o familiares sin remuneración fija de la rama agropecuaria que residen en localidades de hasta 2.000 habitantes o en áreas de población dispersa, con NBI.	<p>Mejorar las condiciones de vida de 40.000 pequeños productores agropecuarios pobres a través del aumento de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su organización y participación.</p> <p>Fortalecer la capacidad institucional a nivel nacional, provincial y local para la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de desarrollo rural.</p>	Financiamiento no reembolsable para inversión, asistencia técnica, capacitación, apoyo al mercadeo y fortalecimiento institucional.

Continuación del cuadro 1

N°	Sigla	Denominación	Perfil del beneficiario	Objetivos	Prestaciones o tipos de asistencia
3	PRODERNEA	Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino	Pobladores pobres rurales que habiten en el área del proyecto, que exploten o no la tierra (3) y comunidades aborígenes.	Los objetivos específicos son: a) aumentar el ingreso proveniente de las actividades productivas de los hombres y de la mujer, tanto agrícolas como no agrícolas, diversificando la producción y promoviendo el cambio técnico y la elevación de la productividad, b) minimizar los costos económicos y sociales que conllevan los procesos de reconversión productiva necesarios para adecuarse a las nuevas políticas económicas y a los cambios institucionales del país, c) promover y consolidar las organizaciones de pequeños productores, d) contribuir a la conservación a largo plazo de los recursos naturales renovables, su manejo y la conservación del medio ambiente, e) contribuir a la mejoría de las condiciones de vida y a la conservación de los valores culturales de las etnias aborígenes, y contribuir a la mantener y reforzar el dominio sobre sus territorios y sus recursos, y f) fortalecer las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural de la región.	Crédito, promoción de la organización y asistencia técnica, capacitación y comunicación., desarrollo comercial y agroindustrial, fondo de apoyo a las comunidades aborígenes, y actividades de género y con jóvenes rurales.

Continúa en la página siguiente

Continuación cuadro 1

N°	Sigla	Denominación	Perfil del beneficiario	Objetivos	Prestaciones o tipos de asistencia
4	CAPPCA	Proyecto Forestal de Desarrollo. Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental	Familias de pequeños productores	Desarrollar sistemas productivos sustentables en áreas degradadas, incorporando al árbol o jerarquizando su uso en prácticas agroforestales.	Apoyo financiero no reintegrable para sostener la extensión y facilitar la adopción por parte de productores de tecnologías o prácticas nuevas, extensión y transferencia de tecnología, proyectos de experimentación adaptativa, principalmente investigación agroforestal, y campañas de educación ambiental dirigidas a pequeños productores, población escolar y población en general.
PROFEDER	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable	De acuerdo al tipo de intervención trabaja con: Pequeños y medianos empresarios agropecuarios, productores familiares, productores minifundistas y con población rural y urbana debajo de la línea de pobreza (1)	Objetivos específicos: a) promover y apoyar el fortalecimiento de la organización de productores, b) participar en la promoción de la formación y fortalecimiento de redes locales de innovación y conocimiento a través de la concertación con los actores locales, c) fortalecer sistemas de contención técnica locales, d) promover y fortalecer sistemas de capacitación permanente en las distintas habilidades que requiera este enfoque sistémico, e) contribuir a fortalecer un sistema de información a nivel local y f) ofrecer herramientas de apoyo técnico para lograr una buena articulación a los sistemas de financiamiento.	Asistencia técnica, capacitación, experimentación adaptativa, etc. a través de los subprogramas Cambio Rural, PROFAM, Minifundio y PROHUERTA. Además, promueve Proyectos Integrados, y de Apoyo al Desarrollo Local.	

Continúa en la página siguiente

Continuación cuadro 1

N°	Sigla	Denominación	Perfil del beneficiario	Objetivos	Prestaciones o tipos de asistencia
5	CAMBIO RURAL	Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria	Pequeños y medianos empresarios agropecuarios	Mejorar la gestión empresarial, aumentar la eficiencia de los procesos productivos, consolidar formas de organización y fortalecer el poder de negociación	Asistencia técnica, capacitación, promoción y motivación, apoyo en seis áreas prioritarias específicas (análisis económico-financiero, diversificación, información, comercialización y mercados, asociativismo, desarrollo local) y vinculación al crédito
6	PROFAM	Programa para Productores Familiares	Productores familiares que cuentan con una menor dotación de recursos que las PyMEs agroalimentarias, y que trabajan en forma directa su establecimiento agropecuario, con colaboración principal de su familia	Las acciones del programa están orientadas a promover: a) el diagnóstico participativo de problemas, b) formas empresariales de producción y transformación, c) la ocupación de la mano de obra familiar y la generación de empleo local, d) la seguridad alimentaria de las familias, e) el acceso a información de mercados, f) la validez y adaptación de tecnologías, g) la organización de productores hacia formas autogestionarias para acceder con éxito a los mercados	Capacitación permanente y asistencia técnica (en aspectos productivos, de gestión empresarial, organizativos y de mercados)

Continúa en la página siguiente

Continuación del cuadro 1

N°	Sigla	Denominación	Perfil del beneficiario	Objetivos	Prestaciones o tipos de asistencia
7	Programa Minifundio	Proyectos de Investigación y Extensión para Pequeños Productores Minifundistas	Familias minifundistas. Integrantes de unidades domésticas de producción agropecuaria bajo cualquier forma de tenencia, que producen en el mercado en condiciones de escasez de recursos, con parcelas pequeñas en función del núcleo familiar, falta de tecnología, dificultad de acceso al crédito, poco poder de negociación en los mercados y debilidad organizativa	Mejorar la competitividad productiva, promover la diversificación y la integración a procesos agroindustriales, y fortalecer las organizaciones, como medios para acceder con éxito a diferentes mercados	Asistencia técnica, experimentación adaptativa, organización y capacitación
8	PROHUERTA	Promoción para la Autoproducción de Alimentos	Familias urbanas y rurales situadas bajo la “línea de pobreza”, niños que asisten a escuelas de áreas socialmente críticas	Complementar la alimentación de los sectores de menores ingresos por medio de la autoproducción, en pequeña escala, de alimentos inocuos. Mejorar la dieta, incrementando la calidad y la cantidad de los alimentos consumidos. Mejorar el aprovechamiento y la distribución del gasto familiar en alimentos. Incentivar la participación comunitaria en la solución de los problemas alimentarios, procurando mayor capacidad de gestión y organización en la población.	Promoción de las actividades de huerta y granja orgánica, capacitación permanente a promotores y beneficiarios, asistencia técnica, acompañamiento sistemático de los emprendimientos y provisión de insumos (semillas y planteles de granja)

				<p>Generar, validar y sistematizar la información sobre tecnología adecuada para la producción de alimentos inocuos y para una mejor condición alimentaria.</p> <p>Promover pequeñas alternativas productivas agroalimentarias que generen ingresos y se constituya en fuentes de trabajo</p>	
--	--	--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003) con datos de PROINDER (2003); FIDA (2002); INTA (2002), SAGPyA (2005), página web de la SAGPyA (junio 2003), página web del INTA (enero 2002), y INTA (2004a).

(1) Además, el PROFEDER se propone trabajar con productores medianos – grandes y grandes, a través de convenios de asistencia técnica y de vinculación tecnológica, y capacitaciones que incluyen a técnicos del sector privado. Con otras audiencias, como profesionales, estudiantes e instituciones, trabaja a través de capacitaciones y cooperaciones técnicas.

(2) A través de los Proyectos Integrados el INTA impulsa la articulación de las personas y sus capacidades, a nivel de las regiones y las cadenas de valor agroalimentarias. La finalidad es fortalecer la organización de los productores y las instituciones, vinculando su accionar con otros grupos y empresas, mejorando la competitividad de los territorios. Además, el PROFEDER promueve Proyectos de Desarrollo Local que fomentan la articulación de los actores organizados con las instituciones y entidades del medio, en torno a un plan de acciones que integra las actividades agropecuarias, agroindustriales y de servicios en el marco de una comunidad.

(3) Como resultado de la reorientación que comenzó a funcionar en abril de 2003 se amplió el alcance de la definición de beneficiarios del proyecto, entendiéndose por éstos a todos los pobladores pobres rurales del área del proyecto. La redefinición del perfil involucra a la población rural en el campo y en asentamientos de menos de 2.000 habitantes, ya sea: a) familias de productores rurales con propiedades de hasta 25 Ha., con ingresos netos que no superen el equivalente a USD 2.500 anuales total por familia; b) colonos con títulos regularizados u otras formas de tenencia legales, con lotes de menos de 25 ha., que estén localizados en tierras que constituyen nuevas fronteras agrícolas; c) personas o familias pobres rurales que tengan o no explotación u ocupación de tierras o que se dediquen a cualquier actividad lícita productiva, de servicios, de comercio o transformación que tengan ingresos familiares netos inferiores a los USD 2.500 anuales o personas con menos de USD 500 anuales de ingreso neto; d) comunidades y familias de aborígenes existentes en las provincias que se dediquen a la agricultura, artesanías, actividades de pesca, caza y recolección u otra actividad comercial o productiva lícita.

Cuadro 2**PERÍODOS DE FUNCIONAMIENTO E INSTITUCIONES RESPONSABLES**

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005
 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Año inicio	Año de finalización	Institución responsable	Institución ejecutora
1	PSA	Abril de 1993	No tiene fecha prevista	SAGPyA	SAGPyA
2	PROINDER	Mayo de 1998	Junio de 2006	SAGPyA	SAGPyA
3	PRODERNEA	Enero de 1999: Misiones, 2000: Chaco, 2002: Formosa y 2003: Corrientes Relanzamiento en abril de 2003	Junio de 2006	SAGPyA	SAGPyA y Ministerios de Asuntos Agrarios de las Provincias
4	CAPPCA	1997	Enero 2006	SAGPyA	SAGPyA
	PROFEDER	2003	No tiene fecha prevista	INTA	INTA
5	CAMBIO RURAL	Julio de 1993	No tiene fecha prevista	INTA	INTA
6	PROFAM	2003	No tiene fecha prevista	INTA	INTA
7	Programa Minifundio	1987	Continúa hasta el presente	INTA	INTA
8	PROHUERTA	Agosto de 1990	Continúa hasta el presente	INTA	INTA

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003) con datos de PROINDER (2003), y Entrevista a referentes de los programas (junio y julio de 2005).

Cuadro 3

COBERTURA GEOGRÁFICA Y CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Cobertura geográfica	Criterios de focalización geográfica
1	PSA	Alcance nacional (excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego)	Priorización de regiones NOA y NEA (debido a la cantidad de EAP's minifundistas según el CNA de 1988) Al interior de las provincias la incorporación de áreas queda sujeta al criterio de las UTCP's. Acción por demanda: no se excluyen zonas no focalizadas
2	PROINDER	Nacional (excepto Santa Cruz y Tierra del Fuego para el subcomponente AIR)	Para la asignación de recursos entre las provincias se tiene en cuenta la distribución de la población objetivo (porcentaje que representa la población NBI rural agropecuaria de cada provincia respecto del total nacional). En cada provincia el Programa seleccionó los departamentos en los que la cantidad absoluta de jefes de hogares rurales con NBI vinculados al sector agropecuario es superior al promedio provincial
3	PRODERNEA	Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones	La asignación estimada de los recursos entre las provincias tuvo como punto de partida el peso de la población objetivo, pero este criterio no es vinculante y se ajusta en función de los acuerdos alcanzados en el Consejo Coordinador del Proyecto
4	CAPPCA	Cinco áreas predefinidas en Neuquén, Salta, Chaco, Formosa y Misiones (1)	Áreas seleccionadas de acuerdo a: presencia de recursos degradados por uso no sustentable, pobreza rural, cercanía a áreas naturales protegidas, presencia de alguna entidad con experiencia de trabajo en la zona.
PROFEDER			
5	CAMBIO RURAL	Alcance nacional	No se priorizan áreas. Ajuste en función del número de grupos conformado en cada provincia y la demanda existente.
6	PROFAM	Alcance nacional (excepto Neuquén, La Pampa, Córdoba y Catamarca)	s/d
7	Programa Minifundio	Alcance nacional (excepto Santa Fe, Neuquén y Tierra del Fuego)	Existencia de pequeños productores minifundistas, de instituciones que pueden participar en el Proyecto junto al INTA y una Agencia de Extensión consustanciada con la problemática zonal y/o local.
8	PROHUERTA	Alcance nacional	No existe una priorización de áreas geográficas en función de criterios predeterminados, excepto lo que se define como escuelas de áreas críticas: situadas en áreas deprimidas, marginales o rurales dispersas. Contextualización geográfica en áreas con alta incidencia de población NBI o pauperizada.

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003) con datos de PROINDER (2003). (Notas en página siguiente)

(1) Las áreas identificadas son: Departamento Minas (Neuquén), Departamento San Martín y Rivadavia Banda Norte (Salta), Departamentos 25 de Mayo, Presidencia de la Plaza y Sargento Cabral (Chaco), Pirané Sur (Formosa), Departamentos San Javier, L. N. Alem, Caingüás, Guaraní, 25 de Mayo, San Martín y Manuel Belgrano (Misiones).

Cuadro 4

CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS BENEFICIARIOS

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Criterios de elegibilidad de los beneficiarios
1	PSA	Nuclearse en grupos de al menos 4 familias en Patagonia, 6 en el resto del país, trabajo directo del productor en la explotación, vivienda permanente en el predio, ausencia de trabajo asalariado permanente, y contratación de mano de obra transitoria sólo en los momentos pico de trabajo, ingresos extraprediales provenientes del trabajo transitorio o la elaboración artesanal que no superen el salario del peón rural, nivel de ingresos provenientes de la explotación no superior al valor mensual de dos salarios del peón rural, y nivel de capital no superior a los \$40.000, excluyendo la vivienda familiar y la tierra.
2	PROINDER	Idem PSA y además: Los productores deben tener residencia predial o rural, trabajar en la explotación y contratar mano de obra excepcionalmente (hasta 60 jornales contratados/año); no contar con trabajo familiar extrapredial que supere los 270 jornales/año; su capital fijo no debe superar los \$15.000 (excluyendo vivienda familiar y tierra); no disponer de tractor o vehículo de un antigüedad inferior a los 15 años y existencias ganaderas superiores a las 500 cabezas ovinas o caprinas o las 50 bovinas; sus hogares deben presentar al menos uno de los indicadores que conforman el índice de NBI. Los trabajadores transitorios, deben cumplir los requisitos establecidos para los pequeños productores en cuanto a presencia del indicador NBI, residencia rural, ingresos, capital disponible y nucleamiento en grupos. Además, no pueden tener dependencia laboral permanente; por el empleo temporario su ingreso anual no debe superar el equivalente a trece salarios del peón rural
3	PRODERNEA	En el caso de los beneficiarios productores, deben cumplir con los siguientes requisitos: residir en el área rural de ejecución del programa y trabajar directamente su finca con uso predominante de mano de obra familiar; trabajar una explotación de hasta 25 Ha. superficie total o una finca mayor que no supere las 25 Ha. de tierra apta; no ser morosos del PPNEA ni de otros programas de crédito; provenir el grueso del ingreso familiar de la explotación, con posible complemento de ingreso extrapredial de algún miembro de la familia; y mantener una estructura productiva con clara orientación comercial, que puede coexistir con producción de autoconsumo aunque ésta constituye una proporción menor de su ingreso familiar; formar parte de un grupo de por lo menos seis miembros. Para la población aborígen no existen requisitos especiales para acceder al programa. Para todos los posibles beneficiarios, los ingresos netos familiares no deben superar los USD 2.500 anuales, o USD 500 de ingresos netos individuales y el patrimonio, excluyendo tierra y vivienda, debe ser inferior a USD 7.500.

Continúa en la página siguiente

Continuación del cuadro 4

N°	Programa	Criterios de elegibilidad de los beneficiarios
4	CAPPCA	Ingresos inferiores a dos salarios del peón rural, capital total, excluida la tierra, inferior a \$ 30.000, título legal de la tierra o permiso de ocupación (se planea modificar para limitar requerimiento a arraigo demostrado), proyecto predial, finca en áreas seleccionadas. No se exige la conformación de grupos de productores.
PROFEDER		
5	CAMBIO RURAL	Se requiere que los productores acepten trabajar en grupo con la metodología del programa. La definición operativa para la determinación de la población beneficiaria se apoya en un intervalo de ingreso neto generado por la explotación y una superficie mínima relativa al sistema agropecuario en que ella se encuentra. El límite inferior ronda los \$8.000 anuales de ingreso neto.
6	PROFAM	Productores familiares dispuestos a formar parte de proyectos participativos.
7	Programa Minifundio	Los ingresos no deben superar los dos salarios del peón rural.
8	PROHUERTA	Se requiere como condición necesaria para acceder al programa: disponer de la superficie mínima necesaria para la implantación de una huerta. Participar en las instancias de capacitación del programa. Son las instituciones locales que coparticipan la operatoria quienes encaran, a través de sus promotores y en conjunto con los técnicos del programa, la tarea de identificar la población objetivo en términos de seguridad alimentaria.

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003) con datos de PROINDER (2003) y SAGPyA (2005).

Cuadro 5

POBLACIÓN OBJETIVO, META Y ATENDIDA DE LOS PROGRAMAS

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Población objetivo (1)	Población Meta (2)	Población atendida (Mayo de 2005)
1	PSA	160.000 familias de productores minifundistas	160.000 pequeños productores	46.000 pequeños productores
2	PROINDER	127.565 familias vinculadas a la producción agropecuaria con NBI	40.000 pequeños productores y trabajadores transitorios pobres	40.300 familias
3	PRODERNEA	41.700 pobladores rurales pobres 10.550 familias aborígenes de Misiones, Chaco y Formosa	10.570 familias de pequeños productores y 1.500 familias aborígenes (60 comunidades)	3.685 familias de pobladores criollos y aborígenes (1.498 no aborígenes y 2.187 aborígenes)
4	CAPPCA	No definida	3.000 productores	1.984 productores (si considera la gente que ha recibido alguna capacitación, serían alrededor de 6.000 productores)
PROFEDER				
5	CAMBIO RURAL	100.000 productores agropecuarios medianos	s/d	4.734 productores asistidos (a julio de 2005)
6	PROFAM	s/d	4.607 familias previstas atender a diciembre 2005	5.002 familias atendidas (a marzo 2005)
7	Programa Minifundio	130.000 pequeños productores	13.056 familias previstas atender a diciembre 2005	12.732 familias atendidas (a marzo 2005)
8	PROHUERTA	18.277.000 personas pobres con NBI	s/d	2.824.268 personas (en el año 2002)

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003), con datos de PROINDER (2003), SAGPyA (2005), SAGPyA-FIDA (2005) e información estadística de los PDR,

datos aportados por el Componente de Fortalecimiento Institucional, Dirección de Desarrollo Agropecuario SAGPyA, 2003.

- (1) Estratos de población que reúnen las características que les permiten acceder a sus beneficios.
- (2) Cantidad de beneficiarios que se espera atender efectivamente a lo largo de la vida de los proyectos.
- (3) Además, el PROFEDER se encuentra asistiendo a 20 Proyectos Integrados (3.471 familias) y 25 Proyectos de Desarrollo Local (9.481 familias) para julio de 2005 (información aportada por la Gerencia Nacional de Extensión del INTA, Lic. Gabriel Delgado).

Cuadro 6

FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS
Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Monto Total del programa	Institución financiadora y % de financiación	Presupuesto anual 2005
1	PSA	Sujeto a partidas presupuestarias	Aportes del Tesoro Nacional 100 %	Recursos del Tesoro Nacional \$7.450.000 + Decreto PEN de 2004 \$2.425.000 transferido en 2005. Total nacional: \$9.875.000 El gobierno de La Rioja transfiere \$100.000 al PSA para aplicarlo a pequeños productores de esta provincia
2	PROINDER	U\$S 100 millones	75 % Banco Mundial 25 % Gobierno Nacional	Fuente externa: \$30.000.000 Fuente GOA: \$ 5.400.000
3	PRODERNEA	Original: U\$S 36 millones A partir del relanzamiento (1): U\$S 12 millones	Originalmente: 45,7 % FIDA, 52,6 % provincias 1,6 % SAGPyA A partir del relanzamiento: 100 % FIDA	\$ 18.667.575
4	CAPPCA	U\$S 5.484.000 (2)	52,6 % BIRF 47,4 % SAGPyA	\$ 161.000 (excluyendo el subsidio a los productores)
PROFEDER				
5	CAMBIO RURAL	Sujeto a partidas presupuestarias	Financiamiento del INTA, de la SAGPyA y de las provincias de Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Mendoza	\$ 5.000.000
6	PROFAM	s/d	Financiamiento del INTA, instituciones locales y otros Programas de la SAGPyA	\$ 2.786.950 como aportes institucionales de INTA en concepto de honorarios técnicos y gastos operativos.
7	Programa Minifundio	Sujeto a partidas presupuestarias	INTA, instituciones locales y otros programas de la SAGPyA	\$ 3.154.000 como aportes institucionales de INTA en concepto de honorarios técnicos y gastos operativos
8	PROHUERTA	Sujeto a partidas presupuestarias	INTA y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (30 – 70 % aprox.)	s/d

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003) con datos de PROINDER (2003), SAGPyA (2005) y Comunicación personal con Lic. Gabriel Delgado (Gerencia de Extensión, INTA).

(1) Se solicitó al FIDA modificar el *pari passu* establecido en el Contrato de Préstamo para que con este monto se financie el programa, sin aportes de las provincias. (2) El monto original previsto fue de U\$S 7.200.000 para la ejecución completa. Luego de la evaluación de medio término de 1998 el monto se modificó a U\$S 5.484.000.

Cuadro 7

COMPONENTES, SUBCOMPONENTES, TIPOS DE PROYECTOS Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Componentes	Subcomponentes	Tipos de proyectos	Distribución de los recursos dentro del programa
1	PSA	No tiene diferenciados componentes y subcomponentes		Dos líneas: 1) fortalecimiento del autoconsumo y 2) emprendimientos productivos asociativos. Esta última comprende tres proyectos: a) tradicionales, b) innovadores y c) de sostenibilidad o experimentación adaptativa.	Monto total disponible línea autoconsumo: 5% del fondo para EPA's, (pudiendo ser ampliado hasta un 10%).
2	PROINDER	1) Apoyo a las Iniciativas Rurales (AIR) 2) Fortalecimiento Institucional (FI) y 3) Organización para la Ejecución y se agregó mediante enmienda al convenio de préstamo: 4) Emergencia por inundaciones	El componente AIR tiene tres subcomponentes: a) Fondo de apoyo a las iniciativas rurales (FAIR), b) Servicios de apoyo y c) Organización para la ejecución del AIR. El componente FI tiene cuatro subcomponentes: a) Apoyo Técnico para la Coordinación Institucional y la Formulación de Políticas de desarrollo rural, b) Apoyo al Desarrollo Rural de las provincias, c) Capacitación, d) Investigación sobre Tecnologías	Tipos de subproyectos que puede financiar AIR: A) autoconsumo para beneficiarios sin experiencia previa de trabajo en forma grupal; B) producción de bienes y servicios, destinados a beneficiarios con o sin experiencia anterior de trabajo grupal; C) infraestructura de uso comunitario vinculada en forma directa o indirecta a la producción, destinados a grupos ya formados y D) asistencia técnica para la comercialización.	Según su formulación inicial, 85 millones correspondían al componente AIR (de los cuales casi 70 millones representaban las donaciones a beneficiarios), 7.5 millones al FI y 2.8 millones a Organización para la Ejecución.

			Agropecuarias apropiadas para pequeños productores		
3	PRODERNEA	1) Servicios Técnicos de Apoyo a la Producción, que. 2) Servicios Financieros, 3) Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes y 4) Administración y organización del programa	El primer componente incluye tres subcomponentes: a) promoción y asistencia técnica, b) capacitación y comunicación y c) desarrollo comercial y agroindustrial. El segundo incluye los subcomponentes a) Fondo de Crédito y b) Administración del Fondo de Crédito.	Los proyectos a apoyar pueden ser productivos, comerciales, de servicios, de gestión administrativa, agroindustriales, de producción de bienes y servicios rurales no agropecuarios y combinaciones de los mencionados.	s/d
4	CAPPCA	El CAPPCA es un componente mismo del Proyecto Forestal de Desarrollo	Tiene cuatro subcomponentes: a) Apoyo financiero no reintegrable, b) Extensión y transferencia de tecnología, c) Proyectos de experimentación adaptativa y d) Campañas de educación ambiental(1).	s/d	Cada subcomponente tiene recursos específicamente asignados.

Continúa en la página siguiente

Continuación del cuadro 7

N°	Programa	Componentes	Subcomponentes	Tipos de proyectos	Distribución de los recursos dentro del programa
PROFEDER					
5	CAMBIO RURAL	Cuatro componentes o campos de acción: 1) Asistencia técnica, 2) Capacitación y entrenamiento, tanto a los profesionales involucrados como a los productores agrupados, 3) Promoción y Motivación, 4) Apoyo en Areas Específicas: Análisis económico financiero, Asociativismo, Diversificación, Información, Comercialización y Mercados, Proyectos de Apoyo al Desarrollo Local	No corresponde	No corresponde	s/d
6	PROFAM	s/d	s/d	s/d	s/d
7	Programa Minifundio	No está estructurado en base a componentes	No existen tipos de subproyectos, sino que se procura cubrir el autoconsumo, las producciones vinculadas al mercado, las actividades alternativas o de diversificación y los procesos agroindustriales	Cada proyecto se ejecuta con tres líneas fundamentales: mensaje tecnológico, organización y capacitación.	Un porcentaje del presupuesto -alrededor del 30 %- es destinado a acciones de experimentación adaptativa, fundamentalmente insumos para la realización de tareas de validación de tecnología.

Continúa en página siguiente

Continuación cuadro 7

N°	Programa	Componentes	Subcomponentes	Tipos de proyectos	Distribución de los recursos dentro del programa
8	PROHUERTA	Dos componentes: 1) autoproducción de hortalizas frescas y 2) Granja y otros alimentos obtenidos vía autoproducción.	No corresponde	No está estructurado en base a proyectos. Las huertas y granjas pueden ser de tipo familiar, comunitario, grupal o institucional, y escolar.	El primer componente es el que más peso adquiere en el programa: 87% de los fondos para insumos. La ampliación del componente granja sería posibilitada a partir del acceso al financiamiento externo (BID).

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003) con datos de PROINDER (2003).

(1) Este último subcomponente, no ha sido ejecutado ya que en el estudio de diagnóstico y preparación se identificaron exigencias de recursos mayores a las originalmente previstas. El mismo podría realizarse hacia el final del proyecto o en una segunda etapa del mismo.

