



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA NACIONAL

Sede Rafaela

MAESTRÍA EN DESARROLLO TERRITORIAL

Tesis: Políticas públicas y desarrollo territorial. El caso del PRODEAR en la provincia de Entre Ríos

Tesista: Denise Laurens

Director: Dr. Roberto Medici

Mayo de 2019

Resumen

El trabajo analiza las capacidades de incidencia que tienen las redes transnacionales de política en la definición de los lineamientos básicos que estructuran las políticas públicas orientadas al sector de la agricultura familiar. Se busca abordar hasta qué punto estas redes, que operan fundamentalmente a través de los organismos de financiamiento internacional, tienen injerencia en la determinación de los marcos de referencia y en las decisiones finales que definen las estrategias de intervención sobre poblaciones que pertenecen a territorios con características distintivas propias. A ello se le suma la falta de capacidades de los actores locales para adoptar decisiones autónomas o afines a las especificidades de los territorios que habitan, decantando así en lineamientos estructurados de arriba a abajo que no responden a las necesidades y demandas reales de las poblaciones que atienden.

Resultará así imprescindible llevar adelante procesos de autorevisión y evaluación tendientes a volver a pensarse, co-gestionar, construir con el otro, vale decir, desde el llano, involucrando a todos los actores parte, si realmente se aspira a implementar políticas públicas de construcción colectiva y desarrollo territorial, que vayan más allá de su canal de financiamiento.

Palabras clave

Desarrollo territorial - políticas públicas - agricultura familiar

Agradecimientos

A aquellos que desde mi trabajo anterior, la Dirección General de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar del Ministerio de Producción de la provincia de Entre Ríos, me ofrecieron la oportunidad de postularme a la beca para estudiar esta maestría y me dieron la facilidad de llevar adelante el cursado;

a todos aquellos actores que fueron entrevistados, consultados y que brindaron sus opiniones, perspectivas, puntos de vista y nutrieron de contenido este trabajo;

a la UTN Rafaela por acogerme en su casa de Estudios y brindar toda su contención y acompañamiento, desde lo académico pero sobre todo, desde lo humano.

a mis compañeros y compañeras, grandes personas, que fueron y son parte esencial de este proceso de aprendizaje y crecimiento;

a Roberto por acompañarme en el procesos y recibir en todo momento mis avances, retrocesos, dudas, cuestionamientos existenciales;

a Sofía y Alfredo, por darme las energías (aún sin saberlo) para continuar con este trabajo;

y a mi familia que siempre estuvo y está...

Acá vamos, con algunas dudas, otras certezas, y muchos más interrogantes que serán el motor para seguir estudiando y conociendo las aristas y vericuetos por los que nos lleve el desarrollo territorial y las políticas públicas.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	7
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I.UN RECORRIDO POR LAS CONCEPTUALIZACIONES TEÓRICAS DE ABORDAJE	12
I.A. Un punto de partida.....	13
I.B. Las políticas públicas y su vinculación con el desarrollo territorial.....	15
I.B.1. El territorio como elemento del desarrollo territorial	16
I.C. Redes de políticas	18
I.D. La agricultura familiar. Diseño e implementación de las políticas públicas que impactan en el sector	20
I.D. 1 Las políticas públicas de AF en Argentina	21
I.D.2. El concepto de las redes transnacionales.....	24
I.D.3. La injerencia de las redes transnacionales de políticas en la AF.....	25
I.D.4. La injerencia del actor local en los procesos de DT.....	25
CAPÍTULO II.SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LAS REDES TRANSNACIONALES EN LAS POLÍTICAS DE AF	27
II.A. Introducción al capítulo	28
II.B. Contextualizando el escenario nacional en la década de 1990.....	29
II.C. Los programas financiados internacionalmente: su llegada al territorio y su forma de operar.....	31
II.C.1.1. La conformación de clústers para la producción de maquinaria agrícola. 33	
II.C.1.2. El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP).....	34
II.C.2. Sobre cómo intervienen las redes en el sector de la agricultura familiar.....	36
II.D. Los programas orientados a la AF.....	40
II.D.1.El diagnóstico de FIDA en nuestros territorios	41
CAPÍTULO III. EL PROGRAMA DE DESARROLLO DE ÁREAS RURALES (PRODEAR)	44
III.A.Caracterización del Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) ...	45
III.A.1.Ejecución del PRODEAR	46
III.B. El enfoque del Desarrollo Territorial Rural.....	47
III.C. Caracterización de Entre Ríos.....	48
III.D. El PRODEAR en Entre Ríos.....	49
III.D.1. Articulación institucional.....	51

III.D.2. El despliegue del Programa en territorio provincial	52
CAPÍTULO IV. ABORDAJE METODOLÓGICO PARA MEDIR LA CAPACIDAD DE INCIDENCIA DE LAS REDES TRANSNACIONALES EN LAS POLÍTICAS DE AF.....	54
IV.1. Operacionalización	55
IV.A.1. Aclaraciones previas.....	58
CAPÍTULO V. DE LOS PRECEPTOS DECLARADOS A LOS RESULTADOS OBTENIDOS: EL ANÁLISIS DEL PRODEAR EN TERRITORIO.....	60
V.A. Implementación de la matriz de incidencia	62
V.A.1. Primeras conclusiones de los resultados arrojados por la matriz de incidencia y los gráficos derivados	63
V.B. Análisis de la ejecución del PRODEAR Entre Ríos	67
V.B.1. Dimensión económica.....	67
V.B.2. Dimensión social y humana - Dimensión institucional	70
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	90
VI.A. Los resultados de las intervenciones de las redes transnacionales de políticas en los territorios.....	91
VI.B. Conclusiones generales de la implementación del PRODEAR	93
VI.C. Recomendaciones	96
BIBLIOGRAFÍA.....	101
ANEXOS	107
Anexo N°1. Matriz de incidencia	108
Anexo N° 2. Proyectos aprobados y financiados por PRODEAR	120
Anexo N° 3. Modelo de encuesta a productores beneficiarios de PRODEAR	124
Anexo N°4. Modelo de entrevista a técnicos y responsables del PRODEAR.....	129

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1. Hitos que inciden en la implementación del Programa en ER.	49
Cuadro N° 2. Matriz de incidencia	58
Cuadro N° 3. A. Dimensión social y humana	108
Cuadro N° 4. B. Dimensión institucional	111
Cuadro N° 5. C. Dimensión económica	114
Cuadro N° 6. D. Dimensión sostenible	116
Cuadro N° 7. Resultados de la implementación de la matriz de incidencia	118

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N°1. Puntos adquiridos sobre el total asignado a cada fase de la política pública	63
Gráfico N° 2. Promedio de los indicadores a partir del cruce de las fases de la política con las dimensiones del DT	63
Gráfico N°3. Promedio alcanzado de las dimensiones del DT en la fase de diseño	64
Gráfico N° 4. Promedio alcanzado por cada dimensión del DT	64
Gráfico N° 5. Promedio alcanzado de las dimensiones del DT en la fase de ejecución	65
Gráfico N°6. Promedio alcanzado de las dimensiones del DT en la fase de seguimiento	66
Gráfico N° 7. Promedio alcanzado de las dimensiones del DT en la fase de evaluación	66
Gráfico N°8. Ejecución por categoría de gasto en pesos	68
Gráfico N°9. Ejecución ANR por proyectos por año	68
Gráfico N°10. Promedio alcanzado en cada fase de la política pública en la dimensión económica	70
Gráfico N°11. Promedio alcanzado en cada fase de la política pública en la dimensión social y humana	71
Gráfico N°12. Porcentaje de beneficiarios directos por cadena de valor	71
Gráfico N°13. Participación de mujeres y jóvenes por cadena de valor	72
Gráfico N°14. Tipo de organizaciones asistidas por el PRODEAR en Entre Ríos	75
Gráfico N°15. Promedio alcanzado en cada fase de la política pública en la dimensión institucional	80
Gráfico N°16. Promedio alcanzado en cada fase de la política pública en la dimensión sostenible	80

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1. Metas físicas	67
Tabla N° 2. Autoevaluación realizada por productores y equipo técnico del PRODEAR	81

GLOSARIO

AEVAL: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública

AF: Agricultura Familiar

ANR: Aportes no Reintegrables

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM: Banco Mundial

CAF: Banco de Desarrollo de América Latina

CAFESG: Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande

CAMAF: Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinarias para la Agricultura Familiar

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CIPAF: Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar

DT: Desarrollo Territorial

DTR: Desarrollo Territorial Rural

EPDAs: Entidades de Programación del Desarrollo Agropecuario

FACA: Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes

FAE: Fondo de Apoyo al Emprendimiento

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

FIC: Fondo para Iniciativas Comunitarias

FIDA: Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola

FOCO: Fondo de Capitalización de Organizaciones

FoNAF: Foro Nacional de Agricultores Familiares

FONPLATA: Fondo Financiero para el Desarrollo de Países de la Cuenca del Plata

GISER: Grupos de Intercambio Solidario de Entre Ríos

GTZ: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica

ICAB: Instituto de Control de Alimentación y Bromatología

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

ILPES: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

IPCyMER: Instituto Provincial de Cooperativas y Mutualidades de Entre Ríos

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONGs: Organizaciones No Gubernamentales.

PNEA: Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino

PROCISUR: Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico, Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur

PRODEAR: Programa de Desarrollo de Áreas Rurales

PRODERNEA: Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino

PRODERNOA: Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino

ProFam: Programa para Productores Familiares

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

SAF: Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación

SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación

SENASA: Servicio Nacional de Sanidad Agroalimentaria

SEPYME: Secretaría de Emprendedores y PyMES de la Nación

SsAF: Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación

UCAR: Unidad para el Cambio Rural

UEP: Unidad de Ejecución Provincial

UTN: Universidad Tecnológica Nacional

INTRODUCCIÓN

El enfoque territorial del desarrollo rural está en una etapa de auge, consolidándose en muchos de los países de América Latina, en tanto se lo considera como un lineamiento que puede llevar a resultados económicos, ambientales y sociales más favorables para organizaciones locales, gobiernos nacionales y regionales, y organismos internacionales. A partir de la concepción del territorio como “(...) acuerdos elaborados entre los actores, con base en una combinación de criterios técnicos con criterios de identidad reconocidos por ellos” (FAO, 2007, p.6); se extiende la idea de comenzar a pensar las políticas públicas orientadas a la agricultura familiar en este sendero. Los arreglos institucionales conformados en los territorios rurales posibilitan la interacción entre actores, elemento fundamental para la emergencia de procesos de desarrollo local. En los espacios de interacción los actores identifican oportunidades de cooperación que luego se materializan en proyectos territoriales que seguidamente moldean las regiones (FAO, 2007).

La referencia al desarrollo local o territorial donde se enmarca un proyecto, un programa o una política pública, no alude sólo al territorio en términos geográficos o físicos sino que el foco se coloca en los actores y los aspectos sociales, políticos, ambientales, institucionales y económicos que hacen a ese ámbito. El desarrollo territorial incluye elementos como la construcción social, la forma de relacionarnos, de plantear diálogos y conflictos; de cogenerar conocimientos y capacidades, entre otros. En este camino, el **objeto del trabajo** que aquí se presenta busca profundizar el análisis sobre el cual se diseñan y estructuran las políticas públicas que se implementan en el sector de la agricultura familiar (en adelante, AF), particularmente en la provincia de Entre Ríos entre 2013 y 2015. Trabajaremos especialmente el caso del Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR): cómo se presenta esa línea de financiamiento en los territorios, y en función del mismo, la forma en que se moldean las líneas de acción; de qué manera llegan a los productores, cómo son percibidas por éstos y por los demás actores parte del proceso.

La **situación problemática** en la que se inserta el presente trabajo está vinculada con el nivel de incidencia que tienen los actores globales -para el caso que aquí ocupa, los organismos de financiamiento internacional-, en la delimitación de los marcos de referencia sobre los cuales se diseñan e implementan las políticas públicas orientadas a la AF, alejándose en muchas ocasiones, de las características del territorio sobre el que intervienen. De esta manera, intentaremos identificar en qué medida se (des)dibujan las fronteras y responsabilidades de los actores que toman parte en el diseño de las políticas públicas de agricultura familiar en la provincia de Entre Ríos, cómo se vinculan con el territorio y con los principales actores que toman intervención en dicho ámbito.

En este sentido, nuestro **objetivo de conocimiento** se propone *identificar y establecer el nivel de incidencia de las redes transnacionales de políticas en su vinculación con el desarrollo territorial y las políticas de AF en la provincia de Entre Ríos para el período 2013-2015.*

Asimismo, como **objetivos específicos** planteamos:

- Describir el modo en que se diseñan e implementan las políticas públicas orientadas a la AF en la provincia de Entre Ríos en relación al territorio en que se insertan.
- Establecer la incidencia que tienen las redes transnacionales de políticas en el proceso de las políticas públicas orientadas a la AF en el territorio provincial, específicamente en el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR).
- Analizar las capacidades de los actores locales para implementar y gestionar políticas públicas destinadas a la AF, específicamente el PRODEAR, en la provincia de Entre Ríos según las características del territorio, para el período temporal 2013-2015.