Cuadro 8

ESTRATEGIAS DE ACCIÓN: CARACTERÍSTICAS DE LA ASISTENCIA BRINDADA

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Estrategias de acción		
		Asistencia Financiera	Capacitación	Asistencia técnica
1	PSA	Las modalidades de asistencia financiera varían según el tipo de emprendimientos. a) En el caso de los proyectos de autoconsumo se otorgan hasta \$ 500 por familia o \$ 5.000 por grupo. Se devuelven con productos a las organizaciones de la comunidad (escuelas, hospitales, asilos, etc.). b) En el caso de los demás proyectos, se otorgan hasta \$ 3.000 por familia y el monto máximo no puede superar los \$ 100.000 por grupo.	Se trata de capacitar a los beneficiarios tanto en aspectos técnico-productivos comunes a los distintos grupos como socio organizativos. Las modalidades que se emplean son talleres zonales, pasantías y encuentros provinciales. También se realiza capacitación de los técnicos de campo y personal del programa.	Cada emprendimiento aprobado se acompaña de asistencia técnica financiada y contratada por el PSA en acuerdo con cada uno de los grupos; los proveedores pueden ser técnicos independientes o instituciones públicas o privadas dedicados a la promoción y el desarrollo rural. Un EPA tradicional o innovador puede recibir asistencia técnica durante tres años como máximo. En los EPA's de autoconsumo la misma no puede durar mas de un año.
2	PROINDER	Los topes para el financiamiento no reembolsable, recientemente actualizados, son: A) hasta \$ 500/ familia y \$10.000/ grupo para proyectos de autoconsumo; B) \$3.500/ familia y \$52.500/ grupo para bienes e infraestructura de uso comunitario y/o predial, y C) \$3.500 por familia y \$100.000 por grupo para infraestructura de uso comunitario y D) \$ 8.400 para subproyectos de asistencia técnica y apoyo a la comercialización.	Capacitación a técnicos y beneficiarios.	Cada subproyecto se acompaña de un plan de asistencia técnica; existen topes para la misma en función del tipo de subproyecto. No podrá superar los dos años, excepto en casos excepcionales de subproyectos B en que podrá prolongarse hasta el tercer año. El asesoramiento es brindado por técnicos contratados por el Programa con el acuerdo del grupo. En cada Unidad Provincial existe un registro de proveedores de asistencia técnica organizado por instituciones y técnicos independientes.

Continúa en la página siguiente

Continuación cuadro 8

		Estrategias de acción		
N°	Programa	Asistencia Financiera	Capacitación	Asistencia técnica
3	PRODERNEA	La asistencia financiera se planteó operar a través de intermediarios financieros (bancos provinciales). El endeudamiento máximo fijado es de USD 50. 000 por grupo y USD 5. 000 el máximo para cada beneficiario. Para acceder a los créditos los beneficiarios, además de recibir asistencia técnica deben estar organizados en grupos de no menos de cuatro personas, pudiendo ser subgrupos de la asistencia técnica. El número de integrantes de los consorcios o grupos se reduce de 6 a 4.	A partir del 2003: elaboración y ejecución de un programa de capacitación participativo hasta el año 2006. Estará estructurado por niveles de destinatarios. El programa de capacitación se desarrollará mediante la combinación de talleres, cursos, pasantías, intercambios de experiencias, etc. Capacitación en uso y manejo del crédito, dirigida a los beneficiarios del proyecto y a sus organizaciones.	En la prestación de la asistencia técnica del PRODERNEA está prevista la intervención de técnicos públicos y privados. A partir de la reorientación del Programa se han introducido importantes modificaciones en la prestación de los servicios técnicos: 1) Asignación de fondos a la UNC para la asistencia técnica privada. Los costos de esta contratación serán asumidos por la Nación en lugar de la Provincia. 2) Incorporación o reasignación de técnicos de campo, 3) El pago de los costos de la asistencia técnica privada estará en función del tipo de proyectos por emprender y de la rentabilidad de los mismos.
4	CAPPCA	Financiamiento no reembolsable a proyectos forestales o agroforestales. No se entrega dinero en efectivo a los productores (cubre insumos y herramienta). El monto otorgado es en promedio \$ 770 por beneficiario y no más de \$ 1000 totales.	No hay criterios establecidos. Los técnicos presentan propuestas de capacitación de acuerdo a las demandas de los grupos.	El asesoramiento técnico es brindado por extensionistas exclusivamente contratados por el Proyecto.

Continúa en la página siguiente

Continuación cuadro 8

		Estrategias de acción		
N°	Programa	Asistencia Financiera	Capacitación	Asistencia técnica
PROFEDER				
5	CAMBIO RURAL	No	De todos sus actores: los profesionales, los productores y los operarios rurales. La capacitación se ha ido reforzando a partir de la ejecución, de manera de consolidar la formación de recursos humanos. Las actividades son propuestas tanto a nivel regional como nacional.	El programa asume una parte del pago de la asistencia técnica durante la etapa de consolidación del trabajo de los grupos, y los productores suman aportes desde el inicio. La disminución del pago de la asistencia técnica es una cuestión que adquiere centralidad y se relaciona con la transformación de un modelo de extensión y transferencia de tecnología público en un modelo mixto público - privado, en el cual el costo de la misma es asumido por el productor.
6	PROFAM	No	Capacitación permanente en la búsqueda de soluciones a problemas, a través de capacitación en diversos temas.	Asistencia técnica, tanto del INTA como de otras organizaciones, asisten a grupos de productores, especialmente en aspectos productivos, de gestión empresarial, organizativos y de mercados. A través de ensayos de campo de productores se alcanza un efecto demostrador y multiplicador de adopción de tecnologías. Asistencia técnica integral mediante visitas individuales, trabajos grupales y métodos de difusión masiva. Se promueve la organización de los productores familiares hacia formas autogestionarias, y su articulación con otras instituciones y organizaciones. Se facilita la búsqueda y apoyo para la obtención de aportes crediticios a los proyectos asistidos.

Continuación cuadro 8

N°	Programa	Estrategias de acción		
		Asistencia Financiera	Capacitación	Asistencia técnica
7	Programa Minifundio	No otorga asistencia financiera Se promueve la búsqueda y apoyo para la obtención de aportes crediticios a los proyectos asistidos, que provienen de fuentes de financiamiento variadas	La estrategia implica que el sujeto de la acción sean grupos de agricultores para favorecer la adopción de alternativas tecnológicas inaccesibles individualmente, fomentando vínculos de solidaridad social que permitan afrontar la problemática integral del sector minifundista (1).	Se brinda asistencia técnica para el mejoramiento de las unidades productivas con metodología grupal y métodos de difusión masiva. Los técnicos son de planta permanente del INTA o contratados afectados a los proyectos.
8	PROHUERTA	No	Se realiza en tres niveles: a) técnicos del INTA e instituciones asociadas, b) agentes multiplicadores o promotores, y c) a la comunidad. Se brinda material didáctico. Los contenidos de la capacitación incluyen técnicas de autoproducción con modelos ambientalmente sustentables, educación alimentaria y ambiental.	La asistencia brindada consiste en insumos biológicos. Se brinda a los destinatarios los elementos necesarios para la iniciación de los diferentes modelos de autoproducción. Se realizan actividades de experimentación adaptativa como soporte tecnológico de la propuesta del programa, a cargo de los propios técnicos.

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003), con datos de PROINDER (2003), INTA (2004a).

(1) Información tomada de www.inta.gov.ar (01/2002)

Cuadro 9

EL FINANCIAMIENTO EN LOS PROYECTOS

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Componentes que otorgan asistencia financiera a actividades	Características de la asistencia financiera	Forma de devolución	Período del financiamiento
1	PSA	1) Fortalecimiento del autoconsumo y 2) emprendimientos productivos asociativos: a) tradicionales, b) innovadores y c) de sostenibilidad o experimentación adaptativa.	Para proyectos tradicionales la tasa de interés es del 6% anual sobre saldo y para los innovadores el 4%. Una familia puede acceder a varios créditos siempre que el monto máximo de endeudamiento no supere los \$ 2.000. Los préstamos que son de utilización individual son compromisos contraídos por cada una de las familias.	1) Devolución solidaria 2) La devolución de los créditos integra un fondo rotatorio a nivel de cada provincia.	Los plazos de devolución dependerán del tipo de rubros financiados, pero en ningún caso podrán superar los siete años incluido el período de gracia
2	PROINDER	1) FAIR para iniciativas de inversión en bienes y obras de infraestructura grupal y comunitaria, actividades de promoción y preinversión de los subproyectos y asistencia técnica. 2) Los proyectos de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural de las Provincias tienen establecido montos máximos que oscilan entre \$ 180.000 y 130.000 según las mismas.	1) Financiamiento no reembolsable	No corresponde	Cada subproyecto se acompaña de un plan de asistencia técnica. No podrá superar los dos años, excepto en casos excepcionales de subproyectos B en que podrá prolongarse hasta el tercer año.

N°	Programa	Componentes que otorgan asistencia financiera a actividades	Características de la asistencia financiera de las actividades	Forma de devolución	Período del financiamiento
3	PRODERNEA	A partir de su reformulación ejecuta la Asistencia Financiera a través de las siguientes líneas de crédito: 1) Línea de financiamiento de operación, 2) Línea de financiamiento de inversión, 3) Línea de crédito rural, 4) Fondo Rotativo para Actividades Innovativas, 5) Grupos de Autogestión	1) Para cubrir las necesidades de financiamiento de capital de trabajo del ciclo productivo comercial. Tasa de interés (que antes era fija, al igual que para las restantes líneas de crédito), a ser fijada por el CCP, 2) Para financiar la compra de bienes de capital de pequeños productores organizados o para pequeñas plantas agroindustriales y de servicios agropecuarios. Garantías personal y real. Tasa de interés a ser fijada, 3) Para financiar actividades rurales no necesariamente agropecuarias, garantía personal, solidaria y mancomunada, tasa de interés a ser fijada, 4) financiar procesos productivos nuevos y de mayor riesgo con viabilidad de mercado y 5) Para organizaciones formales y con experiencia en crédito que asumirían la administración de préstamos a corto y mediano plazo a subgrupos.	Devolución al Banco Provincial. Por lo menos hasta el año 2003, a los noventa días de mora entran en ejecución legal.	1) Plazo de dos años con un período de gracia de seis meses, 2) Plazo de máximo de 120 meses con un período de gracia a pactar, 3) Plazo de 10 meses para capital de operación y de tres años para capital de inversión, 4) Condiciones a ser fijadas por el CCAT, 5) Los créditos serían amortizados por la organización mayor a largo plazo para constituir un Fondo Rotatorio.

Continúa en la página siguiente

Continuación del cuadro 9

N°	Programa	Componentes que otorgan asistencia financiera a actividades	Características de la asistencia financiera	Forma de devolución	Período del financiamiento
4	CAPPCA	No se entrega dinero en efectivo a los productores. El monto otorgado es en promedio \$ 770 por beneficiario y no más de \$ 1.000 totales	Financiamiento no reembolsable a proyectos forestales o agroforestales.	No reembolsable	Los proyectos duran dos años.
PROFEDER					
5	CAMBIO RURAL	No	No corresponde	No corresponde	No corresponde
6	PROFAM	No	No corresponde	No corresponde	No corresponde
7	Programa Minifundio	No	No corresponde	No corresponde	No corresponde
8	PROHUERTA	No	No corresponde	El mecanismo de devolución de las semillas es que en caso de excedentes de producción respecto a las necesidades de consumo se los done a instituciones sin fines de lucro.	No corresponde

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003), con datos de PROINDER (2003).

Cuadro 10

ACCIONES ORIENTADAS A GRUPOS VULNERABLES

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Mujeres	Jóvenes	Aborígenes
1	PSA	En la grilla de evaluación de los subproyectos se otorga un puntaje mayor a aquéllos que tengan mayor proporción de mujeres y jóvenes titulares de créditos.		Se adjudica un puntaje diferencial si se trata de una comunidad indígena en aquellas provincias que resuelvan tener esa prioridad. Tratamiento diferencial en el Gran Chaco (Formosa y Salta)
2	PROINDER	A través de su componente Fortalecimiento Institucional ha realizado estudios sobre la problemática de los jóvenes y las mujeres. Se apoya en las acciones que se vienen realizando en el marco del Proyecto “Mujer Campesina”.		Cuenta con presupuesto específico para la “Estrategia indígena”. Promueve modalidades diferenciadas en los servicios de apoyo (capacitación, asistencia al mercadeo) Financiado mediante el FAIR.
3	PRODERNEA	La perspectiva de género y la atención a la problemática de los jóvenes atraviesan todos los componentes. En el caso de los jóvenes se realizan diagnósticos participativos para definir las acciones a promover.		Tiene un componente específicamente dirigido a los aborígenes, el FACA, para ejecutar en las provincias de Formosa, Chaco y Misiones.
4	CAPPCA	No corresponde		
PROFEDER				
5	CAMBIO RURAL	No		
6	PROFAM	s/d		
7	Programa Minifundio	No		
8	PROHUERTA	No	No	En las provincias de Chaco y Formosa se comenzó con experimentación en piscicultura a escala familiar como fuente de provisión de carne para comunidades indígenas.

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003), con datos de PROINDER (2003).

Cuadro 11

INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

N°	Programa	Seguimiento (1)	Evaluación (2)
1	PSA	A nivel institucional y de los proyectos de productores. Estructurado en base a actividades continuas de registro y otras de carácter más puntual. Algunas de estas actividades fueron estandarizadas (en cuanto a instrumentos empleados y periodicidad del relevamiento) con el transcurso del tiempo.	“Monitoreos anuales de desempeño”, realizados por equipos contratados por la Coordinación nacional sobre una muestra de los emprendimientos productivos en cada provincia que incluye el 20% del total de grupos en funcionamiento. Para diagnosticar los efectos sobre los beneficiarios y la adecuación de los instrumentos empleados.
2	PROINDER	Sistema informatizado de datos donde se registran todas aquellas actividades de carácter repetitivo. Permite el seguimiento de los subproyectos en tiempo real. Otros instrumentos de seguimiento del AIR previstos son similares a los descritos para el PSA, si bien los instrumentos para el relevamiento de la información presentan variantes en su contenido en función de las respectivas operatorias.	Hay un diagnóstico de base de la situación de los beneficiarios al momento 0 del proyecto. Y se prevén dos monitoreos (evaluaciones) una a la mitad de la ejecución y otra al finalizar el Programa, que se contrastarán la situación respecto al diagnóstico de base.
3	PRODERNEA	Existe un soporte de información brindado por un software de atención bancaria para controlar los niveles de mora. Este se incorpora en el sistema computarizado global de seguimiento del Programa. El área de Programación, Seguimiento y Evaluación (PSyE) fue modificada –2003- tanto en su estructura como en su enfoque (3).	En su inicio se previó un estudio de base integrado por una encuesta de ingresos de los productores y otros estudios específicos sobre diversos aspectos (niveles tecnológicos, de organización, de relacionamiento con el mercado, de género, etc.), como diagnóstico inicial de la población beneficiaria, una evaluación intermedia al finalizar el tercer año de ejecución, que analizará el logro de objetivos, detectará las dificultades y propondrá la reorientación pertinente (2003). La evaluación final ex post esta a cargo del FIDA
4	CAPPCA	Se realizan visitas periódicas a las entidades ejecutoras de la extensión. Ellas efectúan informes de avance trimestrales donde contrastan las actividades realizadas en relación al POA. Se cuenta con una completa base de datos de los proyectos prediales.	s/d

Continúa en la página siguiente

Continuación del cuadro 11

PROFEDER s/d			
5	CAMBIO RURAL	Se realiza el seguimiento de una empresa por cada uno de los grupos y de las actividades del Programa a través del Sistema de Seguimiento y Evaluación del INTA. El seguimiento y evaluación se hacen tanto a nivel regional como nacional.	El programa es evaluado por la Unidad de Auditoría Interna de la SIGEN ubicada en el INTA.
6	PROFAM	s/d	s/d
7	Programa Minifundio	Es monitoreado desde la coordinación nacional. A nivel regional y de los técnicos de campo se llevan los datos de identificación individual de los beneficiarios Existe un informe anual que debe ser elaborado y presentado por el responsable del proyecto, de cuya aprobación depende la asignación de recursos para el próximo ejercicio. En él se analiza el logro de las metas propuestas para los indicadores de resultado.	Se desarrolló una serie de indicadores para la evaluación ex post de los proyectos, a ser tenidos en cuenta para las evaluaciones encaradas con una metodología participativa. Anualmente la Unidad de Auditoría Interna del INTA selecciona proyectos para su evaluación. El Programa entrega trimestralmente información al SIEMPRO.
8	PROHUERTA	Se realiza mensualmente el relevamiento sobre la correcta utilización de los fondos y semestralmente sobre el conjunto de las acciones del Programa. Desde 1997 el Programa entrega trimestralmente al SIEMPRO el seguimiento informatizado de algunos indicadores básicos.	Es evaluado por las Unidades de Auditoría Interna de la SIGEN ubicadas en el INTA y en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003), con datos de PROINDER (2003).

(1) El seguimiento de los proyectos contempla las actividades periódicas y recurrentes de supervisión de la ejecución.

(2) La evaluación es una actividad de mayor alcance y donde entran en consideración otros indicadores relacionados con los efectos y el impacto del Proyecto.

(3) Los cambios se relacionan con la asignación de recursos necesarios para financiar los costos de operación del área, la creación del cargo de Responsable Provincial de PSyE y el diseño del sistema de PsyE. Existe un cargo a nivel nacional.

Cuadro 12

**UNIDADES DE DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN GENERAL, UNIDADES DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO Y
ASESORAMIENTO SEGÚN LOCALIZACIÓN TERRITORIAL**

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

	Localización territorial	Dirección o Coordinación del Programa	Ejecución y Seguimiento	Comité Asesor (pautas estratégicas)
PSA	Local	No	No	No
	Provincial	Existe un coordinador elegido desde la Nación. UPs integradas por el Coordinador, dos representantes de los pequeños productores, uno del Gobierno Provincial, uno de las entidades de apoyo y otro del INTA. No está inserto ni depende de las estructuras del gobierno provincial.	La evaluación de los proyectos es descentralizada en las UPs. En cada provincia se realiza una evaluación técnica de los subproyectos por parte del equipo técnico de apoyo -ETA- y del Coordinador Provincial. Luego la evaluación y aprobación del financiamiento está a cargo de la UP	No
	Regional	No	No	No
	Nacional	1. UTCN integrada por el Coordinador Nacional y un equipo técnico y 2. Comisión Coordinadora Nacional integrada por: Dirección de Desarrollo Agropecuario (DDA), cuatro ONG (FUNDAPAZ, INCUPO, INDES y CADIF), y representantes regionales de NOA, NEA, Cuyo-Centro y Patagonia de los beneficiarios (3)	UTCN ejecución presupuestaria y seguimiento del programa	La Comisión Coordinadora Nacional asesora a la UTCN en aspectos técnicos vinculados al Programa, en especial sobre la coordinación en terreno con otros programas y proyectos y aporta criterios para la formulación de estrategias Consejo Asesor integrado por personalidades de trayectoria en la temática del desarrollo rural, que apoya a la UTCN en la formulación de lineamientos y criterios operacionales

Continúa en la página siguiente

Continuación del cuadro 12

	Localización territorial	Dirección o Coordinación del Programa	Ejecución y Seguimiento	Comité Asesor (pautas estratégicas)
PROINDER	Local	En su formulación se contemplaba la creación de unidades locales de coordinación (4)	No	No
	Provincial	Para el componente AIR la estructura es la del PSA	Para el componente AIR la estructura es la del PSA	No
	Regional	No	No	Para el componente AIR la estructura es la del PSA
	Nacional	El componente AIR es ejecutado por el PSA. El componente Fortalecimiento Institucional está a cargo del Area de Desarrollo Rural de la Dirección de Desarrollo Agropecuario de la SAGPyA. Instancia superior de coordinación técnica y administrativa, la Unidad Nacional de Coordinación. Entre otra funciones esta coordina el seguimiento y evaluación de la ejecución	UNC ejecución presupuestaria y seguimiento del programa	Para el componente AIR la estructura es la del PSA
PRODERNEA	Local	Antes del 2003 no existían instancias de coordinación a nivel local. Actualmente, comenzarán a funcionar Comités de Crédito y Asistencia Técnica autónomos, vinculados a las UPEs a nivel local, descentralizados de la sede, en lugares estratégicos dentro de las provincias. Estos Comités tendrán funciones decisorias y una alta participación paritaria y mayoritaria de los beneficiarios	No hay instancias de ejecución local. Seguimiento a través de los Comités de Crédito y Asistencia Técnica Local (CCATL's) a partir de abril de 2003	No

Continúa en la página siguiente

Continuación del cuadro 12

	Localización territorial	Dirección o Coordinación del Programa	Ejecución y Seguimiento	Comité Asesor (pautas estratégicas)
PRODERNEA	Provincial	La estructura institucional supone una fuerte participación de los gobiernos provinciales. La instancia de coordinación a nivel de cada provincia es el Comité Coordinador Provincial (CCPR). A partir de la reformulación estará integrado por: el coordinador provincial del Proyecto, dos representantes del Ministerio o Secretaría Agropecuaria de la Provincia y un representante del INTA, un representante de las organizaciones gremiales de pequeños productores que existan en la Provincia y tres representantes de los beneficiarios, uno por el CCATC y dos por los CCATL's.	Unidad Provincial de Ejecución (UPE) que depende del ministerio responsable del sector agropecuario y que está a cargo de la ejecución Comité de Crédito y Asistencia Técnica a nivel de la sede central (CCATC)	No
	Regional	Sufre una modificación en su composición el Consejo Coordinador del Proyecto (CCP), instancia de nivel regional. A los Coordinadores Provinciales y el Nacional se agregan ahora cuatro representantes de los beneficiarios, uno por cada provincia, a los efectos de garantizar su participación en todas las instancias. Este Consejo Coordinador tiene como funciones definir las estrategias globales para la gestión y ejecución de programa y es responsable por el cumplimiento de los convenios y contratos	No	No

Continúa en la página siguiente

Continuación del cuadro 12

	Localización territorial	Dirección o Coordinación del Programa	Ejecución y Seguimiento	Comité Asesor (pautas estratégicas)
PRODERNEA	Nacional	La Unidad Nacional de Coordinación (UNC) que opera en la SAGPyA se ocupa de la administración, el control financiero, la programación y el seguimiento y el asesoramiento técnico general a los ejecutores provinciales	En un principio la UNC no ejecutaba, pero a partir de la reformulación del programa, la misma asume también la ejecución de las actividades de capacitación, divulgación y comunicaciones UNC se ocupa del control financiero, la programación y el seguimiento y el asesoramiento técnico general a los ejecutores provinciales	No
CAPPCA	Local	No	Entidad Ejecutora de la Extensión en cada área en que se ejecuta el proyecto: FUNDAPAZ en Rivadavia Banda Norte, Delegación Regional Norte de Bosques de la provincia de Neuquén en Minas, y el INTA en las otras tres áreas	s/d
	Nacional	Unidad Central del Proyecto Forestal de Desarrollo	Unidad de Implementación del Proyecto y Dirección de Forestación de la SAGPyA	s/d

Continúa en la página siguiente

Continuación del cuadro 12

	Localización territorial	Dirección o Coordinación del Programa	Ejecución y Seguimiento	Comité Asesor (pautas estratégicas)
PROFEDER (1)				
CAMBIO RURAL	Local	No	No	No
	Provincial	Coordinación operativa a través de las EEA's	EEA's y AER's	No
	Regional	Coordinación operativa a través de los Centros Regionales	Las Comisiones de Acción Provincial se encargan del seguimiento (2). Allí participan representantes de los gobiernos provinciales, de las entidades de productores del ámbito nacional (y en algunos casos provincial) y representantes de los grupos junto con el INTA	Consejos Regionales del INTA
	Nacional	Comisión Coordinadora SAGPyA/INTA. El INTA está encargado de lo coordinación operativa	INTA encargada de la ejecución presupuestaria a través del Departamento de Extensión y Programas de Intervención a nivel nacional Comisión Coordinadora SAGPyA/INTA se ocupa de la evaluación permanente de la marcha del Programa y la gestión de los recursos	s/d

Continúa en la página siguiente

Continuación cuadro 12

	Localización territorial	Dirección o Coordinación del Programa	Ejecución y Seguimiento	Comité Asesor (pautas estratégicas)
Programa Minifundio	Local	No	EEA's y AER's	
	Provincial	No	No	No
	Regional	Coordinación operativa a través de los Centros Regionales	Se asienta en la estructura del INTA a nivel regional (idem Cambio Rural) Cada proyecto es presentado para su aprobación en las EEA's correspondiente; luego es tratado en los Centros Regionales del INTA	1. Consejos Regionales del INTA 2. Consejo Asesor del Programa Minifundio donde participan representantes de los organismos intervinientes y representantes de los grupos de productores involucrados. Brinda lineamientos y metodologías a los Centros Regionales a la vez que asesora al Consejo Directivo y a la Dirección Nacional del INTA de la cual depende
	Nacional	La Dirección Nacional del INTA está encargado de lo coordinación operativa	De los Centros Regionales los proyectos son elevados al Departamento de Extensión y Programas de Intervención. Finalmente pasa a la Dirección Nacional del INTA para que lo ratifique el Consejo Directivo. Ejecución presupuestaria	s/d
PROFAM (s/d)				
PROHUERTA	Local	No	Promotores comunitarios, docentes e institucionales	s/d
	Provincial	Existe un coordinador provincial con asiento en una de las EEA del INTA	25 Coordinaciones Provinciales (3 en la Provincia de Buenos Aires y una para Santa Cruz y Tierra del Fuego) que dependen de los Centros Regionales del INTA	s/d
	Regional	Coordinación operativa a través de los Centros Regionales	Centros Regionales del INTA	Consejos Regionales del INTA

Nacional	Coordinación Nacional que forma parte del Departamento de Extensión y Programas de Intervención está encargada de lo coordinación operativa	INTA: ejecución presupuestaria y seguimiento de la marcha del programa. SIEMPRO: seguimiento y evaluación	s/d
----------	---	--	-----

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003) con datos de PROINDER (2003) y Entrevistas a referentes de los Programas de Desarrollo Rural de la SAGPyA (junio y julio de 2003).

- (1) Si bien se crearon instancias de coordinación y ejecución ad hoc de los principales subprogramas, actualmente los mismos, en el marco del PROFERE forman parte de la Gerencia Nacional de Extensión del INTA y, como se menciona antes, se asientan fuertemente en la estructura de dicha Institución.
- (2) Según entrevistas con informantes calificados las Comisiones de Acción Provincial ya no funcionan más.
- (3) De acuerdo a la información de las entrevistas, en la CCN desde la creación de la CDR ya no participan los referentes de los PDR, pues la función de coordinación de los programas quedó en la órbita de la CDR
- (4) Para los próximos dos años, se contempla la creación de “unidades territoriales de intervención” del PROINDER.

Cuadro 13

**PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN LAS INSTANCIAS DE FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS;
COORDINACIÓN DEL PROGRAMA Y FORMULACIÓN DE ESTRATEGIAS DEL PROGRAMA**

Programas de Desarrollo Rural en ejecución – Año 2005
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos

Programas de Desarrollo Rural	Formulación, ejecución y seguimiento del proyecto propio o del grupo				Coordinación del Programa				Comité asesor (pautas estratégicas)			
	En forma individual		En forma grupal		No integra la Unidad de Coordinación del Programa		Integra la Unidad de Coordinación del Programa		No integra la Unidad de Formulación de Estrategias		Integra la Unidad de Formulación de Estrategias	
	Sin asistencia técnica	Con asistencia técnica	Sin asistencia técnica	Con asistencia técnica	NO es consultado	ES consultado	ES consultado	DECIDE	NO es consultado	ES consultado	ES Consultado	DECIDE
PSA-PROINDER (AIR)				X				X (a nivel prov.)			X	
PRODERNEA		X		X			X (a nivel prov.) **		X			
CAPPCA		X		X	X					*		
PROFEDER												
CAMBIO RURAL				X	X					*		
PROFAM				X	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
PROGRAMA MINIFUNDIO				X	X					*		
PROHUERTA				X	X				X			

Fuente: Elaboración propia en base a Manzanal, M. y otros (2003), con datos de PROINDER (2003) y Entrevistas a referentes de los Programas de Desarrollo Rural de la SAGPyA (junio y julio de 2003).

Nota: * Participan indirectamente a través de representantes de organizaciones de pequeños y medianos productores. ** Sin embargo, según entrevistas con informantes calificados la participación de los pp se contemplaba pero en forma poco práctica. Además no se destinaba presupuesto para tal fin. Esto fue tomado en cuenta a la hora de la reorientación del PRODERNEA.

CAPITULO II

Enseñanzas y Aprendizajes de los Programas de Desarrollo Rural

1 - Diseño de los programas

a - Correspondencia entre lo planeado y lo ejecutado

La correspondencia o no entre lo planeado y ejecutado se refiere a las diferencias que en la ejecución, en la práctica concreta de los PDR, pueden haberse dado respecto a la estrategia y propuesta de intervención original. Para analizar esta situación en el presente se necesita, fundamentalmente, contar con evaluaciones recientes y que hayan sido realizadas por consultores o referentes externos al programa. Al respecto sólo contamos con dos evaluaciones externas y recientes: la del PRODERNEA realizada en el 2002 y que fue producto de una misión de análisis del FIDA de reorientación del programa y la de CAPPICA en 2003, que fue una evaluación final del Programa. En Minifundio no hubo evaluaciones, en Cambio Rural el propio INTA hizo en 1999 una evaluación del impacto alcanzado sobre los grupos de beneficiarios. En el PSA, hubo dos evaluaciones realizadas por el SIEMPRO, la primera fue diagnóstica en 1996 (cuando aún no se había alcanzado una formalización de las políticas y procedimientos del Programa) y la segunda fue social desde la perspectiva de los beneficiarios en 1997 (en relación al funcionamiento de la participación para mejorar la toma de decisiones). Por su parte, en el PROINDER aún no se han realizado evaluaciones externas (el año que viene se realizará la evaluación final). En el año 2002, al primer año de ejecución, se realizaron monitoreos de seguimiento de los proyectos asistidos y, actualmente, se están llevando a cabo otra serie de monitoreos en todas las provincias.

El PRODERNEA resulta el ejemplo más significativo, porque del conjunto de programas que se analizan aquí, fue el que, según RIMISP (2004), tuvo una “drástica reorientación” que, en algunos sentidos, lo convirtió en otro programa. Las razones fueron el limitado impacto en relación a las propias metas y la necesidad de subsanar errores en materia de diseño y ejecución. La reorientación amplió la definición de los beneficiarios extendiéndola a los pobladores rurales pobres y transformó la conducción de la UNC (Unidad Nacional de Coordinación) con la participación de un representante de los beneficiarios por cada provincia. Esto significó laboriosos procesos de negociación y construcción de consensos (Pfr. RIMISP, 2004:14).

Por su parte, FIDA (2002) ya había señalado que el desempeño general del **PRODERNEA** era bajo hacia principios del 2002. Solo se estaba ejecutando en dos de las cuatro provincias contempladas, con una baja incorporación de beneficiarios.

El mismo informe señala que "entre la UNC y las UPE no ha existido una buena coordinación. La UNC no ha tenido una presencia efectiva en la orientación de las políticas y estrategias de intervención que las UPE requieren (...) Por otra parte la participación de los beneficiarios en el proyecto ha sido prácticamente nula. La acción y presencia del FIDA para apoyar al proyecto ha sido muy débil para estimular, guiar, resolver y definir conceptos que han causado traumas durante su ejecución" (FIDA, 2000:4).

En relación a los recursos financieros del **PRODERNEA**, FIDA (2002:5) señala que: "el aporte del PROSAP no estuvo a disposición del proyecto. Este compromiso fue asumido por las provincias y éstas pasaron de aportar del 30% inicialmente previsto al 53% del costo total del proyecto". El informe menciona que la falta del financiamiento previsto por parte del PROSAP implicó que prácticamente se congelara "el 64% de los recursos del proyecto" en los componentes dedicados a la organización y al aumento de los ingresos de los beneficiarios. Sólo quedaron con financiamiento los rubros administrativos y de equipamiento físico del proyecto. Entonces la situación financiera fue uno de los factores primordiales para el atraso de la ejecución del proyecto, agravado por el funcionamiento lento del gobierno en todos los niveles. De otra parte, administrativamente se suman tres situaciones adicionales: i) la falta de coordinación, ii) la falta de la necesaria descentralización, y iii) el ingreso retardado de dos provincias al proyecto (Pfr. *ibidem*).

La falta de recursos para costear la asistencia técnica privada fue una restricción en el **PRODERNEA** antes de su reorientación:

La no concreción del financiamiento del PROSAP-BID afectó el establecimiento y la operación de la asistencia técnica tal como se había previsto, siendo que las provincias pasaron a asumir este costo. Esta deficiencia se agravó más por los endeudamientos provinciales con las garantías de Coparticipación Federal y por las políticas de austeridad y de reducción del gasto público adoptadas por las provincias y la Nación (FIDA, 2002:13).

Otras de las cuestiones que el FIDA señala como dificultades y restricciones fueron: las limitaciones institucionales para la contratación de técnicos privados (jurisprudencia de objeción de contratos de personal -ausencia de normas de contratación- experiencias negativas de Cambio Rural en las contrataciones de técnicos en Misiones, costumbre de que la AT sea subsidiada), las condiciones no adecuadas e ineficientes de la asistencia técnica, la promoción del proyecto sesgada al lado productivo, el desconocimiento de los objetivos y

estrategias del proyecto, la baja convocatoria e incorporación de los beneficiarios al proyecto, los continuos cambios del Responsable Nacional de Servicios Técnicos de Apoyo a la Producción, la escasa participación de los beneficiarios en los procesos de identificación de ideas, formulación de proyectos, entre otros. (2002:14)

En cuanto a la programación, seguimiento y evaluación (SyE) del **PRODERNEA**, FIDA (2002:44) señala que “para guiar las labores de SyE durante el año 2000 se confeccionó parcialmente una propuesta para el sistema de seguimiento y evaluación (...) Lamentablemente, en el tiempo la propuesta no fue completada ni fue operativa.” Y agrega: “en la UNC y con la participación de algunos técnicos de las provincias, también se discutió la necesidad de incorporar mecanismos participativos de SyE, pero los esfuerzos no trascendieron a la práctica” (FIDA, 2002:45).

FIDA (2002:46) afirma que las dificultades y restricciones del área de planificación, seguimiento y evaluación son estructurales y operativas, y entre ellas menciona: a) estructura institucional inadecuada para SyE, b) ausencia de un sistema de SyE, c) desconocimiento de los alcances y objetivos del SyE, d) baja cultura para el procesamiento de registros e informes, e) ineficiencia del sistema informático de seguimiento, f) diagnósticos de base en vez de estudios de base, y g) directrices equivocadas para el seguimiento y la evaluación.

En cuanto a la perspectiva de género y juventud del **PRODERNEA**, FIDA (2002) señala entre las dificultades y restricciones que encontró el proyecto que: a) los planteles de responsables de género y juventud son incompletos, b) hay un desconocimiento del tema de género, c) el enfoque de género no es percibido como algo transversal, d) hay propuestas diferenciadas en las UPEs, y e) hay una escasa participación de mujeres y jóvenes en las acciones y los beneficiarios del proyecto.

A partir del trabajo del FIDA (2002) se diseñó una reorientación para el **PRODERNEA** en Argentina que comenzó a funcionar en el año 2003, tomando como base la experiencia acumulada en los años anteriores. En los párrafos que siguen con información de SAGPyA-FIDA (2005:19) se mencionan algunas experiencias resultantes de esta reorientación.

Se sostiene que “en Misiones comenzaron a superarse las restricciones provenientes de la administración provincial para la contratación de técnicos a través de transferencias directas de la UNC a los beneficiarios.” Asimismo se señala que:

Se llevaron a cabo evaluaciones participativas -que intentan mostrar el punto de vista de los beneficiarios- sobre los proyectos iniciados antes de la Reorientación (hasta el año 2002 inclusive). Según los beneficiarios de la provincia de Misiones:

- Existe un elevado grado de incorporación de las recomendaciones de los técnicos, que redundan en un mejoramiento de su actividad.
- La mayor parte de los beneficiarios ha diversificado exitosamente sus actividades, obteniendo a través de la incorporación de la ganadería un ingreso adicional que es, además, en muchos casos, capitalizado y reinvertido en la producción.
- Se ha incrementado la capacidad de autogestión y la de participación en las distintas instancias de del Programa.” (ibidem).

Con respecto a la garantía solidaria, para la obtención de créditos, SAGPyA-FIDA (2005:25) señala que:

Sería conveniente revisar el mecanismo y oportunidad de aplicación de la garantía solidaria. De hecho, la manera como se está implementado en el Programa es contradictorio con el enfoque de demanda que el Programa propone, ya que los beneficiarios la señalan como uno de los aspectos más negativos del **PRODERNEA**. En efecto, es vista como ‘una traba, un peso, un vínculo forzado que ata a la deuda de otros y su incumplimiento impide el acceso a otros créditos’. Tal imposición puede, incluso, conspirar contra el espíritu mismo de cooperación y solidaridad que este instrumento pretende conseguir, al generar tan fuertes resistencias, frenando en lugar de facilitar el proceso de formación de capital social.

Según resultados de las evaluaciones participativas realizadas en las provincias del *Chaco* y *Misiones* de proyectos iniciados antes de 2002, SAGPyA-FIDA (2005:30) concluye que:

... existe en la mayoría de los proyectos que cayeron en la muestra un alto grado de cumplimiento por parte de los productores de las actividades previstas para la utilización del crédito. Sin embargo, este resultado se vio relativizado en algunos proyectos en los que el destino del préstamo era la realización de inversiones conjuntas y en los que el acceso a la utilización del bien no fue equitativo.

Se trata de grupos en los que la heterogeneidad de los integrantes y la falta de una precisa reglamentación del uso del bien adquirido, hicieron posible una desigual apropiación del mismo. Esta es una de las situaciones en las que se plasma la falta de capacitación y de apoyo técnico en organización del que adolecen los proyectos. Existe una conciencia generalizada de este déficit, tanto en las UPEs como entre los técnicos y también en los grupos más consolidados de beneficiarios, hecho que facilitaría la implementación de actividades tendientes a avanzar en el tema. Es necesario, por lo tanto, desarrollar la metodología y definir las acciones apropiadas para hacerlo y en esta tarea le cabe a la UNC un rol de liderazgo.

SAGPyA-FIDA (2005:30-31) señala respecto al desembolso financiero del **PRODERNEA** que:

...es de primordial importancia llegar oportunamente con los recursos ya que el desfase puede significar, en casos extremos, la disyuntiva entre la postergación al inicio del proyecto por una campaña, o el uso inapropiado de los fondos -y por lo tanto ineficiente desde el punto de vista de la oportunidad. La entrega de los desembolsos es, frecuentemente, muy lenta, por lo que en muchos casos los proyectos se desfasan respecto a la época más adecuada para iniciar la ejecución. En este sentido ya se iniciaron actividades en las provincias que, como Misiones y Corrientes, han estimado la duración de los sucesivos pasos burocráticos hasta llegar al desembolso, y tomado la precaución de presentar los proyectos formulados y aprobados, con la antelación requerida. Ello sin perjuicio de los esfuerzos, a niveles políticos, por acortar los pasos burocráticos.

Además:

...trabajar con las instancias burocráticas para achicar los tiempos es también una necesidad que trasciende los desembolsos de crédito, ya que los excesivos trámites, demoras y peor aún, la inadecuada asignación de la facultad para liberar fondos del **PRODERNEA**, afectan y demoran otros trámites, como los de compras y contrataciones, cuando no los imposibilitan. Vinculada con las demoras administrativas, aparece la conveniencia de revisar críticamente los formularios requeridos para la solicitud de los créditos, con la finalidad de reducir y simplificar al máximo el acceso al financiamiento” (SAGPyA-FIDA, 2005:31).

Con respecto a la perspectiva de género y juventud, SAGPyA-FIDA (2005:33) menciona que “el uso creciente de los servicios del **PRODERNEA** por parte de mujeres y jóvenes es aún una meta pendiente.”

Mas allá de las restricciones comentadas en párrafos anteriores, según el coordinador nacional (entrevista con J.N.) del **PRODERNEA** la principal lección en cuanto a la ejecución del mismo, como programa de desarrollo descentralizado, es la necesidad de contar a nivel de los gobiernos provinciales, no sólo con recursos humanos capacitados y comprometidos, sino también con decisión política.

En lo que hace a la evaluación del **CAPPCA** (CEDERU, 2003:12) se reiteran algunas cuestiones señaladas para el caso de **PRODERNEA**. Así, por ejemplo, aparecen las restricciones presupuestarias que sufrió el proyecto desde sus inicios. Y además, para el caso del área de localización Chaco Húmedo, se señala un bajo nivel de ejecución.

En particular, en el caso del área de localización de *Los Blancos en Salta* se observa que:

...se verifica una potenciación mutua entre el **PFD** y la Entidad Ejecutora (EE). Para **FUNDAPAZ**, porque la ejecución de este Proyecto ha funcionado como estrategia de fortalecimiento institucional, ya que el equipamiento recibido, sobre todo los vehículos necesarios debido a las distancias a recorrer, el aporte para el funcionamiento y los técnicos contratados, le permiten una mayor llegada a escala familiar que le da un vuelco a su trabajo. Para el **PFD**, porque la experiencia y presencia de la ONG en el área, le permiten ingresar en un proceso iniciado y tener una presencia activa en el mismo, a la vez que cumplir con los objetivos trazados para el **CAPPCA** (CEDERU, 2003:28).

Además, tanto **FUNDAPAZ** como el **PFD** han mostrado flexibilidades que redundan en una mejor implementación del **CAPPCA**, entre ellas se menciona:

- ...más allá de las actividades grupales llevadas adelante en la etapa de difusión del proyecto y diagnóstico comunitario inicial, la formulación de los Proyectos Prediales para la Conservación y la Producción (PPCP) facilita la generación de un espacio de aprendizaje compartido técnico-productor. El perfil socio-organizativo que imprime la ONG se complementa así con la demanda del **PFD** del proyecto predial.
- Al modificar la exigencia de la titularidad de la tierra por parte de los beneficiarios, el **CAPPCA** no sólo amplía la población objetivo sino que facilita un cambio de actitud entre los productores que tienen posesión precaria, que aceptan la posibilidad de realizar inversiones por medio de los PPCP lo que les permite incorporar un manejo sustentable a la vez que sirve para reafirmar los derechos que le otorga la posesión veintañal.

- el **PFD** permite afianzar y ampliar el proceso de organización de los productores (se conformaron tres organizaciones vecinales nuevas), que ya se había iniciado en torno a los reclamos de tierra. De ahí que algunos productores ya estén planteando, dentro de sus organizaciones, el avance hacia cuestiones productivas (mejoramiento genético y sanidad animal) y comerciales. Esto parece particularmente importante en una población, criollos puesteros, que a diferencia de las comunidades aborígenes presenta un perfil más individualista.
- productores y técnicos han podido articular en terreno los beneficios recibidos del PFD con los de otros programas u organismos nacionales (PSA, PROINDER, INAI, etc.) potenciando la presencia individual de cada uno de ellos. (Pfr. ibidem).

En el área de localización de *Salta en las yungas y selva de transición*, el **CAPPCA** atiende a una población cuyas características corresponden a los criterios de focalización establecidos y por ende sus problemáticas pueden ser similares a las de las otras áreas. Sin embargo, CEDERU (2003:30) menciona que:

...para este caso no puede dejar de mencionarse el escenario en el que están estos pequeños productores y cuyas modificaciones pueden haber agravado su situación. La zona corresponde a un área donde tiene relevancia la explotación petrolera y donde la presencia de una empresa estatal -YPF- movía la economía del lugar. Con la privatización de dicha empresa, en la década de 1990, aumenta la desocupación (por despido) y, por lo tanto, la pobreza, estableciéndose una situación de conflicto. (...) Si bien, esto puede no haber afectado directamente a los productores agropecuarios, impacta en la economía local produciendo recesión y achicando el mercado local. A ello hay que sumar su condición de zona fronteriza que, durante la etapa de vigencia del patrón de convertibilidad, aumenta el paso de mercadería desde Bolivia. La situación de pobreza y conflictividad induce la llegada de los planes sociales, en especial aquellos que tienen que ver con subsidios directos como lo fue el Plan Trabajar o, en la actualidad, el Jefe de Hogar. Su presencia no es neutral en cuanto a los procesos organizativos de los pequeños productores y en cuanto a las estrategias de subsistencia que implementan. El **CAPPCA** ha trabajado aquí con productores en cuya estrategia de ingreso hay un fuerte componente de trabajo extrapredial que si bien está ligado a su origen, es reforzado por las dimensiones de los predios a los que acceden y por las características de la economía local: la presencia de la actividad petrolera, de aserraderos, de localidades urbanas cercanas y accesibles a lo largo de la ruta, etc. El Proyecto de Extensión y Transferencia Tecnológica (PEyTT) es formulado a partir de la experiencia realizada por el proyecto GTZ, tanto en cuanto a la propuesta técnica como de estrategia de intervención. Y, comienza a implementarse con los mismos técnicos que habían participado en él, pero dentro de un esquema institucional que en la actualidad parece funcionar no sin tensiones.

Finalmente, CEDERU (2003:34) concluye que:

... en general, y de acuerdo con la evaluación de coherencia, el **CAPPCA** del PFD fue afectado por problemas financieros (básicamente restricciones presupuestarias) a lo largo del proyecto que alteraron su ejecución, en especial durante el 2002, ante la falta de disponibilidad de fondos locales. Problemas de organización llevaron al retraso de la implementación del subcomponente de experimentación adaptativa; puede apreciarse claramente cómo repercutió en el desarrollo del proyecto en la mayoría de las áreas de localización, por la cantidad de emprendimientos que se observan y por la importancia que le adjudican técnicos y usuarios dentro del contexto del **PFD**. El subcomponente menos afectado es el de Extensión y transferencia tecnológica, y al cual pueden atribuírse los éxitos observados a lo largo de nuestras recorridas de campo en la mayoría de las áreas de localización. En tanto que el tercer subcomponente, de importancia capital para afianzar el módulo ambiental del PFD, las campañas de educación ambiental, fue el más afectado por problemas financieros, hasta que se decidió su suspensión.

Como elementos positivos los autores mencionan la necesidad de destacar:

La estrategia llevada a cabo por el **PFD**, en el sentido de que ha sido acertada una estrategia basada en unidades agrícolas familiares, en la medida que la familia contemplada como unidad de producción es considerada un microsistema que posee extraordinaria capacidad, resistencia y flexibilidad, además de que histórica y estructuralmente se encuentra bien dotada para ejecutar múltiples funciones, por lo que el cultivo de árboles para satisfacer las necesidades de leña y madera puede resultar adecuado dentro de los sistemas agrícolas administrados por familias.

Como elementos a mejorar señalan:

... la demora en la aprobación de los proyectos dependientes del **PFD** respecto del productor, ya que esto ha promovido un bajo nivel de ejecución efectivo. No se aprecia aún, en la práctica, la relación entre los Proyectos de Experimentación Adaptativa (PEA) y PPCP, por la presencia de escasa cantidad de proyectos PEA y una puesta en marcha desfasada de la implementación de los proyectos prediales en la mayoría de las áreas de localización, y en que no existe aún una estrategia de replicabilidad de las experiencias exitosas (CEDERU, 2003:37).

De la entrevista con el coordinador de extensión del **CAPPCA**, surge que no se ha logrado implementar el componente de educación ambiental de este proyecto porque, además de los problemas financieros, para que la temática sea parte de la currícula en las escuelas, era necesario trabajar y acordar con las áreas de educación de las provincias. En general, el entrevistado afirma que el **CAPPCA** fue creciendo en su propuesta de atención a productores, por lo que requeriría avanzar por sobre la etapa de proyecto piloto (entrevista con N.B.).

Tanto en lo comentado en los párrafos anteriores como en lo que sigue (estudios sobre otras cuestiones diferentes a las evaluaciones de los PDR) se acentúa la mención sobre la importancia para el desarrollo de los PDR de las restricciones vinculadas con la no disponibilidad de recursos financieros y humanos.

En la provincia de *Chaco* por ejemplo, Codutti (2003:38) menciona que:

...con relación a los programas gubernamentales de desarrollo rural se manifiestan déficit en el cumplimiento de la planificación de actividades, situación atribuible, en muchos casos, a problemas presupuestarios, fundamentalmente en aquellos cuyo financiamiento depende, total o parcialmente, del presupuesto nacional o de recursos de contrapartida provincial. Esta situación también resiente el trabajo con los grupos de beneficiarios.

RIMISP (2004: 13) señala que:

...los Programas de Desarrollo Rural tuvieron una histórica discontinuidad de financiamiento (lo cual no impidió crear nuevos programas con menor articulación, lo que hace suponer que son productos de los intereses de las distintas fuentes de financiamiento). El crédito otorgado a los pequeños productores no se adecua a sus necesidades. Algo similar ocurre con la asistencia técnica que es limitada temporalmente y para la cual existe un déficit de

profesionales técnicos especializados. Esto plantea la problemática de un apoyo estatal inadecuado para poder lograr la sustentabilidad económica de la población que es apoyada con estos proyectos. No hay ninguna contrapartida en el presupuesto de organismos nacionales, provinciales o municipales que garantice, una vez terminado el desembolso del crédito externo, el apoyo económico hasta que se produzca el despegue en los ingresos de los productores.

Y en este sentido, Manzanal y otros (2003a:23) afirman con respecto a los recursos de los PDR para el año 2002 que:

...los programas de desarrollo rural en la Argentina están acostumbrados a trabajar en situación de incertidumbre. Y esto no se refiere sólo a un problema de falta de recursos sino, y quizá peor, a un problema de certeza sobre la situación de recursos en el futuro inmediato. (...) Los programas operativos anuales pierden sentido cuando la entrega de los recursos no sigue las secuencias programadas. Y esto no sólo afecta la credibilidad y sostenibilidad de los programas para los beneficiarios sino también para sus propios técnicos y referentes. (...) La distorsión entre programación y acción y la falta de regularidad en la entrega de los fondos es para los programas agropecuarios especialmente grave porque éstos están ligados a los ciclos agrícolas. (...) Los programas de desarrollo rural terminan desarrollando, cumpliendo y justificando metas readaptadas a la situación de crisis que estén pasando (sea vinculada a la crisis nacional, provincial o de la institución particular)...la disponibilidad de personal, oficinas, movilidad y equipamiento es muy despareja entre PDR y no parece guardar una relación equivalente con la población beneficiaria atendida. Acciones de coordinación entre programas demandan un análisis exhaustivo del ítem recursos en sentido amplio.

Sobre los insumos, recientemente, un informe SAGPyA-FIDA (2005:37) sostiene para el caso de PRODERNEA (y PRODERNOA) que “es imprescindible, para cumplir con la ambiciosa programación de 2005, superar las limitaciones por la falta de insumos tales como equipos informáticos, acceso a Internet, teléfonos, materiales para trabajar con los productores y otros insumos.”

b - El perfil de los beneficiarios

El perfil de los beneficiarios es un tema no sólo en permanente cambio (producto de la evolución socioeconómica del país) como también de histórica discusión académica sobre qué constituye un pequeño productor, un campesino, un productor pobre, etc.

La gerente de operaciones del **PSA-PROINDER** (AIR) considera que los programas de intervención en desarrollo rural vienen trabajando con pequeños y medianos productores, y esto ya es un recorte de la población de los ámbitos rurales. Pero afirma, también, que es necesario empezar a pensar la incorporación de otros actores vinculados al desarrollo de los ámbitos rurales de nuestro país. Una enseñanza de los PDR, que rescata la entrevistada es que han permitido probar algunas operatorias y hoy se puede decir cuáles son las que funcionan y cuáles no para un determinado perfil de productor. Y esto también repercute en cómo y quién debería llevar a cabo una determinada estrategia. Por ejemplo, para poder asistir a trabajadores transitorios, la SAPGyA (en tanto focaliza en la cuestión productiva) tuvo que

incorporar el criterio de que éstos tuvieran una parcela de tierra. Y aquí es donde pueden aparecer problemas asociados al perfil del beneficiario, como sucedió con el **PROINDER** y con los subsidios para el autoconsumo a este sector, ya que ciertos trabajadores abandonaron el proyecto cuando encontraron un trabajo asalariado.

RIMISP (2004: 13) señala que los PDR suelen experimentar un corrimiento hacia arriba en el perfil de los beneficiarios focalizados, por la mayor capacidad que tienen los de más recursos para gestionar el apoyo del programa y, cuando corresponde, para devolver los créditos.

Siguiendo esta observación, Manzanal y otros (2003b: 45) mencionan para el caso de *Salta* y *Misiones* que:

... algunos de los grupos de beneficiarios del **PSA** entrevistados en ambas provincias, no concuerdan con el perfil histórico de los beneficiarios de este programa, sino que serían pequeños productores en proceso de descapitalización. Este pequeño “corrimiento hacia arriba” en el perfil de beneficiarios del **PSA** podría explicarse por su mayor capacidad de devolver un crédito. Sobre todo teniendo en cuenta que los que están en situación NBI pueden acceder a los subsidios del **PROINDER**.

De un modo similar, Craviotti y Soverna (2003: 7), comenta que “la población objetivo de estos Programas, con excepción de la del **PROHUERTA**, no alcanza a todos los pobres rurales. En general está acotada a un subconjunto vinculado a la producción agropecuaria: pequeños productores minifundistas (197.000 familias), hogares rurales-agrarios pobres (127.000), explotaciones con menos de 25 has (50.000 familias en la región NEA).” En tal sentido, agrega que:

... el problema más fácilmente visible es el de la cobertura social y geográfica que se manifiesta en vacíos y superposiciones en la atención de la población beneficiaria. (...) los programas sólo atienden a una parte de la población rural pobre y, aún dentro de esa parte, se reconocen tipos de actores para los cuales no hay oferta institucional o ésta es muy escasa (“los grises”) y hay zonas geográficas sin atención.

También existen áreas sobre atendidas que no quiere decir, necesariamente, bien atendidas. Esta limitación impide conocer, aún hoy, cuánta es la población efectivamente incluida en el conjunto de los Programas de Desarrollo Rural de la SAGPyA.

En efecto, cada programa es focalizado y, como tal, define el alcance de sus acciones en el marco amplio de atención a la pobreza, pero sin establecer criterios comparables que permitan reconocer la heterogeneidad social que se inscribe en ese marco general. Para subsanar el problema de las superposiciones se han realizado acuerdos entre los programas y diseñado sistemas informáticos de seguimiento como el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros y, en la misma SAGPyA, se ha preparado y está en vías de implementación una base de beneficiarios de los programas arriba enumerados. Sin embargo, estos mecanismos no reemplazan lo que puede ofrecer una política articulada desde una visión única de desarrollo, aunque ejecutada con diversos instrumentos en función de los distintos tipos de beneficiarios (Craviotti y Soverna, 2003:8).