Partimos de la **hipótesis** de que en la provincia de Entre Ríos, los organismos de financiamiento internacional -a través de las redes transnacionales de políticas-, definen un marco de referencia en el diseño de las políticas públicas que abordan la AF, a lo cual se suma la falta de capacidades de los actores locales para alterar ese condicionamiento. Cabe entonces preguntarse, ¿cuánta flexibilidad tienen esos marcos de referencia?, y ¿cuánta capacidad tienen efectivamente los actores locales para revertir ese marco de referencia impuesto por las redes transnacionales de políticas?

En vistas a esta propuesta, el documento de tesis se ordena del siguiente modo:

En el capítulo I planteamos el posicionamiento teórico conceptual desde el cual nos situaremos para el análisis que pretendemos realizar. En este sentido, proponemos un recorrido por las concepciones de políticas públicas y su vinculación con el desarrollo territorial; el territorio como elemento del desarrollo territorial; las redes de políticas; algunas aproximaciones sobre la AF y el diseño e implementación de las políticas públicas que impactan en el sector; nos referimos además al concepto de las redes transnacionales y su injerencia en las políticas en la AF, y la importancia de los actores locales.

A partir de este marco teórico, el capítulo II aborda una contextualización del escenario nacional en la década de 1990 y la vinculación con la AF; la llegada al territorio y formas de operar de los programas financiados internacionalmente; tomamos dos casos que ofician de antecedentes replicables al caso abordado en este trabajo, y que pueden arrojar luz sobre los resultados que buscamos encontrar con el planteo de esta tesis; finalmente nos proponemos conocer cómo intervienen las redes en la AF, qué programas tienen anclaje y qué diagnósticos hacen del territorio.

En el capítulo III nos adentramos en el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), buscando describirlo a partir de su ejecución, el enfoque desde el cual plantea sus objetivos más globales; y seguidamente hacemos una descripción de Entre Ríos, dimensión geográfica seleccionada para analizar; para finalmente, ofrecer una caracterización de la intervención del PRODEAR en dicha provincia.

En el capítulo IV presentamos el abordaje metodológico a partir del cual pretendemos determinar el grado de injerencia de las redes transnacionales de políticas en la determinación de los marcos de referencia que moldean las políticas públicas vinculadas al sector de la AF y las capacidades de los gobiernos locales para tomar decisiones de manera autónoma. Con ello, buscamos conocer si efectivamente cuando estas redes llegan a nuestros territorios lo hacen a partir de formatos preestablecidos en

otros contextos y bajo otras circunstancias o si realmente implementan los principios del desarrollo territorial rural que pregonan.

El capítulo V tiene dos partes. La primera de ellas exhibe las primeras conclusiones acompañadas de algunos gráficos obtenidos a partir de los resultados de la matriz de incidencia propuesta, completada en base a la recolección de información de fuentes primarias (entrevistas, consultas, encuestas) y secundarias (informes, publicaciones oficiales, documentos varios). La segunda parte pretende realizar un análisis de la ejecución del Programa a nivel provincial, abordando la dimensión económica, la social y humana con la institucional, y finalmente la dimensión de sostenibilidad. La intención de este apartado es entrecruzar cómo el Programa se fue implementando en clave de las dimensiones del desarrollo territorial, y de qué manera los territorios tuvieron capacidad de decisión propia o si otros actores, como las redes transnacionales de política, definieron marcos referenciales sobre los que se actuó. En este recorrido, intentaremos cruzar el análisis con testimonios de los actores que vivenciaron el proceso de ejecución de los proyectos procurando dar sustento a nuestra hipótesis. Sobre el final del capítulo nos interesa plasmar algunos resultados de un taller que se hizo a nivel provincial de autoevaluación respecto del PRODEAR. Allí se discutieron debilidades y fortalezas del Programa construidas colectivamente entre productores, técnicos y directivos, y finalmente, se exhiben algunas relaciones de poder y conflictos, así como los cambios en las formas de agregación y atributos de los actores intervinientes, dispuestos en mapas de actores por nodo, también elaborados mancomunadamente.

Para finalizar, se presentan las principales conclusiones obtenidas en base al recorrido emprendido vinculado a los objetivos de trabajo declarados, y se ofrecen recomendaciones que, sin intentar ser prescriptivas, aspiran a oficiar de líneas orientadoras que sirvan de insumo para posteriores decisiones, modos de leer los territorios o entender lógicas de intervención sobre aquellos.

CAPÍTULO I. UN RECORRIDO POR LAS CONCEPTUALIZACIONES TEÓRICAS DE ABORDAJE

I.A. Un punto de partida

La referencia que vamos a utilizar en el presente trabajo de tesis con respecto a la **política pública** se vincula con la definición que brindan Oszlak y O'Donnell (1976) al señalar que una política pública o estatal es la toma de posición del Estado que pretende dar resolución a una cuestión socialmente problematizada, que involucra decisiones de una o más organizaciones estatales, que no necesariamente es homogénea, ni unívoca ni permanente. Para estos autores el Estado emerge como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a la cuestión, y su intervención implica “tomar partido” respecto a ésta, ya sea por acción u omisión, de manera que su injerencia en el concepto de política pública cobra una significancia relevante. Las políticas estatales no deben estudiarse de forma aislada de su contexto, sino situadas procurando identificar los factores indispensables para comprenderlas, así como las dinámicas y los distintos elementos que entran en juego. En este camino, las cuestiones de política involucran a actores que pueden hallarse afectados por aquellas tanto objetiva como subjetivamente. Sin embargo, no hay una correspondencia necesaria entre la situación de un actor en relación a la cuestión y su propensión a movilizarse en la defensa o cuestionamiento de la misma. Esto sucede o bien porque el actor no percibe su condición actual -o la considera “natural”-, porque no puede movilizarse para modificarla, o por falta de recursos o amenazas de ser reprimido. Es por eso que en numerosas ocasiones son otros actores no *directamente afectados* por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla por entender que su resolución en cierto sentido, será más acorde con sus intereses y preferencias. Así, como los términos de una cuestión se van modificando a través del tiempo, también lo hacen los atributos y formas de agregación y representación de los actores (Oszlak y O'Donnell, 1976).

En el proceso de elaboración de políticas, los actores que toman parte, lo hacen desde sus “lentes conceptuales” específicos (Allison, 1969), esto es, desde supuestos y categorías sobre la composición y comportamiento de la realidad que configuran marcos de referencia que se encuentran explícitos o implícitos (Aguilar Villanueva, 1994). Éstos determinan así, la forma de describir los hechos, de definirlos y problematizarlos, y de estimar su devenir en el futuro (Ídem). Los actores intervinientes en el proceso de la política pública, operan con racionalidades diferentes sin ser completamente conscientes que todos actúan y eligen sobre la base de restricciones; procurando plantear que su racionalidad es la que conduce a optimizar la solución, y por ello, marcar una direccionalidad al proceso, sabiendo que si no es quién logra fijar la agenda de forma estratégica, habrá de subordinarse al juego de otros (Díaz, 1998).