En esta misma línea, considera que:

... vinculado con la cobertura hay problemas que devienen del acceso a los distintos servicios que ofrecen los programas: asistencia técnica, financiamiento, capacitación y otros. Cada programa definió su oferta en función de sus propios objetivos y prioridades bajo la orientación del organismo financiador. No se tomó en consideración una tipología de beneficiarios y, como tal, tampoco se definió un gradiente de servicio o instrumento adecuado a cada tipo identificado. En el acceso a esos paquetes se privilegió la capacidad de demanda de los beneficiarios. Esa capacidad no se define únicamente por la necesidad que deviene de sus recursos, y condiciones, sino de tener contacto con organizaciones intermedias o de apoyo, del acceso a la información (en general relacionado con el contacto con instituciones) y la posibilidad de organizarse para acceder a los servicios. En esa línea, la asistencia financiera y la asistencia técnica se otorga a grupos con escasa vinculación entre sí, para generar impacto amplio sobre el territorio y la comunidad. El trabajo con pequeños grupos, sumado a la dispersión geográfica, la variedad de actividades, los montos limitados y discontinuos, hacen que los programas tengan poca incidencia en las producciones en las que los pequeños productores tienen presencia significativa en el mercado. En síntesis hay dispersión de esfuerzos y no se presta suficiente atención a los problemas de mercado (Craviotti y Soverna, 2003:8).

Manzanal y otros (2003b: 65-66) señalan, para el caso de *Salta* y *Misiones*, la sumatoria de asistencias (que a veces se superponen) recibidas por los productores (diferenciados en tres tipos³, ver cuadro 14 abajo):

- ... los pequeños productores minifundistas reciben: a) subsidio para herramientas, equipos y materiales del PROINDER y CAPPCA, b) asistencia técnica del PROINDER, CAPPCA y MINIFUNDIO, c) capacitación del PROINDER, PROHUERTA y MINIFUNDIO, d) insumos subsidiados del CAPPCA y PROHUERTA.
- los pequeños productores en proceso de descapitalización reciben: a) crédito del PSA y PRODERNEA, b) subsidio para herramientas, equipos y materiales del PROINDER, c) asistencia técnica del PROINDER, PSA, CAMBIO RURAL, MINIFUNDIO y PRODERNEA, d) capacitación del PROINDER, PSA, CAMBIO RURAL, MINIFUNDIO y PRODERNEA, e) insumos subsidiados del PROHUERTA.
- los pequeños productores capitalizados reciben: a) crédito del PRODERNEA, b) asistencia técnica del CAMBIO RURAL y PRODERNEA y c) capacitación del CAMBIO RURAL y PRODERNEA.

Cuadro 14: SALTA y MISIONES. Tipos de instrumentos que llegan a los grupos por perfil del beneficiario y según programa

Programas	Crédito	Subsidio Herramientas, equipos y materiales	Asistencia técnica	Capacitación	Insumos subsidiados
PROINDER		M D -	M D -	M D -	
PSA	- D -		- D -	- D -	
CAPPCA		M - -	M - -		M - -
CAMBIO RURAL			- D C	- D C	
PROHUERTA				M D -	M D -
MINIFUNDIO			M D C	M D C	
PRODERNEA	- D C		- D C	- D C	

³ Los pequeños productores minifundistas son pobres estructurales: con insuficiente capital, escasas herramientas, muy limitada dotación de tierra, importante producción destinada al autoconsumo, con o sin excedentes para el mercado, mano de obra exclusivamente familiar y trabajos transitorios fuera del predio. Pequeños productores en proceso de descapitalización: algunas maquinarias, mayor dotación de tierra, mayor y/o mejor vinculación con los mercados, mano de obra familiar, con contratación transitoria de asalariados que atraviesan procesos de descapitalización. Pequeños productores capitalizados que disponen de una dotación de maquinarias y de tierras adecuadas como para insertarse más equitativamente en los mercados y aunque hay presencia de trabajo familiar, también contratan mano de obra asalariada transitoriamente.

Fuente: Manzanal, M. Caracciolo Basco, M. Arqueros, M.X. y Nardi, M.A. "Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas". PROINDER – SAGPyA. Buenos Aires. 2003.

Referencias: Las categorías que se utilizan en el cuadro surge de una descripción del perfil de los productores de los grupos entrevistados en Salta y Misiones durante 2003.

M: Pequeños productores minifundistas

D: Pequeños productores en proceso de descapitalización

C: Pequeños productores capitalizados

De lo anterior, las autoras rescatan para *Salta* y *Misiones*, tres cuestiones en torno a la superposición y/o complementación de los PDR a través de su accionar⁴:

1. Los PDR se superponen en relación con el perfil del beneficiario y el tipo de servicios que en consecuencia se plantean ofrecer en los documentos de formulación. Por ejemplo PROINDER, PROHUERTA Y MINIFUNDIO, plantean entre sus actividades la capacitación a los minifundistas en temas alimentarios o los subsidios de PROINDER Y CAPPEDA para huertas y granjas, destinados también a los minifundistas.
2. En relación con los servicios que efectivamente cada PDR ofrece a los pequeños productores observamos, en una misma zona, que existe superposición. Por ejemplo, PRODERNEA y PSA ofrecen crédito a los productores en proceso de descapitalización.
3. El último aspecto es lo que efectivamente llega a la gente cuando se pone en acción la dinámica de cada territorio. Aquí se pueden dar dos posibilidades. Una es que efectivamente haya superposiciones porque los técnicos acercan a sus grupos todos los recursos posibles, aunque se superpongan o no correspondan al perfil del beneficiario⁵. Una segunda posibilidad es que los técnicos se articulen e interactúen de modo de complementar los recursos de diferentes programas⁶. Siguiendo con esta lógica, no podría negarse que cualquiera de las familias productoras, principalmente las minifundistas, necesitan y están habilitadas para recibir los apoyos mencionados de los diferentes PDR. Lo que está en cuestión es la efectividad del gasto social es decir, la relación entre los costos de los servicios brindados y los beneficios obtenidos por los usuarios. En este sentido, observamos que los productores deben acudir a varias "ventanillas de desarrollo rural" cada una de las cuales tiene costos fijos de estructura. Esto se agrava cuando al sumar todas las ventanillas los productores no disponen de lo necesario para su desarrollo (Pfr. Manzanal y otros, 2003b: 65-66).

Manzanal y otras (2003b:46) mencionan que "dadas las dificultades de financiamiento, los PDR han priorizado la elección de aquellos grupos de productores que -según técnicos de terreno y vecinos- han demostrado un mejor desempeño en los programas o bien tienen un 'capital social' (forman parte de comisiones barriales, asociaciones de productores, iglesias, etc.)".

Otro de los beneficiarios de los PDR son, cada vez más, actores que no provienen originalmente del sector productor agropecuario, como asalariados transitorios (PROINDER, PROHUERTA), artesanos (PRODERNEA). Manzanal y otros (ibidem) señalan que algunos beneficiarios de CAMBIO RURAL y de PSA son nuevos actores que vienen del ámbito

⁴ La primera se refiere a los servicios que ofrecen los PDR en sus documentos de formulación, la segunda cuestión se refiere a los servicios que ofrecen en terreno y la tercera es el tipo de interacciones que se dan efectivamente -complementación o superposición- cuando 'entran en juego' los actores locales, principalmente los técnicos de terreno.

⁵ Por ejemplo, un grupo que recibió subsidios para materiales y herramientas de CAPPEDA y PROINDER.

⁶ 1. Un ejemplo es el que surge de una entrevista a un grupo que se conformó para recibir un subsidio del PROINDER (de autoconsumo) para la compra de materiales para la huerta y asistencia técnica. El CAPPEDA le subsidió la plantación de árboles frutales y además la asistencia técnica. El PROHUERTA le da semillas (el PROINDER no subsidia insumos) y

urbano, e incluso mantienen su vivienda principal en la ciudad. Esto estaría indicando una búsqueda de alternativas al desempleo urbano mediante actividades intensivas en el sector agropecuario (cunicultura, apicultura, etc.). La modalidad de trabajo con este tipo de actores, plantea la necesidad de repensar el tipo de intervención propuesto por los PDR, que históricamente vienen trabajando con productores agropecuarios.

Aparicio y Tapella (2002:14) mencionan respecto a los trabajadores temporarios agropecuarios que el **PROINDER** no ha sido capaz de generar una estrategia clara de intervención para este sector de los beneficiarios.

...la propia condición de estos potenciales beneficiarios se ha precarizado en los últimos años, incrementando su propia condición de inestabilidad. Frente a ello, se hizo muy difícil generar proyectos productivos sostenibles y desarrollar alternativas concretas para y con este sector. En algunas provincias donde se trabajó centralmente con este sector, se observa una rotación importante en la composición de los grupos, coherente con conseguir algún ingreso asalariado y retraerse de la producción.

De todas maneras, esta situación es desigual entre las provincias. Manzanal y Jiménez (2002:3) señalan que fueron atendidas por el **PROINDER** en la *provincia de Buenos Aires* varias familias muy pobres, la mayoría trabajadores transitorios agropecuarios, desocupados por largos períodos, que lograron a través de los subsidios del Programa, mejorar su autoconsumo.

Como hemos mencionado en párrafos anteriores, el caso del **CAPPCA** en la zona de yungas de Salta, también trabajó con productores con un fuerte componente de trabajo extrapredial, reforzado por las dimensiones de los predios a los que acceden y por las características de la economía local.

El trabajo con otro tipo de actores del medio agrario por parte del **PRODERNEA**, aun no ha sido del todo relevado.

c - Los instrumentos contemplados. Metodología de trabajo. Integración entre los instrumentos de un mismo PDR y entre distintos PDR

En los siguientes párrafos se trata de dar cuenta del papel de los instrumentos de intervención de los PDR: la asistencia técnica, la capacitación y el financiamiento⁷. En el caso del **PRODERNEA**, por haber existido una misión de reorientación, se tiene mayor información al respecto. De los informes de monitoreo del **PROINDER**, al año de ejecución, también

capacitación para la elaboración de alimentos. Por último, el Plan Jefes/as, aunque no es un PDR, les otorga \$150 que las familias utilizan para la compra de otros alimentos, vestimentas, remedio y etc.

⁷ En este apartado se encara un análisis que está focalizado en los instrumentos y componentes de los PDR, mientras que las menciones previas sobre los instrumentos y componentes sólo se circunscribieron a la existencia de articulaciones y superposiciones entre PDR a partir del trabajo con grupos de beneficiarios.

surgen conclusiones interesantes, aunque las mismas no reflejen la realidad actual, debido al paulatino proceso de ejecución de estos instrumentos. De todas maneras, el trabajo de Manzanal y otros (ibid) en torno a todos los PDR de la SAGPyA en las provincias de *Salta* y *Misiones*, nos da una aproximación importante a la problemática de la integración entre los instrumentos de cada PDR y entre los de distintos PDR.

Para el **PRODERNEA**, la *capacitación* según el FIDA (2002) tuvo las siguientes dificultades o limitaciones: a) restricciones presupuestarias, b) sesgo productivo en la capacitación a beneficiarios, c) debilidad de la capacitación destinada a técnicos, d) percepción diferenciada de los alcances y estrategias del proyecto por parte de los técnicos y de los beneficiarios, y e) ausencia de responsables provinciales de “capacitación y comunicación”.

Para el subcomponente de *desarrollo comercial y agroindustrial*, FIDA (2002) señala que sus actividades se concentraron más en los aspectos comerciales que en la parte agroindustrial. Las limitaciones y restricciones de la ejecución de este subcomponente fueron: a) la ausencia de un responsable para el mismo, b) la debilidad en su diseño, c) la importancia marginal otorgada a esta área de comercialización y agroindustrias dentro de la UNC, y d) la carencia de una estrategia de intervención.

En cuanto al componente de *servicios financieros de apoyo a la producción*, FIDA (2002:30) señala:

... la falta de ideas de proyectos en el año 2000 en las dos provincias (Chaco y Misiones) condujo a la UNC a solicitar la colaboración de FINAGRO de la SAGPyA para ayudar en la identificación de proyectos.

Entre las lecciones de experiencia de la UPE de Misiones en cuanto al otorgamiento de *créditos*, FIDA (2002:33) señala que:

... las claves para lograr buenos recuperos fueron i) la divulgación y promoción del crédito, ii) la realización de un buen diagnóstico inicial: identificación de beneficiarios, análisis de la capacidad de la mano de obra para el proyecto, mercado, etc., iii) la formación de grupos con miembros conocidos entre ellos, iv) el acompañamiento y seguimiento al uso del crédito, v) la contraloría social interna del grupo, y vi) la incorporación de los técnicos privados para la asistencia técnica.

En relación al acceso al *crédito* por parte de las mujeres productoras el documento observa que “la información muestra que hay un sesgo hacia el lado de los hombres (91.9%) en desmedro de la mujer que representan en promedio el 8.1%” (FIDA, 2002:32).

En relación al componente *Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes* (FACA) FIDA (2002:40) rescata que el **PRODERNEA** “con la finalidad de aunar esfuerzos para apoyar a

los aborígenes, en Chaco se suscribieron convenios inter-institucionales. Algunos fueron para actividades concretas y otros para procesos⁸. En cuanto a las dificultades y limitaciones encontradas para la ejecución de este componente, FIDA (2002) menciona entre otros: a) normativa de ejecución relativamente débil, b) dificultades para financiar necesidades básicas, c) mecanismos de identificación de los proyectos desde los técnicos y no desde los beneficiarios, y d) riesgos en la administración de los recursos desembolsados por parte de la población aborígen.

Finalmente, la Coordinadora Técnica Nacional (a cargo) del **PRODERNEA**, señala que actualmente entre los temas pendientes está el de *comercialización y el de tierras*, mencionando que el programa ha avanzado muy poco en la titularización de tierras (entrevista a S.M.).

El análisis conjunto de los instrumentos de todos los PDR, realizado por Manzanal y otros (2003b:52-55) llega a las siguientes conclusiones para *Salta y Misiones*:

La *asistencia técnica* grupal ha sido un instrumento tradicional para promover la organización de los pequeños productores. Sin embargo actualmente se percibe que limitar las acciones a grupos con un tope de integrantes produce recortes artificiales en 'grupos' mas grandes: comunidades aborígenes, asociaciones de PPM, asociaciones vecinales y Ferias Francas. ... En el caso de los que proporcionan crédito (**PRODERNEA** y **PSA**) los grupos son más reducidos porque la garantía solidaria en torno al crédito lleva -tanto a productores como a técnicos- a ser más rigurosos en la elección de sus integrantes.

La frecuencia de la asistencia técnica se define en la normativa de los PDR por la complejidad del proceso productivo y no por las necesidades de participación y organización de los grupos. El *financiamiento* de los PDR. En primer lugar, corresponde destacar que el **PSA** y **PROINDER** tienen subproyectos diferentes según el perfil del beneficiario. Estos subproyectos permiten diferenciar el destino y el monto del proyecto según: (i) el nivel económico del grupo, (ii) su desempeño como grupo en cuanto a cumplimiento de las metas del proyecto, (iii) su nivel organizativo, y (iv) las necesidades u objetivos que se plantea el grupo. En la mayor parte de los subproyectos del **PROINDER** (no en todos) se constató una adecuación con lo mencionado precedentemente. (...) la adecuación más precisa que ofrecen los subproyectos a las necesidades de los grupos constituye un estímulo para la participación en la gestión de los proyectos.

Sin embargo, también se relevó en las entrevistas que a algunos grupos que recibieron subsidios **PROINDER B**⁹ los montos recibidos les resultaron insuficientes ya sea para concluir las obras o para disponer del equipamiento necesario para lograr una inserción adecuada en los mercados. En otros subproyectos B del **PROINDER**, en los casos que se financiaron instalaciones o maquinarias para actividades conjuntas, se encontró que la asistencia técnica o la capacitación en gestión empresarial asociativa resultaron insuficientes. (...) Los proyectos **PROINDER B** entrevistados requieren más capacitación en gestión

⁸ Entre los convenios suscritos se destacan: a) con la Fundación Chaco artesanal en el 2000 para apoyar en la promoción, exposición y venta de artesanías aborígenes del NEEA en una feria de Buenos Aires; b) con la Administración Provincial del Agua (APA) en el 2001 para la instalación de fuentes de agua, confección de planos, supervisión y convocatorias de precios, c) con la Organización Internacional Alimentaria (OIA) en el 2002 para la certificación orgánica de miel y productos caprinos, además, de provisión de capacitación, y d) con el Centro de Investigación y Formación para la Modalidad Aborígen (CIFMA) en el 2002 para la elaboración de materiales didácticos y de capacitación con aborígenes.

⁹ Los proyectos B son para la producción de bienes y servicios, destinados a beneficiarios con o sin experiencia anterior de trabajo grupal. Se otorgan \$3.500/ familia y \$52.500/ grupo para bienes e infraestructura de uso comunitario y/o predial.

empresarial asociativa cuando implican el uso común de instalaciones y maquinarias, un análisis financiero más ajustado y una infraestructura de servicios a la producción que en general implica el apoyo de los gobiernos locales.

Los beneficiarios del **PSA** valoran mucho la posibilidad de acceder a un *crédito*, aunque en la mayoría de los casos consideran que el monto recibido es insuficiente (máximo \$ 1.200 por familia en 2002) para un despegue económico en su actividad. En **PRODERNEA** (...), los grupos entrevistados sostuvieron que las tasas de interés eran muy altas, lo cual inhibía una mayor participación de los productores en el programa.

La *capacitación*¹⁰. (...) En la mayoría de los casos las capacitaciones impartidas fueron de carácter técnico productivo: cómo trabajar el predio, la granja, la huerta, la parcela forestal, enfoques agroecológicos o la comercialización. Dado que se asimila toda actividad de los pequeños productores como una forma de participación, se incluye a este tipo de capacitaciones como 'capacitaciones para la participación'. Esto nuevamente está mostrando la variabilidad y amplitud de este concepto en el imaginario de técnicos y referentes.

En los hechos, y mayoritariamente, no hay capacitación específica para fortalecer la participación grupal de los pequeños productores (sea para el diagnóstico sobre potencialidades y restricciones existentes en su territorio, sea para la autogestión de proyectos conjuntos, sea para el control y seguimiento de sus programas, sea para el fortalecimiento de sus organizaciones de base). En los proyectos que implican actividades económicas grupales -como las ferias francas o las fábricas para el procesamiento de alimentos (subproyectos B y D del **PROINDER** principalmente)- es insuficiente la formación en gestión empresarial asociativa.

En relación a la *asistencia técnica*, Aparicio y Tapella (2002:14) comentan que de los informes de monitoreo se concluye que:

... los beneficiarios siempre han indicado que la cantidad de jornales y la duración no es suficiente". Y agregan que: "respecto a las ONGs y su papel como proveedoras de asistencia técnica se observó -en términos generales- que no ha sido sobresaliente la intervención de dichas entidades. Siempre existió un pre-concepto de que los grupos apoyados por las ONGs lograrían mayores avances en cuanto a lo socio-organizativo, además de desarrollar mejor proyectos. Este supuesto se basa en que estas organizaciones tienen mayor experiencia en desarrollo rural y cuentan -en muchos casos- con equipos interdisciplinarios. De los monitoreos surge que muchos grupos apoyados por ONGs con historia en el tema no tienen un funcionamiento grupal acorde con su experiencia y sus proyectos no sobresalen en forma significativa, al tiempo que muchos grupos formados y asistidos por técnicos independientes han resultado ser excelentes grupos y proyectos. En términos generales se acuerda que: (1) la asistencia técnica presenta debilidades en cantidad y calidad, (2) hay falta de tradición de trabajo con el sector, (3) hay un manejo limitado de elementos metodológicos apropiados para trabajar con el sector campesino, (4) hay problemas (en muchos casos) para la apropiación de las tecnologías propuestas y (5) se han ofrecido en algunos casos 'paquetes' tecnológicos no apropiados a las condiciones de los productores, limitando la sostenibilidad de los proyectos.

Respecto a los subproyectos 'C'¹¹ del **PROINDER** señalan que:

... se ha observado que este tipo de emprendimientos han representado alta complejidad en los proyectos y muchas dificultades en cuanto a aspectos socio-organizativos. (...) Pareciera desprenderse que para proyectos de semejante magnitud, la intensidad y duración de la asistencia técnica es totalmente insuficiente. Es evidente que 12 jornales para un año de asistencia técnica no permiten hacer que el proyecto funcione. Originalmente se tenía el

¹⁰ En este trabajo se analiza la capacitación sólo en los aspectos vinculados con la promoción y consolidación de la 'participación' de los beneficiarios en sus respectivos grupos, organizaciones y en la gestión de los propios PDR

¹¹ Los subproyectos C se refieren a: infraestructura de uso comunitario vinculada en forma directa o indirecta a la producción, y destinada a grupos ya formados. Los montos respectivos son de \$3.500 por familia y \$100.000 por grupo para infraestructura de uso comunitario.

supuesto de que las provincias o los municipios tendrían capacidad instalada para poner en marcha (diseño, ejecución, capacitación, etc.) estos proyectos, requiriendo del PROINDER básicamente el apoyo financiero. En general el apoyo de las provincias y los municipios ha sido muy limitado o nulo. Además, en muchos casos se ha requerido asistencia técnica específica, la cual no se obtuvo, perjudicando el proyecto. Según los monitores, está claro que los casos exitosos tuvieron que ver con: (1) comunidad que venían desarrollando proyectos asociativos con anterioridad (existía experiencia organizativa) y (2) habían otras instituciones trabajando y apoyando al grupo (ONGs, Municipalidad, organismos provincias, etc.). Otro aspecto importante respecto a estos proyectos es el hecho de que en general las visiv. Como propuesta se señala que los subproyectos 'C' son muy importantes, pero que debieran ser diseñados de otra forma" (Aparicio y Tapella, 2002:15).

De todas maneras, Manzanal y Jiménez (2002:29) consideran respecto a esto monitoreos del PROINDER que, en tanto refieren al primer año de ejecución: "... la medición del impacto en las familias está realizado en un período muy reciente o muy corto desde el inicio del proyecto (un año). Entonces es difícil o no puede visualizarse adecuadamente dicho impacto en las familias (...) estas inversiones requieren más tiempo para ser evaluadas porque así mismo las actividades del **PROINDER** deben ser vistas como parte de UN PROCESO."

Manzanal y Usandivaras (2002b: 15) señalan en el monitoreo a grupos del **PROINDER** en la provincia de *Neuquén* que:

... las familias consideran sumamente importante para ellas la asistencia técnica, el rol del técnico visitándolos y capacitándolos en materia productiva y organizacional. También el acompañamiento y capacitación para la realización de gestiones. (...) Los miembros del grupo que han asistido a distintos encuentros con productores de otras zonas, sea de capacitación o de organizaciones de productores, reconocen la importancia de estas oportunidades de formación y de intercambio

Asimismo, estos autores indican las dificultades del manejo administrativo de los gastos efectuados por parte de los grupos beneficiarios, "en general atribuidos a desconocimiento de estas cuestiones (...): cómo manejarse con los tres presupuestos (la compra a partir de la aprobación de uno de ellos), qué es realmente una factura legal y qué no lo es" (ibidem).

La gerente de operaciones del **PSA-PROINDER** (AIR) considera que el mayor impacto del trabajo a nivel de proyecto grupal (ligando asistencia financiera y técnica) se da a nivel del capital social de las personas (capacitación, formación, vínculos interpersonales). En cambio, en los aspectos económicos, a nivel de ingresos y de la organización local, son pocos los casos exitosos en el país. De la experiencia se observa que es necesario incorporar equipos técnicos interdisciplinarios y repensar la asistencia técnica y la capacitación como una única unidad instrumental de llegada a la población beneficiaria (entrevista con M.C.).

En relación también a la asistencia técnica, M.C. considera que los pequeños productores, la valoran más que a la asistencia financiera, es un sector que es la primera vez que tiene una asistencia pagada por el Estado.

Sin embargo, Codutti (2003:43) para el caso del *Chaco* señala que:

... las organizaciones rurales identifican como un problema la escasa capacitación y entrenamiento de los técnicos de campo, el desconocimiento de algunas prácticas aplicadas por las comunidades para el manejo de los cultivos, el aprovechamiento del monte o la cría ganadera y la falta de continuidad de las estrategias de intervención. A la cuestión anterior se suma la falta de coordinación entre los programas de desarrollo rural que operan en la provincia y entre estos y los programas sociales.

(...) Es muy fuerte también el cuestionamiento a los técnicos en la elección de la población beneficiaria, en el sentido de que habría un sesgo hacia la exclusión de aquellos productores que podrían resultar conflictivos para los grupos. Al respecto, cabe señalar que esta percepción no es la más difundida entre las organizaciones, aunque es expresada por aquellos que poseen mayor trayectoria y actuación en la provincia. Codutti (2003:43)

El tema de comercialización va ligado a la asistencia técnica y si bien un PDR puede mejorar la producción primaria (calidad, rendimiento), para algunos productos hay un mercado y es difícil cambiarlo. Pero hay productos que no tienen mercado, que hay que armarlo. Y es en esta temática donde los programas tienen una gran debilidad ya que no solo no dan asistencia técnica en comercialización sino que además, el tema de la formación de mercados es más difícil de abordar (entrevista con M.C.).

Pensando en el desarrollo territorial, el coordinador del **PSA-PROINDER**, G.B., considera que los microemprendimientos grupales fue una etapa importante pero intermedia en el proceso del desarrollo rural. Esta modalidad debe evolucionar en el presente hacia otras formas de trabajo con mayores efectos en el territorio (entrevista con G.B.). Y en esto acuerda Carballo (2001:14) cuando afirma que:

... la organización 'por proyecto' permite avances pero también muestra importantes restricciones, entre las que se destacan: la prioridad asignada al incremento de la oferta para el mercado; la subestimación de la importancia de las relaciones macro-micro; las limitaciones resultantes de restringir las propuestas a la explotación; la superposición de programas de intervención del sector público destinados a los mismos beneficiarios y la incapacidad de construir alianzas estratégicas con los diversos actores existentes en el medio.

En relación a los *instrumentos y metodología de intervención*, Carballo (2001:13-14) afirma que:

... se van asumiendo -explícita o implícitamente- algunos elementos comunes del diagnóstico, que se manifiestan en la similitud de estrategias, metodologías y la valoración de los mismos instrumentos. Es común también la falta de referencia –o subestimación- de los condicionantes estructurales, los debidos a la política macroeconómica y a la inadecuación de las políticas públicas.”

La coordinación existente entre los distintos organismos públicos responsables es mínima, aunque deben reconocerse esfuerzos para mejorarla, especialmente a nivel local y provincial. Es manifiesta la falta de orientación (y decisión) política en ese sentido. Aún a nivel de la SAGPyA existe una notoria falta de coordinación entre los programas orientados al mismo tipo de destinatarios; lo mismo podría decirse entre SAGPyA e INTA. La creación de una Comisión de Desarrollo Rural en ese ámbito puede considerarse como una toma de conciencia de lo expuesto.

... Son diversos los Programas creados para dar respuesta a necesidades de los distintos tipos de productores familiares, así como significativos los recursos comprometidos; sobre todo hasta 1998, sin embargo el número de ‘beneficiarios directos’ alcanzados es reducido en relación a la población meta que cada uno de ellos establece.

2 - La participación de los beneficiarios en los PDR y el Fortalecimiento organizacional

En este punto, centramos nuestra atención en la experiencia acumulada en torno a la participación de los beneficiarios en las diversas instancias de los PDR así como en su organización y fortalecimiento organizacional. Se debe destacar que sobre este aspecto es donde hay mayor información disponible, en especial, a partir de los estudios financiados por el PSA-PROINDER.

Aparicio y Tapella (2002:13-14) señalan en cuanto a los aspectos socio-organizativos de los productores beneficiarios del **PROINDER** que:

En general se constata que no existe una fuerte estrategia nacional definida respecto a lo organizativo. Si bien el programa apoya a grupos de productores, en muchos casos el grupo es sólo un medio para acceder a los recursos. Se observan grupos donde las inversiones son prediales y las compras individuales (...) Este tipo de estrategias parece tener que ver más con convicciones personales de los técnicos, el ETA y los coordinadores, que con una decisión generalizada en todo el país. No obstante, hay que reconocer que en muchos casos es muy difícil poder implementar proyectos asociativos reales a partir de inversiones o actividades conjuntas, dada la distancia entre los beneficiarios. (...) Muchos cambios respecto al capital humano y/o social, o cambios menores (pero importantes) no se pueden registrar con los actuales instrumentos. Esto supone también, llegar a acuerdos respecto a qué dimensiones deben priorizarse en un abordaje que recupere otros aspectos actualmente no incluidos.

CEDERU (2003:30) rescata los siguientes puntos en relación a los resultados obtenidos por **CAPPCA** en el área de *Salta de las yungas y selva de transición*:

- Hay una apropiación diferencial de los beneficios del **CAPPCA** según la heterogeneidad existente entre los productores,
- El apoyo a la conformación y funcionamiento de la Feria de Aguaray puede ser considerado uno de los elementos más valiosos de la estrategia de intervención dado que esta experiencia conjuga: la participación de los beneficiarios en una organización; el acceso a un nuevo canal de comercialización; la integración comunitaria (lo rural y lo urbano conectado en un espacio común, la proyección sobre la escuela y el hospital) y la búsqueda de alternativas productivas y de mejora. (CEDERU, 2003:31)

En su estudio sobre la participación de los beneficiarios y demás actores locales y provinciales dentro de la formulación del **PROINDER**, Baima (s/f: 16) señala que “el proceso de participación en la etapa de diagnóstico/formulación fue heterogéneo en las distintas provincias dependiendo de las características del coordinador provincial del Programa Social agropecuario (PSA), quien facilitaba u obstaculizaba este proceso”. Se releva que hubo participación de las ONG -Organizaciones Técnicas de Apoyo- en la etapa de diagnóstico y fue prácticamente nula en la etapa de formulación. En esta última, no hubo

ni siquiera información acerca de los avances de la misma. Y agrega que “la participación de las ONG y de los beneficiarios en la formulación del **PROINDER**, se dio a nivel de consultas, de relevamiento de opiniones, pero fue escasa o nula en cuanto a toma de decisiones. Por lo tanto la misma no satisfizo las expectativas de estos actores, quienes realizaron en la entrevista, distintas propuestas para mejorar su participación en la etapa de ejecución”. Existió una “falla en los canales de comunicación ya que ésta no se brindó a todos los actores, de la misma manera y en los tiempos correspondientes. Todos coinciden en el excesivo tiempo de diagnóstico, formulación y negociación del proyecto, aunque las consecuencias de esta demora son visualizadas de manera diferente.” (Baima, s/f: 16).

Según Baima (s/f: 21) “las propuestas de los distintos actores involucrados en el **PROINDER** enfatizan una mayor formalización y desarrollo de las estructuras participativas. Destacan la bonanza de los mecanismos existentes pero hacen la salvedad de que su implementación está sujeta a las características e idoneidad de los coordinadores provinciales.”

Sin embargo, “preocupa los mecanismos de elección y representatividad de los miembros de los organismos colegiados” que participan en las Unidades de Coordinación Provincial del **PROINDER**. Las personas entrevistadas en el estudio “proponen la legitimación de las representaciones tanto en el ámbito de las organizaciones de apoyo, ONG, como de los beneficiarios.” Además, “enfatizan la necesidad de mejorar los canales de comunicación, con la asignación de recursos para posibilitarlos” (ibidem).

La autora afirma que si bien los mecanismos participativos propuestos en el **PROINDER** son vistos como adecuados para lograr el *empowerment* de los beneficiarios y construir la capacidad de gerenciamiento, se considera que estos por sí solos no son suficientes para el logro de este objetivo (ibidem).

De acuerdo al trabajo de esta misma autora, los funcionarios de la SAGPyA entrevistados para el informe, señalan que “como desventajas o aspectos negativos del **PROINDER**, en cierta medida la participación de un organismo internacional reduce los márgenes de libertad para hacer modificaciones. Hay además un exceso de formalización que se manifiesta en los requerimientos de informes, registros, etc. Con el agravante de que no hay financiamiento previsto para el personal incremental que requiere esta formalización” (ibidem).

Como conclusiones generales respecto a la participación en la formulación del **PROINDER**, Baima (s/f: 26) señala que:

- a. Si bien el BM propicia la participación, esto no se compadece con el financiamiento, ya que no financia actividades de participación.
- b. Los mecanismos de evaluación que prevén los programas no son lo suficientemente desarrollados para poder analizar los niveles de participación en forma más precisa.
- c. En el diseño de los programas y proyectos, lo que se releva en la etapa de diagnóstico participativo, sólo se incorpora si concuerda con los requisitos de presentación del proyecto o condiciones para la negociación prescriptas por el Banco.
- d. El Banco tiene una apertura hacia la participación, esto no en programas de mayor monto (infraestructura y reforma del Estado), donde la sociedad civil podrá tener un rol de controlar.
- e. La metodología de diseño y aplicación de proyecto del Banco Mundial no concuerda con una metodología que permita el desarrollo de actores sociales fuertes que participen de una manera más activa (diseño de proyecto versus diseño de proceso).
- f. Falta prever un mecanismo de desarrollo de actores sociales con participación creciente.
- g. La Participación se da en la etapa de diagnóstico no en la de Elaboración y Negociación.
- h. Hay problemas de jurisdicciones Nacionales y Provinciales.
- i. No fue un proceso de concertación.
- j. No hay planteado, en el PROINDER, actividades concretas en relación a actividades de Capacitación para el desarrollo organizativo, tanto de las organizaciones de base como de las organizaciones de apoyo.
- k. No hay indicadores claros en los mecanismos de Seguimiento y Evaluación del PROINDER para poder visualizar el grado de empowerment, logrado por los distintos actores.

Para el caso de *Salta y Misiones*, Manzanal y otros observan que:

...con respecto a la participación de los beneficiarios se ha venido dando en forma gradual, ... que los beneficiarios del **PSA-PROINDER** han tomado un creciente protagonismo en la gestión de los recursos financieros (grupos de pequeños productores accedieron a legisladores provinciales y nacionales, lideraron gestiones en el Congreso Nacional y a nivel de la misma SAGPyA). (...) esto ha sido más notorio a partir de la situación de crisis por la que pasó el programa, especialmente en el 2000. Y a raíz de esto ... van adquiriendo mayor protagonismo, lo cual los hace actuar y sentirse bastante dueños del programa. Y no sólo en la gestión sino también en la evaluación del Programa. Porque tienen distintas instancias de participación: a) la instancia local, b) provincial, d) regional y d) nacional ... Pero no en todas estas instancias, ni en todas las provincias hay procesos de elección de representantes. (...) no queda claro, a nivel del conjunto de las provincias, el grado de representación de los productores que efectivamente actúan en las distintas instancias de gestión (provincial -UP- y nacional -CCN). No en todas las provincias se han realizado elecciones provinciales o zonales de representantes a la UP. Este ha sido un largo proceso que ha venido evolucionando paulatinamente según las provincias. (Manzanal y otros, 2003a:29-30)

Asimismo, los autores (ibid:33-34) mencionan las debilidades de la participación en el **PSA-PROINDER** y las vinculan con que:

- a. Los mecanismos formales del programa han incidido en debilitar la participación (por ejemplo el formulario introducido con el **PROINDER** ha alejado a los productores de la posibilidad de participar en su elaboración, comprenderlo y entender que su proyecto está expresado en dicho documento).
- b. Los pequeños productores siguen muy ligados a los técnicos, les falta independencia. (...)
- c. Las dificultades de comunicación es uno de los grandes problemas ... para llegar hasta los productores y delegados y que a su vez estos se comuniquen entre si y lleven y traigan documentación e información.
- d. La carencia de recursos financieros y de movilidad ... para llevar a cabo el plan de participación se necesitan recursos, para los encuentros de la UP, los zonales, provinciales y regionales.

- e. En *Salta* y *Misiones* los pequeños productores demandan cuotas crecientes de participación que no siempre el programa está en condiciones de responder. (...)
- f. Tanto en *Salta* como en *Misiones* se considera que, a pesar de las debilidades señaladas, la magnitud que está tomando la participación de los pequeños productores en distintos temas es notoria y representa un desafío para el programa y para el equipo técnico, para poder acompañar adecuadamente estos procesos.

Con respecto al fortalecimiento de las organizaciones, Manzanal y otros (2003a:36) señalan que se observa que en todos los PDR que trabajan con grupos (excepto **PROHUERTA** y **CAPPCA** que no trabajan con grupos centralmente) y en las ONG habría un paulatino y acotado avance de las organizaciones beneficiarias hacia: a) una mayor presencia de sus representantes en otras organizaciones, b) mayor diversificación de actividades conjuntas y aumento de miembros, c) una mayor formalidad (obtención de la personería jurídica) y d) interacción con otras organizaciones o participación en redes.

Respecto a la participación de los pequeños productores en la gestión y seguimiento de los PDR y OSC señalan que:

... la mayoría de los referentes de los PDR considera que los beneficiarios participan en la gestión. Sin embargo, se refieren a la participación ‘en la elaboración del diagnóstico participativo para la formulación de sus proyectos y a la participación en los mismos’. No hay un modelo de estrategia participativa generalizada para que los beneficiarios participen en la toma de decisiones y control de los recursos de los PDR (excepto en el PSA y PROINDER). En las OSC tampoco se da, en general respecto a los fondos propios funcionan con un criterio ligado a ‘lo privado’. Los PDR del INTA y el CAPPCA no tienen normada la participación de sus beneficiarios, sí lo está en el PRODERNEA y PSA-PROINDER. Sin embargo, la mayor parte de los grupos entrevistados dijeron desconocer estas normativas y sus representantes no han participado en instancias de gestión del PDR. En las OSC sólo el MAM tiene reglamentada la participación de sus miembros en la gestión y el seguimiento. En el PSA-PROINDER fue elaborado y consensuado a lo largo de varios años de trabajo con los grupos un mecanismo para la elección democrática de los representantes de pequeños productores que participan en las instancias de gestión y seguimiento de los PDR a través de sucesivos encuentros zonales y provinciales hasta llegar a la elección de representantes en la Comisión Coordinadora Nacional. Sin embargo, dichos encuentros desde hace unos años no tienen la frecuencia prevista por falta de recursos. Esto implica que muchas veces los pequeños productores que participan en las UP son ‘representativos pero no representantes’. (Manzanal y otros, 2003b: 56-57).

(...) la mayoría de los programas considera que los beneficiarios tienen participación en la gestión del Programa. Sin embargo lo más generalizado en términos de participación es ‘en la elaboración del diagnóstico participativo para la formulación de sus proyectos y la participación en el propio proyecto’. En general, no hay una preocupación generalizada para aumentar la participación de los beneficiarios en la gestión y seguimiento de los programas (especialmente en los programas del INTA). Esto se torna aún menos evidente en las OSC que en su mayoría funcionan en este sentido más con un criterio ligado a ‘lo privado’: una cuestión son los fondos de los propios beneficiarios, que llegan directamente a ellos (en dónde se considera naturalmente necesaria su participación en la gestión y el seguimiento) y otra distinta es la participación de los beneficiarios en la gestión y seguimiento de los fondos propios de la ONG, donde no se considera que deban tener participación los beneficiarios. (Manzanal y otros, 2003a:37)

Respecto a la capacitación para la participación de los beneficiarios se observa que: “mayoritariamente no hay capacitación específica para fortalecer la participación grupal de los pequeños productores” ya sea en el diagnóstico sobre las posibilidades y restricciones existentes en sus respectivos territorios, sea en la autogestión de sus proyectos conjuntos, sea en el control y seguimiento de sus programas, sea en el fortalecimiento de sus organizaciones de base. (Pfr. Manzanal y otros, 2003a:38)

Las mismas autoras mencionan con respecto a la participación de los productores en el ciclo del proyecto que habría distinguir tres fases: (i) la de diagnóstico, (ii) la de formulación de los proyectos y (iii) la de gestión de los recursos; concluyendo que, en general, en todos los programas la participación grupal es alta en la fase de diagnóstico (con más participación en PSA y PROINDER que en el resto de los PDR). En muchos casos, la participación grupal se torna individual en la fase de formulación, porque el técnico el proyecto se relaciona con cada productor por separado para formular. De esta manera no se aprovecha la formulación conjunta como una instancia de capacitación y fortalecimiento grupal. Con respecto a la fase de gestión de los recursos del proyecto se podría decir que la participación es variable y que no depende tanto de los PDR, sino de que los proyectos impliquen una actividad grupal o sólo familiar. Por cierto, hay PDR que promueven más que otros la realización de proyectos asociativos, con una normativa explícita al respecto, como PSA y PROINDER” (Pfr. Manzanal y otros, 2003a:61-62).

Entre los factores facilitadores de la participación de los productores en la formulación y la gestión de sus proyectos Manzanal y otros (2003a:62) detallan:

- a. el fuerte compromiso con su trabajo de la mayoría de los técnicos de todos los programas y en ambas provincias que los lleva a trabajar en condiciones en general desfavorables (por remuneración, movilidad, limitadas respuestas a las demandas de la gente, falta de trabajo en equipos interdisciplinarios, entre otras),
- b. la utilización de formularios de proyecto que facilitan el trabajo conjunto del grupo con el técnico para su llenado (caso PSA),
- c. la existencia de propuestas de sistemas productivos consensuados por zonas en ambas provincias, entre los programas y los técnicos y con los pequeños productores, especialmente los más pobres -PROINDER, PSA, CAPCCA, MINIFUNDIO Y PROHUERTA- que enfatizan los enfoques agroecológicas, la autoproducción de alimentos con venta de excedentes, los sistemas agrosilvopastoriles y la dinamización de los mercados locales. Este consenso genera un espacio de encuentro de códigos, expectativas, objetivos explícitos y temas de interés como pudo observarse en buena parte de las reuniones grupales y en la cooperación y solidaridad entre técnicos de distintos programas que podría facilitar una estrategia común de desarrollo rural.

Y entre los factores obstaculizadores (Manzanal, 2003a:63):

- a. la pobreza de la mayoría de la población, especialmente de los grupos entrevistados en Salta, que no tienen dinero muchas veces ni para ir al hospital y menos para salir de sus casas para reunirse, organizarse y así poder participar;
- b. las restricciones y/o incertidumbre presupuestarias que limita las visitas de asistencia técnica a los grupos, para encuentros de productores, entre otros y dificulta cualquier tipo de planificación;
- c. la extensión y complejidad de los formularios del **PROINDER** y del **PRODERNEA** que complican su utilización como instrumentos para la participación y la organización del grupo.
- d. la baja remuneración del trabajo de los técnicos de terreno y/o la sobredimensión del número de grupos asignados a cada técnico, limita la frecuencia y calidad de la asistencia técnica. Por un lado el hecho de que esté normado que un técnico no pueda asistir a más de cinco grupos en PROINDER y PSA y cobra honorarios por grupo que implican una dedicación muy limitada que lo obliga a buscar otros ingresos y en el otro extremo los técnicos de PROHUERTA que tienen un sueldo fijo muy bajo y deban atender una cantidad de beneficiarios que supera totalmente las posibilidades de brindar una asistencia técnica aún de baja intensidad.
- e. No todos los técnicos están capacitados para trabajar el ciclo de los proyectos en forma participativa, con enfoques de economía social y de gestión empresarial asociativa.
- f. Falta de trabajo en equipos interdisciplinarios en terreno. La formación de los técnicos de los PDR -adquirida principalmente en las universidades y en los programas- es fundamentalmente productiva. En este sentido no disponen de las herramientas para intervenir en la promoción organizativa, tanto con fines económicos como de representación sectorial. Es incumbencia de los programas la formación de sus equipos técnicos para cumplir con los objetivos que se proponen. La casi totalidad de los equipos técnicos son de perfil agronómico, notándose -según reclaman tanto productores como técnicos- la carencia de perspectivas sociales y antropológicas complementarias.”

Manzanal y otros (Pfr. 2003b: 98) señalan que la participación en la gestión de los PDR a nivel nacional es sentida como algo muy lejano, difícil de apropiar. Gestión apropiada, podría ser la de sus colonias o comunidades, cuanto mucho la de los programas a nivel municipal. Pero en situaciones críticas como la actual, la participación en niveles superiores de involucramiento forma parte de una instancia difícil de imaginar por los pequeños productores. De todos modos mencionan (ibid:59) los instrumentos y mecanismos para promover la participación / organización de los pequeños productores, clasificándolos en facilitadores y obstaculizadores. A saber:

Facilitadores: (i) alto compromiso de los técnicos con su trabajo pese a trabajar en condiciones en general desfavorables (...); (ii) existencia de PDR que contemplan subproyectos específicos según las características y las necesidades de cada grupo (PROINDER); (iii) existencia de sistemas productivos y modalidades de trabajo técnico consensuadas, que facilita la formulación e implementación conjunta de estrategias de desarrollo (consensos entre PSA-PROINDER y PROHUERTA en Salta y PSA-PROINDER, MINIFUNDIO, PROHUERTA y CAPPCA en Misiones; (iv) sencillez del formulario de presentación de proyectos (PSA) ; (v) subsidios para los más pobres con participación de los representantes de los grupos en las compras de los bienes financiados (PROINDER), (vi) participación de los representantes de los grupos en las compras conjuntas de los programas que entregan crédito (PRODERNEA y PSA)

Obstaculizadores: (i) precariedad o muy baja remuneración de los contratos de trabajo; excesiva cantidad de beneficiarios por técnico (PROHUERTA); (ii) insuficiente capacitación grupal para promover organizaciones de la economía social y organizaciones de representación de los intereses de los pequeños productores; (iii) falta de equipos

interdisciplinarios en terreno con formación: en metodologías participativas en todo el ciclo del proyecto, en gestión empresarial asociativa en ambas Provincias, en enfoque de género en Misiones y antropológica para el trabajo con aborígenes también en Misiones; (iv) complejidad de algunos formularios de presentación de los proyectos (PRODERNEA y PROINDER); (v) tope a la cantidad de miembros de los grupos (PROINDER); (vi) limitada frecuencia de la asistencia técnica que impide acompañar procesos organizativos. (vii) altas tasas de interés de los créditos (PRODERNEA); (viii) bajos montos de los créditos (PSA); (ix) no participación de los beneficiarios en las compras de los subsidios (CAPPCA).

La evaluación de impacto a nivel organizativo de **CAMBIO RURAL** señala (INTA; 1999:10) que:

... si bien los cambios tecnológicos han sido un factor importante en los resultados logrados, los cambios organizativos se constituyeron en uno de los factores importantes al momento de disminuir la vulnerabilidad de las empresas. En general se registran tres aspectos centrales de cambios en lo organizativo: manejo gerencial, comercialización y asociativismo. En cuanto al manejo gerencial se han introducido registros técnico-económicos, cálculo de costos por actividad, actividades de capacitación para los miembros del grupo y la mano de obra, articulación con otros grupos para el intercambio de información y experiencias, experimentación adaptativa y organización de viajes técnicos y/o comerciales. Se ha logrado un uso más eficiente de los canales de comercialización tanto para la compra de insumos como para la venta de productos y se ha fortalecido la articulación con la agroindustria. Muchos de los cambios detectados en la comercialización han sido posibles a partir de la asociación de los productores (INTA, 1999:12).

Los coordinadores nacionales del **PRODERNEA** señalan que recién en el año 2004 se comenzó con la participación por parte de los beneficiarios en ciertos niveles de toma de decisiones. Y esto es resultado de la implementación en 2003 de la reorientación que sufrió el programa. Justamente, FIDA (2002) señala en relación a la participación de los beneficiarios en las decisiones del proyecto, que la misma requiere ser mejor entendida e implementada. SAGPyA-FIDA (2005:36) sostiene que “el no haber ejercido antes la participación en la toma de decisiones en ámbitos tan complejos como el **PRODERNEA**, implica la necesidad de abordar un proceso gradual que lleve a los beneficiarios y a las beneficiarias a alcanzar la participación plena.”

Los siguientes párrafos son ejemplificadores de la participación de productores en la gestión de PDR. Se toma como caso un estudio realizado en la provincia de *Chaco*, desde una perspectiva de los actores provinciales, y no desde los PDR. Para esta provincia, Codutti (2003:37) señala que la escasa participación en el diseño de los programas es un aspecto que es cuestionado por algunas organizaciones que no se sienten incluidas en las estrategias de intervención, en la medida que sus puntos de vista no fueron considerados en el tratamiento de determinados temas.

Sin embargo, agrega que:

la mayoría de las organizaciones de productores valoran positivamente las instancias de participación que han generado los programas de desarrollo rural y consideran que estos espacios resultan adecuados para plantear problemas y alternativas de solución identificadas por las entidades. También destacan el hecho de participar en las instancias de decisoria de algunos programas, en especial en los aspectos organizativos y de asignación del financiamiento, así como al contralor de los fondos otorgados para el desarrollo de proyectos productivos (Codutti, 2003:40).

En cuanto al fortalecimiento organizacional de los productores, Codutti (2003:41) señala para el caso de *Chaco* que:

... ciertas organizaciones plantean que algunos programas han instrumentado estrategias tendientes a su fragmentación con el propósito de restarle poder de negociación. En este sentido, señalan que los programas que disponen de asistencia financiera trabajan con asociaciones zonales o locales de pequeños productores y no con las organizaciones que las reúnen o agrupan en el ámbito provincial, situación que estimula la eclosión de una multiplicidad de organizaciones locales de productores con escaso grado de representatividad y poder de negociación.

Una cuestión importante para la participación de los beneficiarios, en las instancias de decisiones dentro de los PDR, es si la estructura de los mismos es descentralizada o centralizada.

Al respecto, Manzanal y otros (2003b:51-52) señalan que:

Ninguno de los referentes provinciales entrevistados en *Salta* y *Misiones* considera que su PDR es descentralizado de la Nación a la provincia. Todos manifestaron que las decisiones vinculadas con los recursos financieros (gestión de los fondos, distribución-asignación, aplicación) tienen algún grado de centralización. Todos los PDR dependen de recursos financieros de la Nación.

Una situación particular presenta el **PRODERNEA** ya que también puede considerarse un programa provincial -con endeudamiento provincial-. Los referentes de *Misiones* del **PRODERNEA** sostienen que éste no es un programa descentralizado por depender de fondos que provienen desde Nación (cuando necesitan para desembolsos de crédito, por ejemplo). Sí es descentralizado en la selección de los beneficiarios y en la selección de los proyectos.

Los PDR tienen relativa autonomía en las decisiones operativas vinculadas con la ejecución en terreno. En casi todos los PDR, la definición de la estrategia de trabajo, las zonas a trabajar y/o a promocionar, la selección de grupos de beneficiarios y de técnicos, el tipo de proyectos, el tipo de capacitación, la asistencia técnica, entre otras cuestiones, es responsabilidad de las unidades provinciales.

En el **INTA** no hay descentralización desde el nivel nacional al provincial en las decisiones sobre recursos financieros. Los responsables-coordinadores del **CAPPCA** en *Salta* y *Misiones* consideran que las decisiones las toma el equipo técnico y que eventualmente consultan con los beneficiarios o con la Unidad Nacional de Coordinación, que existe mucha libertad para el equipo de terreno. De todos modos la decisión respecto a las pautas y montos con respecto a los recursos financieros es prerrogativa del nivel nacional. La descentralización en **PSA PROINDER** es parcial, en algunas cuestiones existe descentralización y en otras no. Hay instrumentos que vienen desde la Nación con una operatoria formulada desde allí. Se está tendiendo a dar un mayor nivel de decisión a favor de las provincias en el uso de los recursos, pero en forma pautada. La definición de la estrategia de trabajo, las zonas, el tipo de proyectos, el tipo de capacitación, la asistencia técnica, queda bajo la responsabilidad exclusiva de la unidad provincial. Hay particularidades y diferencias a nivel provincial. Por ejemplo en *Misiones*, el **PSA** ha podido dar una característica propia al programa, incorporando un enfoque agroecológico en lo técnico-productivo. En *Salta* hay también una

experiencia de descentralización a nivel local en Nazareno que realiza y evalúa las propuestas de capacitación y también la propuesta de los proyectos (aunque quien termina aprobando es la UP pero previamente tiene que venir con el aval de la Unidad local).

3 - La articulación del PDR con actores locales (ONG, gobiernos provinciales, organizaciones de productores, etc.)

La coordinación y articulación de los PDR se da en diferentes niveles y de diferentes formas. El problema aquí es que el propio concepto de articulación deviene en múltiples interpretaciones, sumamente variables y amplias por parte de quienes analizan determinados procesos o son los agentes ejecutores de los mismos. El concepto tiene un radio de interpretación que varía desde reconocer como articulación la simple mención de algún contacto esporádico entre agentes hasta una ejecución de proyecto común. Además, a nivel de terreno existe un tipo de articulación (centrada en acciones sociales y productivas entre los mismos beneficiarios) mientras que a nivel de las coordinaciones provinciales y nacionales existen otras (centradas en acciones de carácter técnico, estratégico o político).

Desde nuestra perspectiva, *articular* significa complementarse en los recursos, en la asistencia técnica, en las capacitaciones para, precisamente, potenciar y multiplicar los recursos disponibles. Desde esta concepción *articular* significa generar y ampliar las acciones conjuntas y complementarias entre organizaciones que actúan en forma independiente, sin subordinación jerárquica. Es decir, no son articulaciones, las interacciones entre organizaciones que se dan por su carácter jerárquico, en forma subordinada (por razones financieras, por ejemplo) o que son necesarias para efectivizar la ejecución de los PDR (un ejemplo puede ser la interacción necesaria que se da para la ejecución del PRODERNEA entre la unidad nacional y las unidades provinciales; otro es el caso del CAPPKA que para efectivizarse necesita una entidad que lo ejecute en cada zona de acción, como es FUNDAPAZ en Salta).¹²

Desde estas acotaciones y restricciones debe analizarse las afirmaciones que siguen:

Según RIMISP (2004:14)¹³:

¹² En Manzanal (2003b:57 y ss) afirmamos: “En la medida que la institución que recibe el financiamiento debe atenerse a las condiciones del proyecto y actividades que impone la entidad financiadora no se estarían dando reales articulaciones -en los términos aquí definidos-, porque se trata de relaciones subordinadas. Hay una zona fronteriza (gris) que está dada por aquellas organizaciones que reciben financiamiento y siguen algunas normativas de la institución que financia (montos, perfil del sujeto beneficiarios, formularios) pero comparten o son autónomas en la decisión sobre otros ítems (selección de zonas, incorporación de prácticas agronómicas y tecnología, tipos de capacitaciones, tipos proyectos a promocionar, seguimiento del proyecto, gestión de otros fondos en forma conjunta). Entendemos que una buena parte de las articulaciones que se detectaron en este trabajo son de este tipo.”