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual (Aguilar Villanueva, 1994). En este carácter propositivo, es que denota las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente de los gobernantes y las consecuencias de sus actos. Este concepto será el resultado de los procesos de interacción de un conjunto más o menos limitado de actores públicos y privados, actuando en una diversidad de niveles de gobierno, dando lugar a estructuras de acción más o menos estables con un grado variable de autonomía unas respecto a otras.

Cada vez son más los actores subnacionales, transnacionales y supranacionales los que tienen incidencia en la estructuración de las políticas que se implementan en el

territorio. Como resultado, se obtiene una visión policéntrica de la hechura de políticas donde la jerarquía como principio coordinador pierde gran parte de su eficacia tradicional y la imagen del Estado como unidad de acción se desintegra (Real Dato, 2002), las distintas partes inciden en la formación de la agenda, instalando temas posibles a ser tratados, que derivan en la delimitación del problema público en la agenda gubernamental¹ definitiva. En este punto, podemos percibir entonces, que si bien la participación del Estado es esencial y necesaria en la política pública, el proceso involucra una diversidad de actores que forman parte del universo de aquella y que definen el curso de acción, las características, atributos y rumbos que pueda adoptar en el transcurso de su desarrollo, dando cuenta además de que los diversos niveles territoriales adquieren cada vez mayor complejidad, dinámica y diversidad en la hechura de las políticas, inclusive realzando la necesidad de la coordinación no jerárquica de actores públicos, privados, sociales y comunitarios a través de todos los niveles de gobierno en las redes de política pública (Naranjo, Lopera, y Granada, 2009).

De lo expresado, podemos sostener que la política es el conjunto de decisiones de los diversos actores involucrados, que en sus variadas intervenciones condicionaron la decisión central, dieron forma y que fue luego llevada a la práctica, con marchas y contramarchas, dando como resultado final algo muy distante a los objetivos e intenciones originales (Aguilar Villanueva, 1994). Así, una política es “(...) a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” (p.26).

El entender a la política pública como un proceso social, ha llevado a que una de las formas de darle tratamiento sea a partir de su consideración como ciclo. El modelo del ciclo surge a partir de los estudios de Lasswell (1956), que tenían como propósito ordenar funcionalmente las actividades identificables en el curso del proceso de una política. Años más tarde, el modelo tuvo nuevas incorporaciones gracias a los aportes de Anderson, May, Wildavsky y Ripley, entre otros, que llevó al ordenamiento y subdivisión-descomposición del modelo en un cierto número de fases. Si bien no son coincidentes en la denominación y recorte de los momentos, se asemejan en gran medida (Díaz, 1998). Con sus modificaciones según el autor, las fases de proceso abarcan:

la *construcción de la agenda* (que supone la emergencia del problema, su definición y su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y actuación del poder público), la *formulación* de la política (es decir, la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se *adopta* una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar), la *implementación* del programa o programas establecidos, su *evaluación* y eventualmente, la *finalización* o extinción de la política misma (Díaz, 1998, p.9).

¹En términos de Oszlak, la agenda estatal representa el “espacio problemático” de una sociedad, el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a uno o más de sus sectores y que constituyen el objeto de la acción del Estado. Las políticas que éste adopta son tomas de posición de sus representantes e instituciones frente a las diversas opciones de resolución que esas cuestiones vigentes admiten teórica, política o materialmente (Oszlak, 1997, p.5).

I.B. Las políticas públicas y su vinculación con el desarrollo territorial

El análisis de políticas públicas tiene distintas corrientes que versan sobre cómo abordarlo. Una de ellas plantea reconstruir los efectos de la política a estudiar, en lo referente a resultados e impactos, procurando conocer cuántos de ellos se explican por la actuación de agencias administrativas implementadoras y cuántos responden a causas externas a la política pública examinada (Subirats, 1989). De esta forma, se propone partir del resultado o impacto producido para progresivamente ir “subiendo” hasta la decisión, considerando en principio, los órganos administrativos y los sujetos externos afectados por la política a aplicar.

El proceso hacia arriba plantea que existen otros factores no previstos o que no están a disposición de aquellos que deciden, que entran en juego (Subirats, 1989) y modifican el devenir o curso de la política, y que por ello, no debemos dejar de atender. Subirats sostiene que las fases de formulación de la política, su puesta en práctica y su evaluación son interdependientes, y que la aproximación “de abajo a arriba” facilita dicha perspectiva (1989).

El análisis de las políticas públicas tiene que ver así, con un proceso de aprendizaje, donde el diseño original y los objetivos mismos han sido redefinidos representando así cierto nivel de “aprehensión” en el transcurso del tiempo. Y en esa redefinición de los objetivos de partida han podido influir diversos elementos: características del territorio donde tiene lugar; la comunicación entre la población objetivo y otros actores involucrados, la relación entre los distintos niveles estatales, etc. (Subirats, 1989). Esta perspectiva más endógena reconoce la importancia del proceso de aprendizaje, que es de tipo colectivo, en el que intervienen decisores, técnicos y trabajadores (Madoery, 2016). En ello, “la creación de conocimientos no consiste sólo en aprender de otros o adquirirlos externamente, sino que el conocimiento ha de construirse por sí mismo, y frecuentemente, demanda una interacción intensiva y trabajosa entre los miembros de un colectivo” (p.93).

La intervención del territorio, la consideración de las voces del mismo, los sentidos de pertenencia, los flujos de comunicación (búsqueda del diálogo y consensos), las prácticas innovadoras, la multiplicidad de actores, entre otros, forman parte del conjunto de elementos del corpus teórico que hace al **desarrollo territorial** (DT, en adelante). Este concepto, procurando no caer en un extenso recorrido teórico sobre su génesis, resulta de la influencia de diversas teorías que aluden a los distritos industriales italianos, las crisis de los modelos industriales y la nueva organización productiva y territorial, la difusión de la innovación y el progreso técnico junto con los entornos innovadores, entre otros (Costamagna, Pérez y Spinelli, 2013). De la interacción de estas influencias, el DT ha adquirido características propias como una visión multidisciplinar donde emergen nuevos elementos de reflexión tales como flujos entre lo urbano, lo rural, lo medioambiental, lo social, lo económico, donde las personas son el eje del desarrollo, en el que adoptan un importante papel la política, la participación de los actores, la forma de hacer y las capacidades necesarias para gestionarlas (Costamagna, 2013). En este camino, importan el cómo es la relación dentro del territorio, el planteo de diálogos, la generación de espacios de participación a sectores

hasta ahora excluidos², la cogeneración de conocimientos, en el que las prácticas se basen en el conocimiento colectivo para producir los cambios necesarios para alcanzar el aludido desarrollo (Costamagna, Pérez y Spinelli, 2013). El territorio habrá de ser el lugar articulador por excelencia, donde lo instrumental y la identidad habrán de coexistir (Vázquez Barquero, 2007).

En base a la breve reseña que hemos realizado, podemos definir al desarrollo territorial como (...) el proceso de acumulación de capacidades para la mejora de la calidad de vida de un territorio que se materializa en una visión compartida y la capacidad de gestión (Albuquerque, Costamagna y Ferraro, 2008), siendo un enfoque que "(...) impulsa la participación de los diferentes actores territoriales en procesos políticos incorporando la mirada sobre lo endógeno" (Costamagna, 2013, p.6).

I.B.1. El territorio como elemento del desarrollo territorial

Introducir el criterio territorial en la formulación de la política, puede no solamente facilitar su implementación en los distintos niveles, sino además, favorecer las estructuras de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad (Naranjo, Lopera y Granada, 2009). El territorio es el factor que estructura a la política pública, en tanto es allí donde se vislumbran las ventajas, posibilita la identificación de áreas de sinergias; potencia iniciativas de redes de política pública así como la toma de decisiones a nivel territorial. Ello da lugar a procesos de construcción de pactos negociados de gestión de las políticas entre el Estado central y los territorios, entre las políticas sectoriales y los actores públicos, privados, sociales y comunitarios. La participación de los distintos actores, otorga cierta legitimidad política que avalan las políticas o decisiones resultantes. El término "territorial" alude al traslado o recuperación de la toma de decisiones sobre la promoción económica y el uso de los niveles territoriales (o subnacionales), tales como los niveles municipal, provincial, departamental o regional, de manera que así, la definición de problemas, circunstancias y actores se realiza más específicamente sin las generalidades de los modelos centralistas (Peiretti, 2016).

Costamagna (2015), retomando a Arocena sostiene que el territorio se vincula con las siguientes dimensiones: económica, social, ambiental y política; y que para referirnos a una sociedad local se requiere de la condición socioeconómica y la cultural. Ésta última remite al conjunto de personas que habitan y pertenecen a un territorio, que se identifica con su historia y comparten rasgos culturales que se visibilizan en una identidad común, que alcanza su punto máximo en la formulación de un proyecto colectivo. En este punto, Albuquerque subraya la importancia que tiene la "identidad territorial", adquiriendo un rol destacado en el desarrollo de un territorio en particular, contribuyendo a superar situaciones problemáticas, o adversidades de distinta índole, al generar en sus integrantes una conciencia colectiva, un sentido de pertenencia tal, que fortalecen esos territorios, tornándolos más propensos al desarrollo, avance, y progreso (Albuquerque, 2003).

²Con esta referencia se alude a sectores y poblaciones que hoy también disputan su lugar y hacen visibles sus posiciones frente a las temáticas del desarrollo como el caso de sectores de la micro y pequeña empresa, como así también los pueblos originarios, los movimientos de género, entre otros.

Según Madoery (2016) la mirada del territorio desde la Ciencia Política supone considerar el espacio social atravesado por el poder y observar la dimensión espacial de las relaciones sociales. Sostiene que el territorio es una construcción (y destrucción) social y política, y que en cierto modo refleja una idea de apropiación, de ejercicio de poder en un espacio físico o social. Territorializar implica establecer límites que definen lo propio de lo ajeno, y que establece campos de pertenencia no cristalizados pero que actúan como barreras de paso (Madoery, 2016). Asimismo, invita a pensar el territorio como construcción social donde se expresan las relaciones de fuerzas en tensión y condensación, sin ser algo fijo, ni estático, ni inmodificable, incitando a ver lo político como luchas por el reconocimiento y por la transformación. Los territorios no deben verse como

(...) unidades compactas con rasgos pre-establecidos, sino como construcciones sociales a partir de relaciones de poder afianzadas en el tiempo y re-significadas en cada presente. Tales relaciones no sólo son locales, en tanto un desarrollo siempre está dentro de un contexto situacional de alcance regional, nacional y/o global, que lo prefigura y condiciona, en tanto ningún territorio puede desarrollarse aparte de los contextos de los que forma parte (p.68).

Resulta interesante recuperar en esta instancia a Blanco, quien cita a Roger Brunet, Robert Ferras y Hervé Thery (1993) que sostienen que

(...) la noción de territorio es la vez jurídica, social, cultural y también afectiva. El territorio implica siempre una apropiación del espacio [...] El territorio tiende a la proyección sobre un espacio dado de las estructuras específicas de un grupo humano, que incluyen el modo de división y de gestión del espacio, el ordenamiento de ese espacio (p.480).

De esta forma se recupera una concepción de apropiación en un sentido amplio (Blanco, 2010).

Esta primera aproximación al DT da cuenta de que muchos elementos que le son propios, se relacionan con el planteo de concepción y análisis de las políticas públicas que referíamos párrafos atrás:

- la intervención de los múltiples actores que toman parte en el proceso -sin dejar por ello de ser el Estado una pieza estratégica- que procuran hacer valer -e incluso imponer-, sus racionalidades;
- la redefinición-constante- de los términos de la cuestión y objetivos planteados en una primera instancia;
- la participación, a partir de la promoción de espacios para el diálogo, consenso y disenso;
- la preponderancia de los territorios y sus identidades, aquello que imprimen y que hacen particular el proceso de acuerdo al contexto en el que se insertan.

En este sentido, observamos un primer punto de coincidencia que nos inducirá a pensar que una política pública diseñada e implementada de abajo hacia arriba, y

formulada desde la perspectiva del desarrollo territorial, tendrá resultados que permitan suponer que:

- incluirá las múltiples y variadas voces del territorio, que tendrán su participación en distintas etapas del proceso y acordarán con los resultados que ésta arroje.
- Reflejará las necesidades y demandas propias del territorio, observando su identidad, valores, principios y considerando el contexto social, económico y político en el que se inserta.
- Sus características se verán modificadas en relación a las necesidades de la coyuntura en la cual se inscriba, de manera que sus resultados serán fluctuantes, procurando alcanzar impactos positivos en el largo plazo, tanto previstos como no previstos.
- Contará con altos grados de factibilidad y viabilidad.

Es así, que el concepto de política pública que venimos a pensar para el análisis de nuestro caso habrá de ser más flexible, abierto a cambios constantes e incorporación de las nuevas dinámicas de una realidad cada vez más permeable a las nuevas tendencias.