¹³ El documento de RIMISP recoge las afirmaciones y conclusiones expresadas en un taller convocado por RIMISP y realizado en octubre del 2004. Al mismo asistieron referentes de los propios PDR y algunos analistas externos. Esta afirmación sobre el PROFEDER proviene de la presentación de este programa realizada por el representante del INTA (además el PROFEDER es un programa muy nuevo que recién comienza a difundirse bajo esta nueva forma organizativa).

la creación del **PROFEDER** en el INTA es seguramente el intento más amplio de reconversión de los programas para dar respuesta a la falta de coordinación y vislumbrar un nuevo modelo de desarrollo rural con énfasis en lo territorial. Se propone promover la formación y fortalecimiento de redes locales de innovación y reconocer la importancia de la concertación con los actores locales. La estrategia se basa en el trabajo en forma conjunta de los distintos actores vinculados al desarrollo local y regional, en un ámbito participativo para la equidad y la sustentabilidad social, económica y ambiental con énfasis en la integración de la cadena de valor. Para ello, suma a los instrumentos ya descritos, los proyectos integrados en los que interactúan distintos perfiles de productores a los fines de avanzar en alianzas que faciliten la integración y resolución del problema, tanto productivos como económicos y comunitarios y los proyectos de desarrollo local que son de articulación, de creación de redes locales de intercambio, que ponen el énfasis en la generación de capital social.

CEDERU (2003), destaca la articulación que se produce en la base de la ejecución del **CAPPCA** en sus cinco áreas de localización. Articulación que se da entre programas nacionales y provinciales (PSA, PROINDER, PFD, INAI, Ley provincial 2821 de Neuquén, y similares de otras provincias donde existen áreas de localización, etcétera), a partir de una acción positiva de los técnicos. Esta opinión difiere de la que sostienen Manzanal y otros (2003b:59 y ss) cuando afirman: “Observamos que el CAPPCA tiene pocas articulaciones con otras instituciones o programas fuera de las resultantes de su propia estrategia operativa. Es decir, *aquí no consideramos ‘articulaciones’ a los vínculos del CAPPCA con el INTA o FUNDAPAZ cuando éstas son las organizaciones seleccionadas por la unidad central para la ejecución del proyecto en las zonas respectivas.* Esta falta de articulaciones también conlleva a que sea un programa poco conocido (y aún desconocido) por varios referentes de la zona que operan en el ámbito del desarrollo rural” (cursiva nuestra, que está marcando la específica definición de ‘articulación’ dada por las autoras que seguramente difiere de la aplicada por CEDERU).

En la provincia de *Neuquén*, Manzanal y Usandivaras (2002b) mencionan el importante trabajo de articulación del **PROINDER** con instituciones como el INTA, PROHUERTA, así también como el desarrollo de actividades junto con municipios. Sin embargo, se destaca las dificultades existentes en el programa y en los subproyectos en su relación con el gobierno provincial. Los autores señalan que la provincia visualiza como “una amenaza” al programa y trata de neutralizarlo con emprendimientos provinciales.¹⁴

El coordinador nacional del **PSA-PROINDER**, G.B. considera que la participación en las UTCP del programa por parte de los gobiernos provinciales no es suficientemente buena

¹⁴ Es el caso del PROINDER, en donde se distribuyen \$2.000 por familia, sin grupo y sin proyecto presentado (el proyecto consiste solamente en un formulario de dos carillas, centradas en la solicitud de materiales). Añaden que este proyecto llegó a repartir \$3.000.000 en dos años aproximadamente y que si bien ya se terminó la ejecución del PROINDER, se comenzó a ejecutar en el 2001 otro programa similar, llamado Programa de Asistencia Financiera para productores agropecuarios

como podría y debería ser. Y esto lleva, en la realidad, a una baja participación de dichos gobiernos provinciales en la ejecución del PSA-PROINDER en sus respectivos ámbitos.

Lo mismo reconoce la Coordinadora Técnica Nacional del **PRODERNEA**, quién señala la dificultad de negociar con los gobiernos provinciales, cuestión central para el funcionamiento del programa, según su estructura descentralizada. Ella considera que en la medida que no hay una institucionalidad desarrollada, los acuerdos dependen exclusivamente de las personas.

Craviotti y Soverna (2003:10) señala como un problema:

Las ‘diferentes prácticas institucionales (mayor o menor control, participación y responsabilidad de las provincias y las instituciones intermedias)’¹⁵. En la SAGPyA, cada programa ha definido su propia estructura y mecanismos de implementación. Las características que asumen los proyectos en el ámbito nacional, tienen relación con las fuentes de financiamiento y las exigencias que éstas plantean. Cada una de esas estructuras en la SAGPyA estableció con el territorio (fundamentalmente con las Provincias, pero también con áreas locales) distintas formas de vinculación.

(...) la ejecución de la mayor parte de las acciones por parte de estructuras ad hoc, reforzó el aislamiento de las políticas de desarrollo rural del resto de las acciones desarrolladas por la SAGPyA y, en menor medida, también por el INTA. Se definieron compartimentos estancos con escaso o nulos vasos comunicantes. Si se piensan, por ejemplo, políticas que contemplen el enfoque de cadenas agroalimentarias, no se evalúa la participación de los pequeños productores en las mismas, ni la posibilidad de incluir acciones que mejoren las condiciones de articulación entre agentes de desigual poder de negociación. Por otra parte, cada programa tiene prevista la articulación con diversas entidades, particularmente a nivel provincial (...). La propuesta de articulación, que sin lugar a dudas, ha constituido un avance en materia de participación de los interesados y de la comunidad, generó un conjunto de Mesas, Comités, Unidades, para hacerla efectiva, multiplicando las obligaciones de las provincias y las entidades. Por otra parte cada programa coordina a partir de sí mismo, en su propio espacio y con sus propias reglas. Esta multiplicidad de anclajes institucionales, sumado a los problemas de cobertura y oferta de servicios, complica en las provincias la configuración de una visión y solución integral sobre la situación de los beneficiarios, de las prioridades y las soluciones alternativas para la población rural pobre. Les exige un esfuerzo de interacción con diversos actores y se dificulta el control de los programas en el territorio” (Craviotti y Soverna, 2003:10).

En este sentido, Márquez (2004:5) afirma que:

Los programas de la SAGPyA son previos al plan estratégico que debería haberlos fundamentado y duran más que las políticas públicas a las que se esperaría que sirvieran. Ninguno ha podido ejecutarse en tiempo y forma, por múltiples razones. Razones que tanto refieren a la escasez de fondos de contrapartida primero y la falta de autorización de gasto, después, cuanto al diseño deficiente o a la óptica ‘productivista’, para nombrar sólo algunas de las más corrientes. En cierto sentido, el **PRODERNEA** supo ser un compendio de todas ellas, a tal punto que mereció un drástico proceso de reorientación (en el 2003). Sin embargo, el limitado impacto alcanzado -medido con relación a las propias metas-, no se explica únicamente por defectos eventuales de los programas: recién hoy el desarrollo rural se

minifundistas, que otorga hasta \$3.000 por familia y hasta \$30.000 por organizaciones de productores (con perfil similar al del PROINDER).

¹⁵ Texto tomado de Manzanal, Mabel (2000) “Asistencia Técnica para la definición del Plan de Implementación de Estudios e Investigaciones Socioeconómicas”, PROINDER-SAGPyA. julio de 2000.

incorpora a la agenda política; no se cuenta con políticas de estado en la materia, ni con una inversión pública apropiada a la magnitud del problema que se pretende solucionar. Una visión común y un pensamiento crítico sólo podría decirse que están en construcción.”

Manzanal y otros (2003b: 59-62) señalan para el caso de los PDR que intervienen en las provincias de *Salta* y *Misiones* que:

En el presente las interacciones son una forma de ampliar el radio de acción (zonas, recursos, sujetos beneficiarios) de los programas complementándose mutuamente. Pero también son una forma alternativa que se ha presentado a programas de desarrollo rural (PDR) y OSC para enfrentar la situación de crisis en forma conjunta. Aún así se observa que no hay coordinación o articulación planificada entre los programas ni a nivel nacional, ni tampoco en terreno. Los propios programas señalan que no existe una coordinación entre ellos. Esto es resultado:

- a. En primera instancia, de una falta de decisión política que impulse las interacciones y articulaciones mutuas en el orden nacional, provincial y local.
- b. En una segunda instancia, de las idiosincrasias y personalidades de las personas que integran los PDR y las OSC. Es necesario que la articulación entre programas esté normativizada. Pero ello no es suficiente: se necesita también de las voluntades, las capacidades, los estilos personales y la vocación para el trabajo conjunto y compartido (pues éste, conjuntamente con las ventajas que reporta, conlleva ingentes esfuerzos de compatibilización de intereses y de tiempos).
- c. Para todos los programas observamos algunas ausencias y carencias de comunicación y de fluidez dentro del propio proyecto en la transferencia de información entre el nivel nacional y el provincial respectivo. En el trabajo en terreno observamos que la información que proviene del ámbito nacional difiere con la disponible en el ámbito provincial o con la realidad en terreno (sea en el tipo y cantidad de proyectos, sea el perfil y cantidad de beneficiarios, sea el monto del financiamiento).

(...) En estas provincias, las interacciones entre los PDR son muy limitadas, en su mayoría no están formalizadas y cuando se dan, dependen más de la voluntad y estilo personal de ciertos técnicos y coordinadores que de una actividad promocionada desde la coordinación nacional o provincial de los PDR.¹⁶

Las articulaciones son en su mayoría por actividades de asistencia técnica y capacitación vinculadas a lo tecnológico productivo. Sin embargo, bajo el rótulo de articulación entre programas y OSC se esconden o existen, en realidad, relaciones de financiamiento. En general se trata de Programas que financian a OSC. Es el caso de **PSA-PROINDER** que trabaja con OSC financiando a algunos de sus técnicos en actividades de constitución de grupos, formulación de diagnósticos y proyectos y seguimiento de los mismos.

Con respecto a las interacciones de los técnicos en terreno en *Salta* y *Misiones*, Manzanal y otros (2003b:62-63) mencionan que:

... muchos técnicos han desarrollado a nivel de terreno estrategias basadas en interacciones entre sí, dentro y entre PDR, para sostener su trabajo con los productores, para complementar recursos escasos y para evitar superposiciones. Este capital social -presente en las dos provincias aunque con más trayectoria en Misiones- constituye un factor movilizador muy importante para la articulación público-privada en función de múltiples ‘desarrollos locales’. Se observa que a nivel de terreno los PDR llegan con diferentes instrumentos a los mismos

¹⁶ En Misiones, por ejemplo, dijeron que cuándo aparecieron las ferias se observaba una fuerte competencia entre dos programas de una misma institución -el PROHUERTA y CAMBIO RURAL- para acompañar técnicamente el proceso. En Salta, en una pequeña localidad como Aguaray, hay dos OSC, ambas trabajan con los mismos sujetos pero no existe entre ellas articulación. En Misiones, un referente muy compenetrado de la problemática local y de los pequeños productores, señala que ‘nunca se juntan PRODERNEA y PROINDER para evaluar un trabajo conjunto’ y lo atribuye a ‘la competencia, cada uno se encierra en su círculo y cree tener la palabra justa...’. Este mismo referente opina que ‘el PRODERNEA no llegó a la gente demasiado, no se sabe qué hace, no da examen ni resultado de lo que hace...’, que CAMBIO RURAL llegó con mucho empuje y promoción pero luego desapareció de la escena.

perfiles de beneficiarios, dependiendo de los técnicos que se superpongan o se complementen. Frente a este contexto de fuertes restricciones en el financiamiento, los técnicos han desarrollado a nivel de terreno estrategias basadas en interacciones entre sí, dentro y entre programas de desarrollo rural con diversos fines: para integrar recursos en sus acciones con los productores, para la defensa de sus intereses gremiales, para la discusión de estrategias de desarrollo rural y/o para la búsqueda de financiamiento (principalmente externo).¹⁷

Manzanal y otros (2003a: 44-45) consideran que la heterogeneidad, las diferencias y los casos ‘fronterizos’ respecto a las articulaciones entre PDR y OSC pueden explicarse en:

- a. Las diferentes perspectivas de desarrollo en los PDR y OSC que luego determinan el eje central del trabajo a realizar. Las mismas se expresan, por ejemplo, según si lo prioritario del accionar con los pobres rurales es promover mejoras de carácter (i) productivo u (ii) organizativo (diferencias que se materializan por ejemplo en proyectos (i) técnico-productivos o de autoconsumo o en (ii) organizar la demanda y la lucha por la tierra). En general los PDR se inclinan más por lo técnico productivo y las OSC por lo organizativo.
- b. Las diferentes metodologías de trabajo en los PDR y OSC, que en una alta medida dependen de las definiciones y perspectiva de desarrollo previas. Entonces se darán diferencias en: (i) si el eje del trabajo debe estar en el financiamiento o la capacitación y asistencia técnica, (ii) si el financiamiento debe ser crédito y subsidio, (iii) cuál es el grado de injerencia que deben tener los beneficiarios en la gestión; en el caso, por ejemplo, del tratamiento de los fondos de financiamiento, si deberían ser usufructuados directamente por las comunidades -sin intermediaciones- y ser administrados por las mismas en forma directa y completa o no.
- c. La propuesta que el PDR u OSC tiene respecto a la articulación con otros programas y OSC y su estrategia de difusión.
- d. La diferente definición del sujeto beneficiario que tienen los PDR y OSC, tanto en cuanto a la precisión de su perfil como a la definición del sujeto prioritario dentro de la amplia gama de pobres rurales. Más allá que hay confusiones respecto a la definición conceptual y operativa del sujeto, no hay definiciones precisas (esto implica superposiciones en las zonas entre PDR, así por ejemplo **CAMBIO RURAL** tiene sujetos que también son de **PSA** y de **PRODERNEA**)
- e. Los ámbitos de competencia entre PDR, OSC y otras instituciones.
- f. La desconfianza entre los PDR, OSC y las organizaciones en general, en las intenciones de los otros. Es frecuente que se piense que, en realidad, se buscan unos a otros sólo para ‘posicionarse’. Cuando en realidad articular significa complementarse en los recursos, en

¹⁷ Algunos ejemplos que señalan las autoras (ibidem) son: la conformación de la “ONG (ODHAT en Misiones), redes de técnicos (Red Valles de Altura en Salta y UTTERMI en Misiones) o de organizaciones (Red Interinstitucional del Norte de la provincia de Misiones donde participan entre otras el PSA, INTA, INDES, RAOM, APHYDAL, Ministerio del Agro y la Producción entre cuyas actividades se cuenta la organización anual en Eldorado de la Feria de Semillas). También se conformaron redes locales pequeñas como las que tienen los tres técnicos que trabajan en el municipio de San Antonio - departamento Gral. Belgrano- pertenecientes a INTA, PROINDER y Ministerio del Agro y la Producción, que atienden en conjunto a sus grupos de acuerdo con las especialidades de cada uno. Otro ejemplo, es la articulación de los técnicos de Bernardo de Irigoyen del INTA y SENASA para apoyar a la Feria Franca o la que sostienen en San Vicente -departamento Guaraní- los técnicos de PROINDER, PSA, PROHUERTA, MINIFUNDIO con asiento en la Agencia del INTA de San Vicente. Estas articulaciones entre técnicos dan cuenta de la dificultad de los PDR a los que pertenecen para articularse. Sin duda, la articulación interinstitucional entre los PDR requiere de decisiones políticas del más alto nivel en las que se pone en juego el poder relativo de las diferentes áreas del Estado. En Salta las interacciones entre técnicos constituyen un hecho más reciente que se expresa en la Red de Técnicos de Valles de Altura antes mencionada. En el Norte de Salta -y más allá de algunas diferencias declaradas de estrategias de desarrollo o incluso personales- los técnicos de INTA, ADE, ARETEDE, PROINDER, PSA, Municipio de Aguaray, junto con las comunidades se organizaron en una red que se reúne mensualmente en la localidad de Capiazuti para buscar soluciones a problemas concretos de las comunidades campesinas e indígenas.” Además, mencionan que “en el departamento de San Carlos de los Valles Calchaqués, se comenzó a gestar en torno a la comunidad de San Antonio y la Asociación de Pequeños Productores de El Barrial, una instancia zonal de interacción entre grupos de diferentes PDR y organizaciones de productores. Esta instancia de articulación zonal comenzó a funcionar en abril de 2002, con una frecuencia de reuniones cada 45 días. Este espacio impulsado en parte por la comunidad es acompañado por técnicos de la EEA del INTA Cafayate y la AER del INTA Seclantás y PSA-PROINDER”.

- la asistencia técnica, en las capacitaciones para, precisamente, potenciarse y multiplicar los recursos disponibles. Si en vez de eso se compite por los recursos existentes (financieros, humanos y materiales) difícilmente se puede atender eficazmente a los pequeños productores.
- g. Las fuentes de financiamiento diversas que tienen los PDR y OSC que conllevan a diferentes estrategias, objetivos y sujetos beneficiarios.
 - h. Las diferencias personales e incluso los enfrentamientos personales.
 - i. La situación de crisis estructural que transita la Argentina desde hace varios años y que en el caso del DR se vislumbra con nitidez desde fines de la década pasada, ha aumentado las articulaciones entre PDR y OSC y ha logrado desarrollar una nueva práctica de vinculación entre instituciones que aún está en construcción, y cuyas posibilidades futuras dependen del aumento y desarrollo de las que expresan relaciones de reciprocidad frente a las que constituyen meras situaciones de subordinación financiera.” (2003a:45)

Las autoras consideran que:

Las *interacciones en terreno* son necesarias porque permiten corregir en algunos casos las superposiciones de los PDR y complementar o potenciar recursos de todo tipo. Se basan en muchos casos en la voluntad, esfuerzo y compañerismo. Pero no responden a un proceso de planificación interinstitucional concertada a distintos niveles con una lógica que por lo tanto supere el día a día. (Manzanal y otros, 2003b:65-66).

Las superposiciones entre los programas -revertidas en muchos casos por el accionar en terreno- se hacen menos tolerables porque se dan en un contexto en el que el problema mayor de los PDR es que sólo llegan a un porcentaje mínimo de los pequeños productores. (Ibidem).

Otros ejemplos, pueden encontrarse en otras provincias, como *Chaco*. Codutti (2003:37-38) señala que:

Desde el punto de vista de las relaciones interinstitucionales, y aunque la mayoría de las organizaciones rurales coinciden en sus demandas, existen déficit de coordinación para el planteamiento conjunto y la gestión coordinada de soluciones ante las instancias decisorias del Estado. Estas deficiencias se manifiestan también en la ausencia de un espacio institucional para la discusión y análisis de los problemas y las propuestas, aunque en los últimos años se han observado avances en el intercambio de experiencias entre las diferentes organizaciones.

(...) Las relaciones entre el sector público y los programas de desarrollo rural también manifiestan un conjunto de déficit en la coordinación y ejecución de actividades que tienen como beneficiarios a los mismos grupos poblacionales. Si bien en los últimos años se ha avanzado en la generación de espacios para la programación conjunta de actividades y la asignación de responsabilidades, esta red de relaciones todavía no se ha consolidado, observándose la superposición de acciones o grupos que no son atendidos por ninguno de los programas de desarrollo rural o social en ejecución en el ámbito provincial. La debilidad de los mecanismos de coordinación con el área social del gobierno posiblemente constituya el aspecto más relevante para mejorar la atención de las demandas de los pequeños productores, comunidades aborígenes y trabajadores rurales.

En cuanto a la vinculación público-privada, Carballo (2001:16) señala que:

Si bien en los diagnósticos y en los propósitos se toman en cuenta el contexto internacional y nacional, las características de las políticas agrícolas, servicios, instituciones del medio, etc. es poco frecuente que los organismos públicos entre sí -y con los privados- establezcan vínculos eficientes para atender las múltiples demandas surgidas de la necesidad de dar respuesta a la problemática explotación-mercado. Si resulta difícil pensar en función de estrategias de mediano-largo plazo cuando no existen orientaciones marco ni escenarios de

referencia explícitos, más difícil es todavía cuando la operatoria cotidiana absorbe prácticamente todo el tiempo y todos los esfuerzos.

RIMISP (2004:13) señala que:

Pese a tener rasgos comunes, los programas evidencian claramente una gran dispersión en cuanto a cómo se eligen los beneficiarios, qué sistemas de control, seguimiento y evaluación se emplean en cada uno de los proyectos, cómo se contabilizan los beneficios de la intervención, cómo se lleva contablemente el gasto. Al existir una multiplicidad de visiones en lo metodológico también hay una multiplicidad de aspectos en lo operativo, en lo contable, en lo administrativo. (...) esto ha resultado de una falta de decisión política que impulsara las interacciones y articulaciones en el orden nacional y provincial. No existe una política de desarrollo rural, existen programas, a veces competitivos entre sí y otras veces incompatibles. La fragmentación, la dispersión y la célebre desarticulación de los programas no es una cosa inesperada, sino la consecuencia lógica de que hubiera sólo partes y no un todo. La falta de definición en su origen permitió que cada programa fuera dando respuestas a los desafíos propios de la puesta en marcha de los mismos ya que contaban con autonomía organizacional y de enfoque. Pero aún cuando las acciones de la Secretaría estuvieran coordinadas, no superarían su visión sectorial.

Manzanal y otros (2003:99) señalan “los PDR no son una política de Desarrollo Rural, en realidad son una sumatoria de programas con ofertas especializadas, con escasa complementación entre sí y con dificultades para lograrla porque no está planteada desde la formulación de los PDR. Además, los PDR actúan a nivel micro, es decir no están contemplados las restricciones del nivel macroeconómico”.

Según Carballo (2001:16) “el aprendizaje social resultante del accionar de estos programas, los técnicos formados, beneficiarios con cierta organización, articulaciones y confianzas, entre distintos actores, constituyen actualmente una de las bases sobre la que asentar un proceso de cambio.”

4 - Impacto de los PDR

Soverna (2004:3) menciona que la creación y puesta en marcha de los Programas de Desarrollo Rural de la SAGPyA fue un paso importante, considerando que se dio en una etapa en la que no había antecedentes de políticas estatales focalizadas en pequeños productores. Y señala que permitieron:

- a. “Hacer visible la cuestión campesina en el país acabando con el supuesto de una relativa homogeneidad de los productores en el sector agropecuario. La diferenciación de un grupo social que requiere atención especial y herramientas distintas, ha cobrado fuerza entre los profesionales agropecuarios.
- b. Formar una red de técnicos distribuidos en todas las regiones del país, con instrumentos para comprender la realidad campesina y herramientas para realizar diagnósticos participativos, interactuar y hacer propuestas, es hoy una realidad.
- c. Desarrollar formas asociativas y actitudes cooperativas posibilitando la disponibilidad a trabajar en equipos y a tomar conciencia de la fuerza de la organización.
- d. Integrar en la estructura de gestión de los programas a beneficiarios directos y también a otras instituciones, permitiendo la participación de los involucrados y la transparencia de la

gestión. Aunque esta experiencia es limitada, ha permitido la creación de redes de agentes institucionales que pueden ser la base de interacciones más amplias. Se han desarrollado ámbitos de concertación, control social y legitimidad.

- e. Trabajar alrededor de proyectos es un logro de la etapa recorrida. Casi todos los programas tienen alguna forma de identificar y sistematizar las necesidades del grupo y las propuestas para satisfacerlas. Esta cuestión permite a las familias involucradas ser conscientes de lo que son capaces de aportar, cómo y en qué tiempos pueden hacerlo.
- f. Avanzar en la cuestión de la formalidad. Si bien no puede atribuirse solamente a los programas, hay preocupación por los temas de facturación, jubilación, seguro social.
- g. Desarrollar experiencias innovativas exitosas, aunque puntuales. El caso de las ferias francas de Misiones (promovido originalmente por el PSA, pero en las que interviene el INTA y una variada gama de instituciones locales) es el ejemplo más difundido, pero hay otras como mejoras en sistemas de riego que pueden ejecutar, operar y mantener lo propios usuarios (INTA Minifundio); producción de lana fina y queso de cabra con certificación de origen (Cambio Rural); producción de miel orgánica (PRODERNEA).”

Sin embargo, Soverna (2004: 7) señala que es difícil medir sobre los efectos que las acciones nacionales (y provinciales) han generado sobre las economías campesinas y los procesos migratorios y la consecuente disminución de la pobreza rural. En especial porque: Las acciones fueron limitadas porque sólo alcanzaron a una parte de la población rural pobre y, fundamentalmente, porque la inversión realizada fue exigua frente a la magnitud de las necesidades. Pero además, se dificultó la posibilidad de un mejor desempeño de las acciones nacionales de Desarrollo Rural por la dispersión de esfuerzos y la falta de coordinación, resultado de la estrategia asumida de utilizar diversos instrumentos y criterios de focalización no complementarios; de que cada programa definió su propia estructura y mecanismos de implementación; de que las características que asumen los proyectos en el ámbito nacional, tiene relación con las fuentes de financiamiento y las exigencias que éstas plantean. De este modo, cada una de esas estructuras en la SAGPyA estableció con el territorio (fundamentalmente con las provincias, pero también con áreas locales) distintas formas de vinculación que, en general, dificultaron más que ayudaron a un mejor desempeño y complementariedad (Pfr. Soverna, 2004:7).

a - En los ingresos y/o productividad de los productores, conservación de los recursos

Ya mencionamos arriba que se considera que el mayor impacto del **PSA-PROINDER** se da en aspectos sociales de las familias más que en lo económico (entrevista de M.C.).

De todos modos, los monitoreos realizados al primer año de ejecución del **PROINDER**, señalan (Aparicio y Tapella, 2002:10-12):

El monto de ingresos obtenidos de productos para el mercado, ... se observa una tendencia positiva en el total del país (10%). Sin embargo, este resultado proviene de una alta variabilidad interprovincial, ligada a distintas razones: provincias donde los productos destinados al mercado eran pocos y se incrementan, en consecuencia el incremento del monto

obtenido por ventas se amplía, provincias en los que predominan productos comerciales con crisis de precios y en donde ha sido difícil sostener los ingresos por venta aunque se incorporen otras producciones y, por último, un número cercano al 20% de los proyectos aún no habían vendido las producciones nuevas o mejoradas, por lo que el dato de ventas puede estar aún subvaluado. No obstante estos resultados, los productores manifiestan que, si no hubieran tenido el proyecto, su situación sería de un serio deterioro de su nivel de ingresos.