I.C. Redes de políticas

Entre los cambios de paradigma y concepciones que hemos mencionado anteriormente, entran en juego conceptos como los de gobernabilidad y gobernanza. En líneas generales, la primera alude a los instrumentos y capacidades del Estado para gobernar, mientras que la gobernanza es un concepto más amplio que puede incluir actores sociales y privados dentro de las tareas gubernamentales, por lo que también suele llamárselo “gobierno en red” (Naranjo *et al.*, 2009), y que supone el entramado de relaciones que se tejen en el proceso, que incluyen intereses, juegos de poder, gestión del conflicto y de los acuerdos, contribuyendo a una construcción social y política, visibilizando cómo los ciudadanos dentro y fuera de las organizaciones participan del proceso decisorio (Costamagna, 2015). De manera que la bibliografía al respecto insiste en que este paso de los estudios centrados en la acción del gobierno a estudios centrados en las relaciones, no debe perder de vista -sugiere Tanja como se cita en (Naranjo *et al.*, 2009)- la importancia que sigue teniendo el Estado en las redes de política pública en tanto: a) la autorregulación social de la que se encargan las redes, se dan bajo normas establecidas desde el Estado; b) es el Estado el que, en última instancia, legitima las decisiones públicas; c) el Estado sigue reservando para sí la posibilidad legal en aquellos ámbitos donde los actores no hayan llegado a un acuerdo; d) cuenta con el monopolio de la violencia. Que los diversos actores se aglutinen en forma de red contribuye a la aceptación de las políticas elaboradas, su implementación y evaluación. En este sentido, la adopción de decisiones, como construcción democrática y colectiva, es el aspecto más importante del proceso, por encima inclusive de los resultados alcanzados de manera que fortalece así los efectos políticos democratizadores de una “gobernanza en redes de política pública” (Naranjo *et al.*, 2009).

En este proceso resulta inevitable la referencia a la participación, y en esto, son los individuos, quiénes toman parte o no en un espacio, pero en realidad la acción es

activada y mantenida por los grupos, las redes e instituciones a las cuales pertenecen. Tarrow (2004) sostiene que las redes de políticas públicas “se parecen mucho más a una especie de maraña entrelazada de pequeños grupos, redes sociales y conexiones” (p.285). En esa maraña es donde ocurren los intercambios de recursos, la negociación de los significados, definiciones y acciones.

Con lo expuesto hasta aquí, podemos sostener que la articulación entre la hechura de políticas públicas con el concepto de redes de política pública y el de gobernanza local, resulta de utilidad a los fines de especificar las condiciones bajo las cuales otros actores, subnacionales, transnacionales y supranacionales pueden ganar influencia en el proceso de la hechura. La referencia a los actores no gubernamentales de las políticas públicas alude a aquellos individuos y grupos privados no dotados de autoridad gubernamental y no pertenecientes al entramado institucional del Estado (gobierno, administración, parlamento, partidos, tribunales) que influyen o buscan influir de manera activa, independientemente de los medios utilizados, en el proceso de las políticas públicas (Real Dato, 2002).

I.D. La agricultura familiar. Diseño e implementación de las políticas públicas que impactan en el sector

La referencia a la agricultura familiar (en adelante, AF), unidad de análisis del trabajo aquí presentado, puede extenderse desde la discusión sobre su tratamiento como sujeto de derechos y en tanto tal, la necesidad de adquirir visibilidad en el escenario nacional, hasta la construcción de un criterio que permita proponer una definición según sus características y el contexto en que se halla inmerso. Procurando saltar dichos debates, partiremos desde la concepción de la AF como

(...) un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas y la agricultura es la principal ocupación y fuente de ingreso del núcleo familiar. El objetivo prioritario es la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, y ésta aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación así como la gestión productiva. La propiedad de los medios de producción pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias. Puede valerse de mano de obra asalariada en forma transitoria. Es Agricultura Familiar aquella que se desarrolla en el sector rural como en las áreas urbanas y periurbanas y cuyo destino puede ser el autoconsumo y el mercado, trueque o comercialización directa con el consumidor (FoNAF, 2006, p.10)³.

En el momento de pensar políticas públicas para el sector, es evidente la necesidad de definición de un problema, que no es algo objetivo, dado, sino una construcción (Subirats, 1989). Problema entendido como una situación insatisfactoria, que puede responder a una demanda histórica, o tal vez a una más coyuntural pero que en definitiva, debe ser atendida por el Estado. Cada problema tiene su singularidad, adoptada por las percepciones y valoraciones que los sujetos tienen frente a determinadas situaciones, y por la forma en que reaccionan frente a ellas, piensan, actúan en función de ese problema, por las expectativas de intervención gubernamental o cooperación social (Aguilar Villanueva, 1994).

Una vez identificados los problemas, pueden dar lugar a la acción de los poderes públicos, pasando ya a convertirse en cuestiones (*issues*), esto es, aquellos lo suficientemente relevantes para ser considerados como “problemas” por parte de los poderes públicos y como pasibles de incorporarse a la agenda pública (Subirats, 1989). El problema debe alcanzar un grado de notoriedad tal entre la sociedad como para que llegue a ser considerado como tema de agenda. En el mismo sentido, Oszlak y O'Donnell sostienen que la cuestión alude a aquellos asuntos, ya sean necesidades o demandas “socialmente problematizados”, y es en torno a ella, que diferentes actores afectados por su surgimiento y desarrollo, toman posición (1981). En esta primera

³Este documento resulta de un encuentro entre las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar, en coincidencia con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico, Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR), celebrado en el marco del Encuentro del Foro Nacional de Agricultores Familiares (FoNAF), realizado en la ciudad de Mendoza los días 3, 4 y 5 de mayo de 2006.

etapa, los autores (1981) sostienen que corresponde preguntarnos “¿quién y cómo problematiza un asunto? ¿Quién, cómo y cuándo logra convertirlo en cuestión? ¿Sobre la base de qué recursos y alianzas?, ¿con qué oposición? ¿Cuál es la definición inicial de la cuestión?” (p.111). Es a partir de estos cuestionamientos que un tema inicia su largo y cambiante proceso hasta materializarse en una política pública que intentará dar respuesta a un sector que se ve afectado y requiere de la intervención de los poderes públicos para ser resuelto.

I.D. 1 Las políticas públicas de AF en Argentina

Las diferentes iniciativas gubernamentales orientadas específicamente al campo de la AF, se han implementado de manera dispar e incompleta en las provincias argentinas, sin resultados en el largo plazo. Permítasenos realizar aquí un breve compendio de algunas de ellas.

El Programa Social Agropecuario (PSA), financiado por el Estado Nacional, inicia su accionar en el año 1993, y finaliza en 2008 con la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación. Fue una propuesta direccionada hacia los pequeños productores de todo el país, que buscaba superar las restricciones financieras, productivas y sociales, alcanzando a través de una estrategia asociativa, una inserción social más equitativa. Surgió en un contexto neoliberal de liberalización de mercados, búsqueda de la competitividad, eliminación de políticas regulatorias y proteccionistas del Estado Nacional, presionando así, el retiro de la pequeña producción de los mercados agropecuarios. La implementación del PSA se dio a través de cuatro líneas de acción: asistencia financiera; asistencia técnica; apoyo a la comercialización y capacitación.