(...) La producción para autoconsumo se ha aumentado en valores muy variables en términos de productos incorporados y de monto que representa la autoproducción de alimentos, incluyendo provincias como *Mendoza* que casi sextuplican el número de productos destinados al autoconsumo, hasta provincias con algún decremento mínimo. También en estos casos, es importante analizar los tipos de proyectos predominantes, por ejemplo en el caso de *Córdoba* se financiaron sólo proyectos B, es decir de inversiones prediales, generalmente destinadas a incrementar la producción comercial y, no obstante este destino, la producción de autoconsumo se sostuvo, al menos en términos del monto estimado de la misma.

Se observó que en general los beneficiarios han hecho un muy buen manejo de los recursos, aprovechando significativamente la donación. En muchos casos supieron comprar más barato, pudiendo adquirir además otros bienes no previstos en el proyecto. Se indicó también que hay una diferencia clara entre los grupos nuevos y los que venían trabajando con el apoyo del PSA. Estos últimos, supieron aprovechar mejor las inversiones, además de observarse casos con amplia experiencia en el manejo asociativo de los recursos y fondos rotatorios. (...) Además, en general pareciera que no se supo aprovechar desde la asistencia técnica estas actividades (presupuestos, compras, distribución de recursos, etc.) para capacitar y mejorar la gestión asociada de los grupos. (...) Se observa que en general esta actividad no fue hecha por los productores, sino por el técnico. (...) Este tipo de acciones permite adquirir también a los productores la habilidad de “controlar” no sólo a sus pares, sino también a otros sectores de la sociedad, por ejemplo, en el manejo de recursos públicos. (Aparicio y Tapella, 2002:13).

Manzanal y Jiménez (2002:3) señalan para el caso de los trabajadores transitorios beneficiarios del **PROINDER** en la *provincia de Buenos Aires* que:

Es de destacar el conocimiento adquirido por las familias en la faz productiva en el manejo de huerta y granja en cría de aves, producción de pollos parrilleros y cría de gallinas ponedoras. Esto es importante especialmente teniendo en cuenta que los TTA no tienen experiencia de producción agropecuaria, y dado los cambios habidos en la economía nacional es significativo que estas familias conozcan cómo producir sus propios alimentos para su subsistencia” (ibidem). (...) Se observan en general importantes aumentos en el autoconsumo tanto en cantidad como en la diversidad de productos. Esto sucede en casi todas las familias entrevistadas, pero especialmente en las que son trabajadores agropecuarios transitorios, que hasta el **PROINDER** no tenían producción ni de huerta, ni de granja Manzanal y Jiménez (2002:21).

Según información divulgada por Internet (PROHUERTA, 2005):

Para visualizar con mayor claridad los impactos alimentario, social y ambiental del **PROHUERTA**, se vienen llevando a cabo desde hace varios años estudios de caso en distintos puntos del país, a fin de aproximar la cantidad de hortalizas obtenidas y valor de la producción en los diferentes tipos de huertas, bajo condiciones reales de producción; los cambios cualitativos operados en el ámbito de las comunidades y las mejoras en el hábitat experimentadas. Una primer constatación pone de relieve en términos generales que:

- a. Tanto en el caso de las huertas familiares como las comunitarias, los modelos atienden apropiadamente las condiciones de autoabastecimiento, mientras que las huertas escolares cumplen un rol principalmente motivacional y pedagógico, complementando subsidiariamente el aprovisionamiento del comedor escolar.
- b. El aporte del Programa en términos de nutrientes críticos (no aportados especialmente por otros programas alimentarios) es muy importante y permitiría, acompañado de una

propuesta regular de educación alimentaria, un salto cualitativo hacia la diversificación de la dieta de las familias beneficiarias.

- c. Desde la perspectiva ambiental se ha constatado que el programa contribuye a mejorar las condiciones sanitarias del área en que discurre, fortalece la biodiversidad al continuar la producción de especies autóctonas o desplazadas adaptadas a nivel local e integra el aprovechamiento y apropiación de técnicas ancestrales de probado éxito con avanzados conocimientos agronómicos, con el fin de facilitar que sea la propia población destinataria del programa quien produzca su alimentos de manera eficiente social, económica y ambientalmente sustentable. (PROHUERTA, 2005).

CEDERU (2003:21) menciona respecto al impacto sobre conservación de bosques nativos y los recursos naturales en el área de localización *Chaco Húmedo* que:

El **PFD** introduce en la región, prácticas y tecnologías poco habituales (o ausentes) y sin embargo cruciales para la sustentabilidad social y ambiental. En relación con los recursos forestales se mencionan: reforestación, enriquecimiento forestal, agroforestación, plantación de especies autóctonas y recuperación de bosque degradados. Naturalmente todas estas acciones tienen un impacto positivo en la conservación y restauración de los recursos forestales. (...) Si bien la significación de los impactos ambientales generados por la aplicación de este tipo de tecnologías es escasa a nivel regional dada la superficie afectada, constituye, junto con otros proyectos similares, la base para generar experiencias y capacidades, al tiempo que se produce la diseminación de las prácticas por el efecto demostrativo, algo que ya comienza a vislumbrarse en el nivel local. (...) Se puede remarcar la seguridad en la tenencia de la tierra como uno de los más fuertes incentivos para la conservación y el uso sustentable de los recursos. Esto, que inicialmente se exigió como requisito para acceder al Proyecto Forestal, se transformó en un incentivo para que productores y autoridades municipales se movilizaran para obtener la adjudicación de tierras o el comprobante de ocupación. Este proceso a su vez generará externalidades positivas adicionales, tanto en los productores que finalmente accedieron al PFD como entre quienes solo accedieron a la regularidad en la tenencia.

El **PFD** (...) ha resultado en importantes impactos en las familias de los beneficiarios ya que:

- a. para acceder al proyecto forestal los productores debían regularizar la tenencia de la tierra; esto agilizó la tramitación para la adjudicación de tierras o el trámite de comprobante de ocupación. En términos de renta de la tierra, esto constituye una externalidad positiva porque se identifican claramente los derechos de propiedad.
- b. los proyectos han impactado positivamente en los ingresos del productor y su familia, ya que han mejorado los rendimientos de las huertas debido principalmente al cercado que evita que los animales entren, coman los productos y disminuyan el rendimiento. De esta manera la producción alcanza para el consumo familiar y queda un excedente para la venta.
- c. ... el acceso a agua de calidad y a formas de energía eléctrica disminuyen los esfuerzos físicos en el trabajo mejorando la relación costo/beneficio de la explotación e impactando en el mantenimiento sostenible de la producción” (CEDERU, 2003:36).

b - En la formación de recursos humanos

RIMISP (2004:13-14) señala que:

Los programas han institucionalizado formas de conducción con participación de representantes de los usuarios y de organizaciones de la sociedad civil. Estos veinte años de desarrollo rural han dejado recursos humanos capacitados que constituyen un capital en el que el estado ha invertido y seguramente pueden ser mejor aprovechados; los pequeños productores reconocen el valor de la asistencia técnica y la labor del técnico porque es el que le trae información, también han aumentado sus ingresos por ventas y el número de productos para la venta y para el autoconsumo.

Soverna (2004:3) sostiene que la formación de “una red de técnicos distribuidos en todas las regiones del país, con instrumentos para comprender la realidad campesina y herramientas para realizar diagnósticos participativos, interactuar y hacer propuestas, es hoy una realidad”.

CEDERU (2003) menciona que la presencia de un equipo de técnicos profesionales, seleccionados en la mayoría de los casos por concurso, y que demuestran un alto nivel de compromiso en la tarea a realizar es un hecho a destacar en la ejecución del **CAPPCA**.

La formación de profesionales, técnicos especialistas en la temática agroforestal es señalada como uno de los logros del programa por parte del coordinador del extensión del **CAPPCA**. Se trata de recursos humanos formados que están trabajando en las provincias con un perfil que antes no estaba incorporado: el agroforestal. De todas maneras, hay un trabajo importante social lo cual reclama por otro lado la necesidad de incorporar técnicos con perfiles de trabajo en la temática social (entrevista con N.B.).

M.C. rescata, entre otras cuestiones, la formación de recursos humanos por parte del **PSA-PROINDER** y su trabajo en las provincias. Actualmente el programa tiene 500 técnicos contratados haciendo asistencia técnica a grupos, cuando hace 10 años atrás no había técnicos disponibles. Dentro de las fortalezas del programa, M.C. menciona que han logrado formar una masa crítica de recursos humanos.

Desde otra perspectiva y realidad, el coordinador nacional del **PRODERNEA**, J.N. señala que el programa tiene diferentes problemas en las tres provincias en donde se está ejecutando. Un fenómeno general que observa es que hay una baja capacidad técnica en los equipos que están vinculados a las áreas de producción en los gobiernos provinciales. Además, hay una desconfianza al centralismo, a la coordinación nacional por parte de dichos gobiernos. Además, en cuanto a la posibilidad de contratar técnicos en las provincias son limitadas ya que tienen “demasiada burocracia”, todo debe pasar por el tribunal de cuentas y hay ciertos montos que el mismo no permite.

Sin embargo, Manzanal y otros (2003a:25) señalan que:

La situación de los técnicos en los programas es en general precaria y en un proceso de deterioro creciente. Los técnicos han perdido en muchos casos la dedicación exclusiva a un programa y para sobrevivir trabajan en diferentes ámbitos. Suelen tener contratos de corto plazo repetidamente renovados, contratación precaria y a veces no legal. Además algunos programas son “subsidiados” en forma indirecta por los técnicos que aportan especialmente sus vehículos (ante la necesidad de “trabajar en épocas de fuerte desocupación”) sin recibir el pago adecuado por el uso, desgaste y amortización correspondiente. Esto implica una descapitalización progresiva de estos trabajadores, una tendencia hacia una disminución de la

identificación de los mismos con los programas y, en consecuencia se estaría produciendo una amenaza a la profesionalización en la temática del desarrollo rural.

CAPITULO III

Recomendaciones para una Política Nacional de Desarrollo Rural (en relación a los PDR existentes)

Las fortalezas

Lo primero que debe mencionarse es que los PDR contribuyeron a que la cuestión campesina se hiciera visible en forma generalizada en diferentes ámbitos nacionales y provinciales; y que, asimismo, se reconociera la necesidad de generar políticas específicas con instrumentos especialmente dirigidos a este sector de pequeños productores.

Fue también un mérito de los PDR (y en particular del PSA por su antigüedad y alcance nacional) la formación de profesionales especializados en el sector pequeño productor agropecuario. Esto se fue dando a medida que comenzó a reconocerse que el tratamiento del sector campesino y pequeño productor requería de un tipo de atención particular, diferente al resto del agro. Entonces, empezó a evaluarse la necesidad de profesionales idóneos y entrenados en este tema. Así comenzó a conformarse una red de técnicos, distribuidos en todas las regiones del país, con instrumentos y herramientas para encarar diagnósticos participativos y generar los proyectos respectivos.

Asimismo, los PDR han ido generando un “capital social” en algunos ámbitos locales y a favor de las familias beneficiarias de pequeños productores. Esto se da en la medida que van permitiendo, gradualmente, una mayor participación de estos actores en las propuestas de desarrollo y van generando conciencia social sobre la importancia de la organización, para el logro de objetivos y el mejoramiento de la calidad de vida rural. Todo esto, aún en proceso, se inició con la formulación de diagnósticos participativos (dónde los pobres del campo compartieron sus problemas y necesidades, los reconocieron y elaboraron las propuestas respectivas). Siguió, con la disponibilidad para trabajar en equipos por parte de los beneficiarios, generándose formas asociativas y cooperativas. Y se profundizó, con la integración de los beneficiarios en la estructura de gestión de los programas, consolidándose los procesos participativos previos y sentándose las bases para instrumentar formas de mayor transparencia de la gestión.

Los PDR, asimismo, colaboraron para que las familias de pequeños productores avanzaran hacia situaciones de mayor formalidad (a través de la facturación, la jubilación, el seguro social). E impulsaron y apoyaron la generación de experiencias innovativas aunque acotadas (producción de lana fina; elaboración de queso de cabra con certificación de origen;

fabricación de miel orgánica; ampliación y mejoras en sistemas de riego; ferias francas para la comercialización de excedentes de autoconsumo, huerta y manufacturas locales).

Las debilidades

Entonces, es desde este lugar y teniendo presente las acciones realizadas, que debemos reconocer otro conjunto de cuestiones que deben transformarse, ineludiblemente, para pensar el futuro de los PDR. Nos referimos, básicamente, a que los logros fueron acotados a un número de beneficiarios limitado dentro de los pobres rurales. Y valga como ejemplo el PSA (por ser el PDR más representativo, por su mayor alcance en número de beneficiarios y ámbito territorial, por su continuidad y por su antigüedad de 12 años de ejecución). En mayo del 2005 el PSA tiene atendidos 40 mil pequeños productores pobres sobre una población meta de 160.000. Es decir llegó con diferentes propuestas (crédito, asistencia técnica, capacitación) a un cuarto de la población meta, pero lo significativo es que, en la mayoría de los casos, no logró modificar la situación de pobreza de esta población atendida. Y esto es una realidad que se reproduce en otros PDR y que se explica en que:

- *Los PDR no son una política de Desarrollo Rural. Son una sumatoria de ofertas especializadas* que fueron surgiendo según las circunstancias políticas y de financiamiento nacional e internacional. La escasa complementación entre ellos, así como las dificultades para lograrla, son un problema de carácter estructural, que no se supera con mera voluntad, ya que cada uno de ellos surgió originalmente respondiendo a diferentes patrones y/o instituciones de financiamiento, con sus particulares, y frecuentemente exigentes, demandas normativas y requerimientos formales. Y esto condujo a una gran dispersión en relación a la elección de beneficiarios, las formas de control, seguimiento y evaluación de su operatoria, las formas de identificación de los impactos, y de registro contable de sus gastos. Tanta multiplicidad en los aspectos estratégicos y metodológicos no puede conducir más que una diversidad amplia en los aspectos operativos, contables, y administrativos; que deriva en fragmentación y desarticulación expresada en el accionar de los PDR. *Mientras los PDR se mantengan bajo sus estructuras formales e institucionales originales, las superposiciones y descoordinación serán una realidad insoslayable.*
- *Los PDR operan a nivel micro, es decir no están contemplados, o se ignoran, las restricciones del nivel macroeconómico.* Se asume que los PDR se ocupan de la promoción de “pequeños cambios, acumulativos, graduales, adaptados a las características

del subsistema u actividad preexistentes” y *se deja de lado el hecho que los proyectos individuales no tienen ninguna influencia para modificar las condiciones macro*, como son la competencia monopólica, las presiones de las grandes agroalimentarias, las productoras de insumos, agroindustrias y supermercados, las exigencias normativizadas de presentación, tipo, calidad y cantidad de los mercados globales, las catástrofes climáticas. Por esto es que, en todas las evaluaciones de los PDR, se subraya el peso negativo que los factores exógenos tienen sobre los grupos vulnerables, constituyéndose en casi todos los casos en la razón última explicativa de las dificultades de “permanecer en el sector” ó “mejorar los ingresos”. En otras palabras, si de lo que se trata es formular una política de desarrollo rural, *las restricciones estructurales de los pobres rurales vinculadas con la disponibilidad de recursos y con el acceso a los mercados, no puede ser ignorada, soslayada o tratada como una cuestión externa a los PDR.*

- *Los PDR se ejecutaron en un marco de aislamiento del resto de las acciones desarrolladas por el Estado nacional, provincial, incluso por la SAGPyA (y, en menor medida, también por el INTA). Funcionaron como estructuras ad-hoc, segmentadas y con escasos o nulos vasos comunicantes entre sí y con el resto; porque cada programa coordina a partir de sí mismo, en su propio espacio y con sus propias reglas. Esto implicó una multiplicidad de relaciones con los gobiernos provinciales, poco consolidadas, sin efectividad, ni eficiencia, cuando deberían ser los destinatarios de los procesos de descentralización de servicios, funciones y recursos y los ejecutores naturales de la política de desarrollo rural en sus respectivas jurisdicciones.*
- *Los PDR no abordan el problema de la pobreza rural en forma integral y por lo tanto tampoco lo solucionan. Y esto es así porque no fueron pensados como una política sino como partes aisladas dirigidas a encarar desafíos particulares. Porque se trata de estrategias parciales, en general, conectadas con mejoras de la producción -y parcialmente con la comercialización agropecuaria-. Muchos otros problemas centrales de la pobreza rural fueron dejados de lado como: la falta de tierra, la tenencia precaria y la ausencia de regularización fundiaria; el apoyo en la etapa de comercialización -con asesoramiento, información, promoción, creación de mercados, asistencia y colaboración para alcanzar certificaciones de calidad y sanidad- de modo de acceder a mercados más exigentes y de demanda más importante; las restricciones y carencia de electrificación rural y las deficiencias en los caminos, sistemas de riego, transportes y comunicaciones; las condiciones de formalización laboral y en particular la insalubridad laboral; las*

condiciones de vida, el estado deficiente de las viviendas rurales, las carencias y falencias en la educación rural; la falta de cobertura de salud y seguridad social; la conformación y fortalecimiento de las organizaciones representativas del sector; el cuidado y protección del medioambiente rural ante el avance de acelerados procesos de desertificación, contaminación y polución ambiental. Todas éstas son, en su mayoría, necesidades repetidamente demandadas por muchos productores. Y, *sólo pueden encararse desde una política de Estado que articule el accionar entre distintos organismos competentes del Estado nacional y provincial.*

- *Los PDR han operado en situación de incertidumbre casi permanente, quedando afectado todo el ciclo de los respectivos proyectos que tienen actividades, necesariamente, concatenadas. Es común que el financiamiento y la entrega de los recursos no siga las secuencias programadas, afectando la credibilidad y sostenibilidad de los programas, para los beneficiarios, para los propios técnicos y los referentes en general. En el sector agropecuario, si los recursos no están en el lugar y en el momento preciso -siembra, cosecha- hay que esperar otro ciclo completo, para encarar la producción. Esto asimismo condiciona la realización de otras actividades conectadas como las capacitaciones (que tampoco pueden hacerse en cualquier época del año, porque también están ligadas a los ciclos biológicos; o la asistencia técnica -proceso continuo que funciona en forma condicionada e irregular cuando la disponibilidad de los fondos es anacrónica-).*
- *La modalidad de promover microemprendimientos grupales no ha producido impactos a nivel del territorio, de los mercados regionales, de las organizaciones representativas e incluso no han resultado sustentables los proyectos individuales y/o grupales de los pequeños productores agropecuarios en sus aspectos económicos (a nivel de transformaciones sostenibles en los ingresos de los pp). Por lo tanto, debe considerarse que, con los proyectos grupales, se ha cumplido una etapa importante, que en el presente necesita evolucionar hacia otras formas de trabajo con mayores efectos en el territorio, en los ingresos de las familias rurales y en la consolidación de organizaciones representativas que permitan construir alianzas estratégicas con los diversos actores existentes en el medio (públicos y privados).*

La estrategia

En consecuencia, afrontar el problema de la pobreza rural implica que:

a. El desarrollo rural debe constituir una política de Estado

Se trata, en primer lugar, de *incorporar esta problemática a las políticas de Estado y en un contexto de planificación del desarrollo territorial regional de mediano y largo plazo* (10 años como mínimo) acordado con los gobiernos provinciales. Esto significa que se deben:

a₁) Incorporar formas y medidas de acción dirigidas a enfrentar las limitaciones impuestas por el contexto y las políticas macroeconómicas; único modo de superar las propuestas micro, sectoriales y voluntaristas que caracterizan a los actuales PDR.

a₂) Alcanzar acuerdos sobre estrategias de acción, generales y particulares (a nivel de cada provincia) con los gobiernos provinciales, que se expresen en compromisos de asignaciones presupuestarias de fondos nacionales y provinciales; simultáneamente se irán conformando los respectivos acuerdos públicos – privados (entre la Nación y los gobiernos provinciales y las respectivas OSC representativas -ONG's, Universidades, Cooperativas de productores, Asociaciones gremiales de productores y de trabajadores rurales).

a₃) Aportar recursos para el financiamiento provenientes de partidas especialmente asignadas del presupuesto nacional y provincial, en monto suficiente para el cumplimiento de las finalidades generales de la política de desarrollo rural y disponibles en cantidad, en tiempo, con regularidad y continuidad. De este modo, los préstamos internacionales y nacionales funcionarán como un complemento para cubrir aspectos particulares de esa política. Y se recurrirá a ellos en la medida que se adecuen a la estrategia consensuada a nivel nacional-provincial.

b. La política de desarrollo rural debe ser considerada una política transversal y parte constituyente de la política nacional de desarrollo regional o territorial

Se trata, en primer lugar, de una política que atraviesa, interesa e importa a todas las áreas del Estado. Pero además, una política de desarrollo rural atiende cuestiones que son parte de la política regional o territorial. Por ello, se trata de considerar al DR como parte de la política de desarrollo territorial y parte sustantiva de:

b₁) La política agropecuaria, sin subsumirla ni dejarla de lado, y buscando formas de reconocimiento, articulación y complementación.

b₂) La política económica, monetaria y de crédito; de infraestructura, comunicaciones y transporte; de salud, educación, vivienda, previsión y seguridad social; de desarrollo tecnológico e investigación; de medio ambiente y turismo.

c. La política de desarrollo rural debe ser una política de articulación rural-local, que se complementa con otras políticas públicas, en función del desarrollo territorial; en otras palabras, se conforma en el marco metodológico del *desarrollo territorial*

Esto implica poner el foco de atención de la política en el *desarrollo territorial*, subrayando los procesos territoriales de ámbitos regionales, provinciales y locales, que merezcan especial atención por alguna cualidad del territorio, que puede estar ligada tanto a aspectos positivos como negativos (tipo de producción, niveles productividad, innovaciones, asociativismo y cooperativismo, importante cantidad de pobres rurales o desocupados, demandas sociales insatisfechas, etc.). Una propuesta de desarrollo territorial implica procesos de formación de capital social local a partir de acuerdos público-privados, interacción entre organizaciones de base territorial -sean rurales o locales, públicas o privadas, nacionales o internacionales- y entre políticas públicas -nacionales o provinciales- que tienen al territorio como objeto de su accionar y a los habitantes respectivos como sus sujetos.

d. La política de desarrollo rural-local con estrategias territoriales específicas debe gestionarse con transparencia y bajo el control social de las organizaciones locales representativas

Esto implica poner el acento en el control social de la población local organizada (pequeños productores, trabajadores rurales, organizaciones locales) y en la transparencia de la gestión pública y privada, como garantía para el cumplimiento de los objetivos de la política y como salvaguarda ante las distintas formas de clientelismo político.

La propuesta

Condiciones básicas y necesarias para una Política de Desarrollo Territorial rural - PDTr-

En Argentina, el problema del desarrollo rural se conjuga con el de las desigualdades regionales, que a su vez se dan en un contexto de integración en el Mercosur que tiende a favorecer la tendencia hacia mayores desequilibrios.

*Las desigualdades regionales son un resultado de los impactos negativos y regresivos de la historia de conformación espacial y de las medidas y decisiones de nivel macroeconómico sobre el territorio, que condicionan, a su vez, la posibilidad de transformar el ámbito rural en pos de una mayor equidad.*¹⁸

¹⁸ La primera parte de este apartado ha sido elaborado a partir de análisis expresados en Manzanal, 2001:109-122)

Si se parte de reconocer que el desarrollo desigual, concentrado, es una realidad del modelo económico así como la integración en el Mercosur es un requisito del presente, entonces deberá aceptarse la necesidad de instrumentar *formas y políticas compensatorias* para enfrentar los efectos regresivos hacia las provincias y regiones más pobres. Y, del mismo modo, se deberán analizar, evaluar y plantear los modos para morigerar el conjunto de impactos de las políticas macroeconómicas sobre el ámbito territorial, rural y regional. Entonces una primera condición necesaria para diseñar una política de desarrollo territorial rural (PDTr) es:

- *La política de desarrollo territorial rural debe ser parte de una política de desarrollo regional como condición para incorporar las restricciones y posibilidades del contexto macroeconómico en la problemática rural en particular, y territorial en general. Hoy en la Argentina no hay ni una política de desarrollo territorial rural ni tampoco regional, ambas deben formularse conformando una misma unidad de acción política estratégica.*

Y esto es así porque el desarrollo y la misma “integración” no son viables en un ambiente de extrema polarización económica y social y frecuente, o permanente, conflicto social.¹⁹

Lo anterior implica, asimismo, generar conciencia sobre que una política territorial (dirigida al desarrollo rural y/o regional) es en sí misma, por definición, *discriminatoria territorialmente*. Lo cual, en un contexto de restricción financiera (enmarcado en la propia situación de crisis en que se encuentra el país) reduce el campo de acción y obliga a una mayor selección y focalización de los casos a ser atendidos. Sin embargo, este procedimiento diferencial a favor de unos pocos casos o de las provincias o zonas con menor desarrollo, debe ser discutido y resuelto por y con la participación del conjunto de representantes de todas las provincias en un ámbito federal propio (como podría ser el Consejo Federal de Inversiones). Ya que sólo a partir de la comprensión de sus características es posible evitar las discrepancias y el riesgo político implícito en un accionar que atiende sólo algunos casos seleccionados.

Es decir, se necesita de *la solidaridad del resto de las provincias y de la Nación como un todo* para que el accionar de la PDTr se pueda concretar *sólo en determinadas áreas y sectores*, conduciendo a una *política focalizada y diferencial*. A favor del consenso y de la solidaridad

¹⁹ Precisamente, la necesidad de avanzar hacia una mayor “cohesión social” ha sido profusamente analizado y experimentado en la Unión Europea, donde se tiene plena conciencia que, en caso contrario, se pondría en peligro la viabilidad del proyecto de integración, en términos específicamente económicos.

también juega la voluntad política de favorecer efectivamente: (a) la participación de los actores y beneficiarios y (b) la transparencia de las acciones, mediante la difusión amplia de objetivos, métodos y procedimientos, durante cada una de las distintas etapas (formulación, ejecución, seguimiento y evaluación).

De aquí surge una segunda condición necesaria, para el consenso público-privado, integrar institucionalmente a los ámbitos provinciales y locales, evitar el aislamiento y la multiplicidad de acciones de los PDR en las provincias, y promover un accionar efectivo y eficiente, la PDTr deberá gestarse desde:

- *La participación, discusión y negociación con los representantes de los gobiernos provinciales, sus instituciones y organizaciones sociales, productivas y políticas, involucradas y representativas.*

Este proceso comienza con un *acuerdo básico de metas y prioridades entre los sectores público – privados involucrados*; que finalmente, deberá traducirse, para su consecución eficiente y efectiva, en una *planificación y programación*²⁰ de corto, mediano y largo plazo.

La convocatoria y la discusión entre actores e instituciones involucradas para alcanzar un primer consenso, parte de un *plan mínimo de metas y prioridades* (esquema básico). El “plan mínimo” cuenta con una *primera focalización territorial y sectorial* obtenido a través de los contactos interinstitucionales.²¹ Con esta base, recién se estará en condiciones de iniciar la discusión y avanzar con los acuerdos, el consenso, el análisis técnico y la negociación política.

Para la focalización **el criterio central debe ser la distribución y la incidencia de la población pobre rural, no el territorio.**²² No importan los kilómetros cuadrados que tiene un área respecto a otra, sino cuántos habitantes viven en el territorio y la incidencia de la pobreza rural a nivel provincial, departamental y/o municipal. Este criterio después se corregirá con otros datos secundarios, como puede ser la prosperidad relativa, el desempleo, la situación

²⁰ Vale al respecto recordar que “funcionamiento del mercado” no significa ausencia de planificación.

²¹ Sería conveniente, para facilitar el acuerdo y consenso posterior, que la primera focalización territorial y sectorial fuera resultado de la aplicación de indicadores objetivos y actualizados. Sin embargo, esto no siempre es posible en Argentina, dada la escasa atención que recibe la producción de información de base.

²² Para llegar a determinar la focalización a aplicar se requiere: (i) determinar el universo de casos y las escalas que caracterizan las diferentes situaciones provinciales de pobreza rural. (ii) acordar reglas consensuadas que determinen la inclusión o exclusión en cada caso. (iii) operar con flexibilidad, es decir las zonas pueden resultar en ámbitos de distinto carácter jurídico-administrativo (en algunos casos se tratará de provincias, en otros de municipios, en otros será una sumatoria de municipios o departamentos y en otros localidades). De todos modos, debe reconocerse que en países como la Argentina, establecer prioridades en función de criterios objetivos conlleva a varias dificultades. Por: (i) la escasa disponibilidad de información confiable y actualizada de orden provincial, menos aún más desagregada a nivel departamental, para identificar las zonas provinciales sujetas a atención; (ii) la cantidad de tiempo necesario para la

educativa, la salud. Una vez sistematizada la información anterior, se estará en condiciones de diseñar el *mapa territorial de las provincias y/o regiones* que integrarán la PDTr. Entonces, este mapa se construye a partir de datos y *reglas o criterios* previamente acordados (primer consenso); dónde lo importante es ***la magnitud absoluta y relativa de la población afectada y la viabilidad socioeconómica*** que ofrece la unidad seleccionada para encarar un proceso de transformación y desarrollo territorial.

Finalmente, resulta necesario reconocer, aprovechar y potenciar la capacidad existente en las mismas provincias para el diagnóstico y para la formulación de propuestas respectivas. Porque es en las provincias y en sus ámbitos locales donde se tiene, normalmente, el conocimiento más particularizado de las necesidades y posibilidades de desarrollo de sus áreas y sectores marginales. Esto implica que la presentación de los proyectos específicos se haga desde las provincias y localidades, para luego ser cotejados y priorizados en un ámbito institucional compartido (entre Nación, provincias y nivel local) a los efectos de evaluar su pertinencia, coherencia y contribución efectiva para superar la pobreza rural local. Esto conlleva a:

- *Encarar y coordinar acciones interinstitucionales entre el orden nacional, provincial y local, convocando a las diversas organizaciones públicas y privadas cuyos temas, objetivos y estrategias sean pertinentes por su vinculación, particular o general, con la PDTr.*²³

Para estas definiciones también importa la asunción de diferentes compromisos para llevar adelante el plan por parte de los sectores y provincias beneficiarias. Un instrumento al respecto son, por ejemplo, los fondos de contraparte; pues el compromiso de realizar aportes de recursos incrementales desde los territorios, o ámbitos beneficiarios, muestra la valoración e interés en participar en el esfuerzo solidario del resto de las provincias y de la Nación. Y es otra forma que contribuirá a alcanzar el consenso y la solidaridad de éstos últimos.

Finalmente, producir y reconvertir las instituciones, el conocimiento y la base informativa es un desafío y una necesidad para ejecutar una efectiva PDTr. Y es evidente, que este cambio sólo puede encararse con la participación social y con la colaboración entre instituciones públicas y privadas, gremiales, empresarias y académicas, de modo que la gestión, la

negociación con los representantes políticos e institucionales de las distintas provincias y zonas. Ambas condiciones, es obvio, que no conciben ni con las posibilidades, ni con los “tiempos políticos” comunes en la Argentina del presente.

²³ El funcionamiento institucional en red debe ser la base de la nueva estructura organizacional e institucional. De modo de concentrar los esfuerzos desperdigados, en los diferentes ámbitos territoriales y sectoriales, y posibilitar la interacción, coordinación y flexibilidad de acciones entre los diferentes sectores e instituciones involucrados o interesados en la PDTr.

producción y las áreas de ciencia y técnica (nacionales y provinciales) trabajen conjuntamente a favor de la generación de conocimiento e innovaciones para el desarrollo rural.

Los aspectos clave para reformular los actuales PDR

- Los PDR existentes deben ir concluyendo según se acuerde en cada caso, sea porque finalicen o porque paulatinamente se van integrando sus referentes y personal a la nueva propuesta (PDTr).
- La PDTr debería insertarse dentro de una política de desarrollo regional o territorial nacional a crearse.
- **Los beneficiarios de la PDTr será población que habita en zonas rurales:** pequeños productores minifundistas (con o sin tierra), pequeños productores descapitalizados que continúan viviendo en el ámbito rural, pequeños productores capitalizados (hasta un nivel de capital a determinar en función de las particularidades de cada territorio en cuestión), trabajadores rurales transitorios.
- La tipología de beneficiarios (productores o trabajadores rurales transitorios) debería construirse según la confluencia de cuatro variables: localización, total de ingresos familiares anuales monetarios, capital (en particular en tierra y maquinaria) y ocupación del jefe/a de familia. Se construirá la tipología en cada provincia y se conformará a nivel nacional.
- La política de desarrollo rural no se instrumentará por medio de componentes y subcomponentes sino a través de una sumatoria de *Intervenciones Diferenciadas de Desarrollo Territorial* (IDDT) que se elaborarán siguiendo particularidades regionales, territoriales, de la comunidad y/o familias beneficiarias. (esto implica la asignación de recursos presupuestarios nacionales y provinciales de libre disponibilidad).
- Se identificarán territorios rurales que conjugarán ámbitos de población aglomerada y dispersa (que pueden ser una asociación de ámbitos locales, municipios, áreas, partidos o departamentos de una misma provincia o de diferentes provincias). Los territorios tendrán la particularidad de: (i) ser ámbitos de relevante presencia de pobres rurales y/o de pequeña producción agropecuaria; y (ii) tener una particularidad distintiva, sea por los aspectos productivos (una actividad productiva dominante ampliamente difundida); comerciales (una intermediación significativa que articula varios ámbitos productivos); étnicos (una comunidad de intereses histórico-culturales);

tecnológicos (aplicación y difusión de experiencias innovativas); organizacionales (articulación entre organizaciones públicas y/o privadas, presencia de redes locales); o algún otro aspecto a considerar (presencia dominante de migrantes, mujeres y/o jóvenes; aislamiento geográfico).²⁴

- La identificación de territorios deberá fundamentarse con diagnósticos territoriales por regiones, realizados con una misma y única metodología de investigación, descriptivo-explicativa y participativa con los actores públicos y privados, vinculados a la cuestión rural en cada región. Es decir, se integrará el análisis de información secundaria y primaria con la consulta y participación, a nivel de cada provincia. La definición de esta metodología surgirá a partir de acuerdos Nación-Provincias.
- Se construirá una tipología de territorios a partir de la identificación anterior, dirigida a determinar prioridades territoriales e instrumentales, de las cuáles surgirán las propuestas diferenciadas por territorios.
- Los territorios serán priorizados mediante acuerdos público-privados y nacionales-provinciales y dentro de un plan de acción de mediano plazo que, incorporando los determinantes y restricciones de orden nacional (políticas macroeconómicas, impositivas, de comercio exterior, ambientales, de salud, y educación) diseñe la estrategia a aplicar que para alcanzar la finalidad de: *“superar la pobreza rural en Argentina conjuntamente con las deficientes y precarias condiciones del habitat social y productivo rural”*. En una segunda instancia de selección, se priorizarán los territorios en función de la asunción de los respectivos *compromisos compartidos Nación Provincias* de aportes financieros, humanos y materiales. Los territorios que no resulten elegidos en esta segunda instancia podrán ser atendidos con recursos individuales de la Nación o de la Provincia respectiva (según cada una de estas instancias lo considere necesario).
- Estas actividades se realizarán en el contexto de la PDTr en la Unidad de Coordinación Nacional (UCN, a crearse) responsable de fijar la *estrategia general de la PDTr*
- *La estrategia de desarrollo rural debe fundarse en el progreso y elevación de las condiciones de vida y de producción de los pobres rurales y en el fomento de sus organizaciones representativas. Es a través de las diversas formas asociativas que*

²⁴ Deberá tenerse en cuenta que siguiendo estos criterios podría darse que no necesariamente el conjunto de territorios

los pobres rurales construyen alianzas estratégicas con los diversos actores existentes en el medio (públicos y privados) y desarrollan su capital social, que los habilita para el desarrollo y el crecimiento en el contexto macroeconómico.

- Una vez seleccionados los territorios se determinarán las *características generales* de los IDDT a partir de los resultados de los diagnósticos realizados (que incluirán una tipología de los beneficiarios respectivos) y de la disponibilidad de recursos nacionales, provinciales e internacionales, de acuerdo a los compromisos asumidos en y con cada provincia.
- Las IDDT se identificarán en las respectivas Unidades de Coordinación Provincial - UCP- considerando un abanico de posibilidades de intervención dirigidas a alcanzar el objetivo estratégico que es *la pobreza rural con acciones múltiples que mejoren la calidad de vida y propendan al fortalecimiento de la organización y el asociativismo de las familias productoras y de los pobres rurales en general.*
- Los objetivos específicos de las IDDT serán determinados en acuerdos entre la provincia, ONG's y beneficiarios (mejoras y reconversión productiva, especialización y diversificación de las actividades del ámbito rural, promoción del turismo rural; desarrollos tecnológicos innovativos; comercialización y formas alternativas de transformación agroindustrial y colocación de la producción local y regional en mercados internos y externos; acceso a la tierra y regularización fundiaria, aumento de la extensión de la tierra disponible; preservación ambiental y mejoras en las condiciones del habitat humano y productivo, forestación y reforestación; desarrollo de las comunicaciones y de la infraestructura de transporte, irrigación y agua potable; fortalecimiento institucional y organizacional, capacitación y asistencia técnica; investigación y desarrollo tecnológico para la reconversión productiva y el habitat rural en general).
- Será función de la UCN dar las normativas generales y las pautas y evaluar (ex ante y ex post) si las IDDT reflejan la estrategia de desarrollo rural y conducen (en forma individual y en conjunto) a *enfrentar y alcanzar soluciones integrales al problema de la pobreza rural* (considerando sus efectos en particular en los ingresos de las familias rurales, en la consolidación de organizaciones representativas, y en los respectivos territorios locales y su preservación ambiental).

identificados represente a la totalidad de las 23 provincias argentinas.

- De este modo se decidirá en cada provincia seleccionada:
 - La población objetivo y meta
 - La cantidad y tipo de IDDT respectivas.
 - Los instrumentos a aplicar (subsidio, crédito, provisión de insumos, provisión de maquinaria, asistencia técnica, infraestructura comunitaria y predial, asistencia social en alimentación, salud, educación, vivienda y previsional) siguiendo la tipología territorial y de beneficiarios.
- Las características que asumirán las IDDT, en sus aspectos particulares en cada provincia, se determinarán a partir de acuerdos en los respectivos territorios, con participación de representantes provinciales, locales, de ONG's locales y beneficiarios.
- Los objetivos específicos de las IDDT y las formas de alcanzarlos seguirán un diseño normativizado por la Unidad de Coordinación Nacional -UCN- de la PDTr, para viabilizar su monitoreo, seguimiento, evaluación, comparación y análisis de corto, mediano y largo plazo a cargo de dicha UCN.
- La IDDT estará dirigida a grupos de familias o a familias individuales. En cada ámbito territorial se determinará la características particulares de los grupos y /o familias. En los casos de comunidades aborígenes se deberá decidir en cada caso particular (con asesoramiento especializado y participación de los involucrados) el número de integrantes de los grupos y las características de funcionamiento de los mismos.
- La ejecución de los IDDT requerirá la construcción a nivel provincial (y su compatibilización nacional) de una base que será parte integrante de la base de datos nacional. En ésta los beneficiarios quedarán identificados por su DNI, composición y ocupación del grupo familiar, localización territorial, especificación de los beneficios recibidos del sector público u ONG's en los últimos 5 años, tamaño y forma de tenencia de la tierra -cuando corresponda-, pertenencia a organizaciones gremiales, etc.

Sintetizando, la transformación de los actuales PDR debe hacerse a partir de un *proceso de cambio paulatino y progresivo* y los aspectos más significativos a tener en cuenta son:

- a. *Rol protagónico de los gobiernos provinciales* en las decisiones sobre las estrategias a seguir en su territorio, así como en la responsabilidad de su ejecución y cumplimiento de objetivos.
- b. *Desaparición paulatina de los distintos PDR* actualmente vigentes y su reemplazo por una única propuesta (un único Programa de Desarrollo Territorial Rural -PDTR) que

dé respuestas al conjunto de los problemas de pobreza de ámbitos rurales (siendo los beneficiarios focales los productores y los trabajadores rurales transitorios).

- c. *PDTr inmersa dentro de una Política de Desarrollo Regional o Territorial Nacional.*²⁵
- d. *PDTr conformada por múltiples “Intervenciones Diferenciadas de Desarrollo Territorial” (IDDT).*
- e. *IDDT con características particulares y diferenciadas según sectores y ámbitos territoriales priorizados;* refiriendo cada una a diferentes o similares cuestiones. Sus particularidades dependerán de las decisiones que se tomen en cada provincia. Es decir, algunas pueden centrarse en cuestiones de infraestructura, otras en capacitaciones y asistencia técnica y otras en apoyo crediticio, u en otras cuestiones a determinar según el caso de qué se trate.
- f. *Participación activa de ONG’s especializadas en la temática y de las organizaciones gremiales de productores* (nacionales, provinciales y locales) en la definición de la PDTr y en el seguimiento y control de su ejecución (a través de su participación en las respectivas Unidades de Coordinación Nacional y Provincial, con voz y voto).
- g. *Equipo técnico conformado por los mismos profesionales y técnicos capacitados y conocedores de la problemática rural, pero desde otro contexto institucional* (es decir otras normativas y acuerdos).
- h. *Elevar al “fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores” a la categoría de meta final de la PDTr para “combatir y desterrar” la pobreza rural.* Constituyéndolo, por lo tanto, en un *mandato* que debe estar presente en todas las IDDT.
- i. *Propender al fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores con asistencia técnica y recursos.* Definiendo la frecuencia, duración y características de la asistencia técnica en función del cumplir con este objetivo.
- j. *Asistencia técnica (sea en sus aspectos tecnológicos, productivos o sociales) provista en todas las IDDT;* siendo el INTA el que cumplirá el rol protagónico de organización e instrumentación de esta actividad.
- k. *Promoción de innovación y desarrollo tecnológico* para las actividades productivas, de comercialización y desarrollo social, por regiones y producciones, a partir de la promoción de actividades articuladas entre las áreas de ciencia y técnica de la Nación y de las provincias.
- l. Creación de:
 - i. Una *Unidad de Coordinación Nacional (UCN)*. Por lo hasta aquí señalada, creemos que esta Unidad debería tener una representación significativa de las provincias, representadas regionalmente, y de las organizaciones representativas del sector beneficiario de la PDTr. Para ello, debería evaluarse que se dé un cierto equilibrio en la respectiva distribución del poder de decisión.²⁶ Esta Unidad contará, además, con un *Consejo Asesor* conformado por representantes de otras dependencias del sector público nacional y con actividades vinculadas estrechamente con el desarrollo territorial rural (Desarrollo Social, Salud, Educación, Trabajo, Obras Públicas, Ordenamiento Territorial).
 - ii. La UCN será el ámbito de:
 - conformación de acuerdos y consensos sobre prioridades territoriales y sectoriales;

²⁵ Se supone que la PDTr se insertará dentro de un ámbito que se ocuparía de la política regional en general (área que debería crearse); y, en este sentido, pareciera conveniente que se localizara en algún área de planificación (territorial, regional) del Ministerio de Economía de la Nación.

²⁶ Tentativamente, y a modo ejemplificativo, la UCN podría estar conformada por un coordinador nacional, un representante de los coordinadores provinciales por región (NOA, NEA, Centro, Patagonia, Cuyo, Pampeana) designado alternativamente por sus pares, uno del INTA, uno de las ONG’s y uno por región de las organizaciones gremiales de productores (en todos los casos que sean representativos, elegidos por sus pares).

- diseño de la estrategia general de desarrollo rural en el marco de las pautas macroeconómicas de orden nacional;
 - evaluación, selección y priorización de las IDDT;
 - financiamiento de orden nacional (búsqueda de recursos, aplicación y seguimiento);
 - comando y ejecución de cuestiones vinculadas al orden nacional (por ejemplo, investigación, innovación y desarrollo tecnológico, obras de infraestructura);
 - seguimiento y control general de las IDDT;
 - articulaciones y gestiones con el ámbito nacional e internacional.
- iii. La UCN se organizará según las actividades consensuadas como prioritarias para el desarrollo territorial rural (por ejemplo: producción y comercialización, bienestar social, organización y participación, red interinstitucional, créditos y subsidios, infraestructura, base de datos) a la que se sumaría un área de análisis y evaluación regional (dedicada al estudio del seguimiento, monitoreo e impacto regional de las IDDT).
- iv. Una *Unidad de Coordinación Provincial (UCP)* conformada por el coordinador provincial, un representante de ONG's, uno de organizaciones gremiales provinciales (en ambos casos representativas y elegidas por sus pares), uno del INTA regional respectivo.
- v. La UCP se ocupará de:
- conformación de acuerdos y consensos sobre prioridades territoriales y sectoriales a nivel provincial;
 - de diseño de la estrategia a nivel provincial,
 - financiamiento de orden provincial (búsqueda de recursos, aplicación y seguimiento);
 - evaluación y selección de las IDDT;
 - elevación de las IDDT seleccionadas a la UCN para su selección y aprobación;
 - ejecución de las IDDT seleccionadas en el orden nacional y de las no seleccionadas pero que considera que deben ejecutarse con otros recursos;
 - seguimiento, monitoreo y control general de las IDDT;
 - articulaciones y gestiones con el ámbito municipal, provincial, nacional e internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio, S. y Tapella, E. (2002) “Algunos resultados preliminares del monitoreo de subproyectos” Versión Preliminar sujeta a revisión. PROINDER Unidad Nacional de Coordinación Seguimiento y Evaluación. SAGPyA. Buenos Aires.
- Baima de Borri, Marta -Coordinadora- (s/f) “Segundo Informe de Monitoreo del Programa de Alivio a la pobreza e iniciativas rurales (PROINDER) focalizado en el tema de participación – Etapa de formulación”, SEHAS, Buenos Aires.
- Carballo, Carlos (2001) “Nueva Institucionalidad para el desarrollo rural en Argentina” trabajo presentado en las II Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Facultad de Economía de la Universidad de Buenos Aires.
- CEDERU (2003) “Consultoría para la evaluación del cumplimiento de los objetivos inicialmente trazados del Proyecto Forestal de Desarrollo Componente C: Apoyo a pequeños productores para la conservación ambiental”, Síntesis Final. Centro de Estudios y Servicios sobre Desarrollo Rural (CEDERU), Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.
- Codutti, R. (2003) “Asistencia técnica para la formulación de la estrategia de desarrollo rural de la provincia del Chaco”, Informe final de Consultoría. PROINDER, SAGPyA. Diciembre, Buenos Aires.
- FIDA (2002) “Proyecto de Desarrollo Rural de las provincias del noreste. PRODERNEA. Misión de Reorientación”. Volumen I: Texto Principal. División de América Latina y el Caribe. Departamento de Administración de Programas.
- INTA (1999) “Impacto del Programa Cambio Rural a Nivel Provincial y Nacional. Versión ampliada”. Documento de Trabajo N° 29. Sistema de Seguimiento y Evaluación, Unidad de Coordinación - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Buenos Aires.
- INTA (2002) “Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable”. Mimeo. Buenos Aires.
- INTA (2004a) PROFEDER, Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable. Folleto. Buenos Aires.
- INTA (2004b) PROFEDER, Tecnología para todos. Folleto. Buenos Aires.
- Manzanal, M. y Jiménez, H. (2002) “Informe de Monitoreo Provincia de Buenos Aires”. PROINDER, Unidad Nacional de Coordinación. SAGPyA. Buenos Aires.
- Manzanal, M. y Usandivaras, P. (2002a) “Informe de Monitoreo Provincia de Chubut”. PROINDER, Unidad Nacional de Coordinación. SAGPyA. Buenos Aires.
- Manzanal, M. y Usandivaras, P. (2002b) “Informe de Monitoreo Provincia de Neuquén”. PROINDER, Unidad Nacional de Coordinación. SAGPyA. Buenos Aires.
- Manzanal, M. y Usandivaras, P. (2002c) “Informe de Monitoreo Provincia de Río Negro”. PROINDER, Unidad Nacional de Coordinación. SAGPyA. Buenos Aires.
- Manzanal, M.; Caracciolo Basco, M.; Arqueros, M.X. y Nardi, M.A. (2003a) “Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas”, Informe de Avance N° 3. PROINDER, SAGPyA. Buenos Aires.

- Manzanal, M.; Caracciolo Basco, M.; Arqueros, M.X. y Nardi, M.A. (2003b) “Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas”, Informe Final. PROINDER, SAGPyA. Buenos Aires.
- Márquez, S. (2004) “PRODERNEA y PRODERNOA en el Marco de una Estrategia de Desarrollo Territorial”, trabajo presentado en el Seminario sobre transformación productiva e institucional del mundo rural en Argentina, 25 y 26 de octubre, Buenos Aires.
- SAGPyA-FIDA (2005) “Informe anual 2004. Actividades, resultados y lecciones aprendidas”. SAGPyA - FIDA. Buenos Aires.
- PROHUERTA (2005) “Impacto del Programa” tomado de www.inta.gov.ar/extension/prohuerta/actividad/impacto.htm. 21/05/05.
- PROINDER (2003) “Los Programas de Desarrollo Rural ejecutados en el ámbito de la SAGPyA”, Serie Estudios e Investigaciones N° 1, SAGPyA.
- Craviotti C. y Soverna, S. (2003) “Propuesta para la definición de Políticas de Desarrollo Rural”, documento borrador. Componente Fortalecimiento Institucional del PROINDER, Dirección de Desarrollo Agropecuario, SAGPyA, Buenos Aires.
- RIMISP (2004) “Síntesis de las Ponencias y del Debate del Seminario-Taller Transformación Productiva e Institucional del Mundo Rural de la Argentina”. 25 y 26 de Octubre. Buenos Aires.
- SAGPyA (2005) “Agricultura Familiar en la República Argentina”, mimeo. Documento elaborado para la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR REAF - FIDA. Buenos Aires.
- Soverna, S. (2004) “Políticas de desarrollo rural: situación actual y propuestas”. Trabajo presentado en el II Congreso Nacional de Políticas Sociales. Mendoza.

ENTREVISTAS REALIZADAS

- Mónica Catania. Gerente de Operaciones del PSA-PROINDER (AIR). 1/06/05.
- Gastón Bordelois. Coordinador Nacional del PSA-PROINDER. 03/06/05.
- Norberto Bischoff. Coordinador de Extensión del CAPPCA. 14/06/05.
- Jorge Neme. Coordinador nacional del PRODERNEA-PRODERNOA. 15/06/05.
- Susana Márquez. Coordinadora Técnica Nacional del PRODERNEA - PRODERNOA. 15/06/05.
- María Isabel Tort. Gerencia de Extensión del INTA. 17/06/05.
- Alejandro Lotti. Coordinador CAMBIO RURAL en la SAGPyA. 27/06/05.
- Susana Soverna. Componente de Fortalecimiento Institucional del PROINDER. 27/06/05.
- Silvia Baudron. SAGPyA. 27/06/05.
- Gabriel Delgado. Referente en Finanzas y Mercadeo Rural, Gerencia de Extensión del INTA. 01/07/05.
- Anahí Fabiani. Referente de Seguimiento, Gerencia de Extensión del INTA. 01/07/05.
- Pedro Cerviño. Departamento de Desarrollo Rural. Federación Agraria Argentina. 06/07/05

SIGLAS

ADE:	Asociación para el Desarrollo (Salta)
AIR:	Apoyo a las Iniciativas Rurales (PROINDER)
APHyDAL:	Asociación para la Promoción Humana y Desarrollo Agroecológico Local (Misiones)
AREDETE:	Asociación Regional de Trabajadores en Desarrollo (Salta)
BIRF:	Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento
BM:	Banco Mundial
CAMBIO RURAL:	Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (INTA)
CAPPCA:	Componente de Apoyo a los Pequeños Productores para la Conservación (PFD)
CDR:	Comisión de Desarrollo Rural (SAGPyA)
CEDERU:	Centro de Estudios y Servicios sobre Desarrollo Rural (Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires)
EE:	Entidad Ejecutora (CAPPCA)
EEA:	Estación Experimental Agropecuaria (INTA)
ETA:	Equipo Técnico de Apoyo (PSA-PROINDER)
FACA:	Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (PRODERNEA)
FIDA:	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FINAGRO:	Unidad de Financiamiento Agropecuario (SAGPyA)
FRAI:	Fondo Rotativo para Actividades Innovativas (PRODERNEA)
FUNDAPAZ:	Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz
GOA:	Gobierno Argentino
GTZ:	Agencia alemana de cooperación técnica
IDDT:	Intervenciones Diferenciadas de Desarrollo Territorial
INAI:	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
INDES:	Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (ONG)
INTA:	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IDDT:	Intervención Diferenciada de Desarrollo Territorial
MAM:	Movimiento Agrario Misionero
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODHAT:	Organización para el Desarrollo Humano, Ambiental y Ecológico (Misiones)
ONG:	Organización No Gubernamental
OSC:	Organización de la Sociedad Civil
PDR:	Programa de Desarrollo Rural
PDT:	Política de Desarrollo Territorial
PDTr:	Política de Desarrollo Territorial rural
PEA:	Proyectos de Experimentación Adaptativa (CAPPCA)
PEyTT:	Proyecto de Extensión y Transferencia Tecnológica (CAPPCA)
PFD:	Proyecto Forestal de Desarrollo
PNEA:	Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino
PPCP:	Proyectos Prediales para la Conservación y la Producción (CAPPCA)
PPM:	Pequeños Productor Minifundista
PRODERNEA:	Programa de desarrollo Rural para las Provincias del Nordeste Argentino

PRODERNOA:	Programa de desarrollo Rural para las Provincias del Noroeste Argentino
PROFEDER:	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable
PROINDER:	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
PROSAP:	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
PSA:	Programa Social Agropecuario
RAOM:	Red de Agricultura Orgánica de Misiones
RIMISP:	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SAGPyA:	Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos
SENASA:	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SyE:	Seguimiento y evaluación
UCN:	Unidad de Coordinación Nacional
UCP:	Unidad de Coordinación Provincial
UNC:	Unidad Nacional de Coordinación (PRODERNEA)
UPE:	Unidad Provincial de Ejecución (PRODERNEA)
UTCP:	Unidad Técnica de Coordinación Provincial (PSA-PROINDER)
UTTERMI:	Unión de Trabajadores y Técnicos Rurales de Misiones
YPF:	Yacimientos Petrolíferos Fiscales