Otra línea de apoyo fue el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) -vigente desde 1998 hasta 2012-, con alcance nacional y ejecutado por el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, en el cual la mayor parte del presupuesto fue aportado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Este Proyecto actuaba de modo descentralizado en las 23 provincias argentinas, postulando entre sus objetivos mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores agropecuarios pobres elevando sus ingresos sostenidamente e incrementando su organización y participación. Para ello financiaba inversiones de pequeña escala no reembolsables destinadas a subproyectos productivos prediales y pequeñas obras de infraestructura comunitaria, cada uno de ellos apoyados por asistencia técnica también financiada por el Proyecto. Asimismo, buscaba fortalecer la capacidad institucional, nacional, provincial y local para generar políticas de desarrollo rural (Unidad para el Cambio Rural, s.f.).

El Programa para Productores Familiares (ProFam) comienza a funcionar en el año 2003 a través del INTA, como parte integrante del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder, 2003), el cual propone diferentes estrategias de trabajo con distintos grupos de productores: los subprogramas Cambio Rural, ProHuerta, Minifundio y el mencionado ProFam (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, s.f.). Cambio Rural se orienta más hacia los medianos productores; ProHuerta tiene un perfil más dirigido a población en condiciones de pobreza, que enfrenta problemas de acceso a la alimentación; y Minifundio está conformado por

productores con problemas comunes, que trabaja cuestiones más integrales. El ProFam se propone asistir a los pequeños productores familiares a fin de que logren un cambio en su modo de organización; mejoren sus habilidades productivas, de gestión y comercialización; salir de una situación de estancamiento a través de un incremento en los ingresos. El ProFeder plantea una nueva política de hacer extensionismo, es decir, un tipo de política donde el territorio está atravesado por distintos factores: productivo, social, ambiental, institucional, económico y político. Busca alcanzar una mirada interdisciplinaria que permita analizar las muchas perspectivas que se presentan en torno a un mismo tema (Entrevista a extensionista del INTA). En términos del INTA, el enfoque territorial “(...) concibe al desarrollo como un proceso de construcción endógeno, en donde no hay estadios preestablecidos que atravesar o recetas uniformes que aplicar. Cada comunidad o territorio desarrolla propuestas en función de sus propias características y oportunidades” (Cittadini, Moricz y Mainella, 2010, p.11).

En correlación con la revisión de propuestas que emprende el INTA a partir de 2003, bajo el convencimiento de que en el sector rural los sistemas productivos no son todos iguales, sino que hay importantes diferencias entre los grandes, medianos y pequeños productores, y que la tecnología no es única y para todos, sino que es necesario que existan tecnologías apropiadas para los sectores más vulnerables -en este caso la AF-, en 2005 surge, el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF), vinculado a los objetivos de alcanzar una mayor competitividad, sustentabilidad ambiental y equidad social (Costa, 2010). El CIPAF forma parte de un lineamiento sostenido por el INTA orientado al sector, que se encarga de emprender investigaciones aplicadas, útiles para pensar políticas públicas.

En 2008, con un escenario nacional completamente distinto al de la década de los 90, se crea la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación⁴, como espacio pensado para dar un marco institucional al sector, que se propuso como objetivo (...) elaborar, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas para el desarrollo rural, atendiendo a las necesidades específicas de los diversos actores, regiones y sectores agroproductivos (Decreto N°571/08). Esta acción nos permite vislumbrar un intento por visibilizar un sector que hasta el momento había sido atendido de manera parcial, en este caso se busca dar un enmarque institucional que otorgue entidad y representatividad, y que desde allí, emerjan las políticas públicas que den contención a la AF. Esta Subsecretaría –más tarde convertida en Secretaría, y actualmente vuelta a su rango inferior-, ha transitado por momentos de mayor notoriedad, sobre todo en sus albores, y de menor trascendencia, pero sin haber emprendido políticas públicas representativas para el sector en el sentido de generar un sello identificatorio en sus

⁴El conflicto entre el Gobierno Nacional y el campo, desatado en marzo de 2008 a partir de la Resolución N°125/08, que dispuso la aplicación de retenciones móviles a las exportaciones de granos, se constituyó en un tema altamente polémico que acaparó la atención de la sociedad argentina durante los meses más efervescentes de su desarrollo. La medida enfrentó al Gobierno por un lado, y al sector agrario, expresado en la Mesa de Enlace, por el otro. Esta confrontación implicó instancias de marchas y contramarchas, con momentos de mayor tensión y otros de tregua. En uno de estos últimos, la presidenta Cristina Fernández, convocó al diálogo y la Comisión de Enlace suspendió la medida de protesta, y conjuntamente, anunciaron la decisión de trabajar en medidas para el sector agropecuario.

En este tramo de tiempos más apacibles, de diálogo y de tregua, el Gobierno buscó una segmentación de las escalas de producción, principalmente separando a los pequeños y medianos productores de los grandes. En esta dirección, se anunció la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SsAF).

destinatarios digno de ser reconocido por ellos como “conquista histórica”. Asimismo, no se consolidó una estructura de personal calificado y estable que diera la pauta de una voluntad sostenida de contar con un equipo que atendiera de manera continua a esta población.

Las iniciativas arriba descriptas dan cuenta de una intencionalidad de fortalecer al sector de los pequeños productores, incorporar sus voces, gestionar capacidades para que puedan organizarse cooperativamente y contar con asistencia técnica y financiera en los casos que fuera necesario. Ahora bien, debemos observar que sus principios declarativos coinciden con un contexto de emergencia⁵ en su mayoría, donde era necesaria la intervención estatal para dar una respuesta concreta al sector evitando su completa desaparición. Así, los objetivos y líneas de intervención por estas iniciativas propuestos, respondieron a criterios elaborados “desde arriba” unidireccionalmente, sin la intervención de sus principales destinatarios, dada -entre otros aspectos- por la urgencia del momento, en los que los enunciados parecieran recetas extraídas de los mismos libros. Sumado a ello, se presenta la financiación y consecuente e inevitable intervención de los actores transnacionales, que actúan a través de redes, imprimiendo su sello y apuntando recomendaciones de políticas a seguir, descuidando los contextos en los que efectivamente se insertan, que distan mucho de aquellos donde son diseñadas, esto es, los países centrales con realidades y lógicas opuestas a los latinoamericanos. Por su parte, la SsAF procuró implementar políticas públicas direccionadas al sector pero que no tuvieron un impacto significativo en cuanto a la mejora en la calidad de vida, alcance de autonomía, diversificación del sector, proyección a escala, entre otros objetivos declarados por aquella.

Como consecuencia de todo ello, los resultados obtenidos de las políticas orientadas a la AF no lograron responder a las principales demandas y necesidades de la población en cuestión, reduciéndose a implementar medidas paliativas que no procuraron impactos en el largo plazo, de manera que la dependencia del Estado se incrementó y no se alcanzó la autosuficiencia buscada. En este sentido, actualmente vemos una población de pequeños productores que continúa con la necesidad de alcanzar un fortalecimiento que la vuelva autogestiva, con conciencia del actor social, político y económico que representa en el escenario nacional.

A continuación, nos interesa introducir la temática vinculada con la injerencia que tienen los actores transnacionales a través de las redes de políticas, en las iniciativas y líneas de intervención dedicadas a la AF, de manera que nos permita reflexionar hasta qué punto su accionar condiciona una decisión que se toma en el plano local y las consecuencias que acarrea en el devenir de un sector productivo con una representatividad significativa en la producción de alimentos que se consumen en la Argentina (SsAF, 2010).

⁵Los pequeños productores debieron afrontar durante la década de 1990 fundamentalmente, un escenario neoliberal de liberalización de mercados, búsqueda de la competitividad, eliminación de políticas regulatorias y proteccionistas del Estado nacional, presionando así, el retiro de la pequeña producción de los mercados agropecuarios.

I.D.2. El concepto de las redes transnacionales

“En una red transnacional de cabildeo e influencia intervienen actores que trabajan internacionalmente en favor de un asunto, unidos por un discurso común, valores e información y servicios intercambiados entre ellos” (Keck, Sikkink y Murillo, 1999, p.405). Participan individuos que pertenecen a organizaciones gubernamentales, no gubernamentales e intergubernamentales, y como trabajan en subconjuntos de asuntos (derechos humanos, derechos de la mujer, medioambiente), las redes transmiten ideas, las insertan en los debates políticos, presionan para que se creen regímenes internacionales y vigilan la aplicación de normas y reglas internacionales, al tiempo que buscan influir en la política interna. “Las construcciones sociales se crean a partir de -y adquieren significado dentro de- contextos históricos específicos” (Keck *et al.*, 1999, p.406). Asimismo, los autores que trabajan el tema sostienen que se trata de vehículos para el intercambio comunicativo y político, con capacidad para transformar a los participantes, que mantienen patrones de intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales. De esta manera, tienen *capacidad de influir* ya que “sus actores contribuyen simultáneamente a definir el asunto en cuestión, convencer a los públicos elegidos de que los problemas así definidos tienen solución, prescribir soluciones y vigilar que éstas se adopten” (p.413). Así, el rol que ejercen los valores y principios para la consecución de los objetivos tiene un peso fundamental; las estrategias se dirigen a emplear la información y creencias para orientar la acción política y a usar “palancas” para contar con el apoyo de instituciones más influyentes. De esta manera, las redes tienen diferentes capacidades para ejercer su influencia e inclinar la balanza hacia sus intereses en las políticas públicas o iniciativas que se adoptan en diferentes planos, donde el público beneficiario permanece alejado de las circunstancias que la generan pero que lo involucran directamente, así como la influencia sobre actores poderosos que actúan conforme a principios sugeridos o delimitados por dichas redes.

Las nuevas ideas tendrán mayor alcance si coinciden con las ideas e ideologías de un determinado momento histórico, y como las redes portan nuevas ideas, habrán de encontrar la manera de plantearlas de forma tal que coincidan con los sistemas de creencias y modos de vida dentro de los cuales se desarrollan los debates (Keck *et al.*, 1999).

El éxito para influir sobre las políticas depende de la solidez y densidad de la red, así como de su capacidad para ejercer presión (Keck *et al.*, 1999). De la misma manera, también entrarán en juego el contexto en el que busca influir dicha red, el entramado institucional, las capacidades de los actores, la coordinación estatal multinivel, entre otros factores. Así, en un territorio con instituciones débiles, un gobierno local que no coordina con los niveles provincial ni nacional, actores sin visibilidad ni voz en el escenario local, entre otros elementos, es vulnerable a la intervención de las redes transnacionales a través de una “bajada” de programas y proyectos, marcando una línea de política a seguir en temas que, a su criterio, son estratégicos para desarrollar, logrando así imponer marcos de referencia que responden a lógicas exógenas en base a los cuales se diseñan y delimitan formas de hacer y pensar un territorio con especificidades que no son consideradas en ninguna etapa del proceso.

I.D.3. La injerencia de las redes transnacionales de políticas en la AF

Desde la perspectiva nuevorrregionalista (Fernández, Vigil y Seval, 2010) se hace extensiva una nueva línea de políticas “oficiales” de desarrollo tanto en los países centrales como en los más periféricos, entre ellos los latinoamericanos, donde los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) van adquiriendo, cada vez más, un papel preponderante a la hora de proponer un rumbo en cuanto a los temas por éstos considerados como de interés para el desarrollo de los territorios. En el caso de la Argentina, la AF fue eje de programas y proyectos, apoyados fundamentalmente por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) -agencia especializada de Naciones Unidas con el mandato de servir exclusivamente a los pobres en zonas rurales de los países en desarrollo-, como nodo de desarrollo rural, concibiendo un escenario subsumido en la pobreza y el hambre que debía ser revertido para procurar mayor productividad y competitividad, especialmente en vistas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (FIDA, s.f.).

El concepto de AF fue adquiriendo una notoriedad relevante entre las categorías relacionadas al desarrollo local y regional, y en el caso de América Latina, reforzado por la intervención de los organismos supranacionales de financiamiento, volviéndose así un sector fuertemente visibilizado con numerosas intervenciones que procuran atender sus demandas y necesidades. En este sentido, el trasplante muchas veces descontextualizador, ahistórico y acrítico de los conceptos que conforman (originarios de y para los países centrales) determinadas líneas de acción, contribuyeron a que el nuevo regionalismo desemboque en América Latina en una borrosidad conceptual que decanta en una debilidad en la política pública (Fernández *et al.*, 2010, p.2).

La intervención de los actores transnacionales a partir de las redes y la propuesta e implementación de políticas públicas fundadas en “generalidades conceptuales” (Fernández *et al.*, 2010), no permite distinguir la complejidad de cada territorio en los que intervienen, considerando su morfología local, tipo y relaciones de poder predominantes en el mismo. Desde dichas generalidades y desconocimiento de estos aspectos, se replican recetas universales que se tornan problemáticas en los distintos escenarios, principalmente el latinoamericano, poseedor de particularidades históricas y estructurales diferentes a las que predominan en los países centrales, para los que fueron mayormente elaborados los conceptos y aportes teóricos regionalistas (Fernández *et al.*, 2010).

A modo de conclusión, y retomando lo que venimos exponiendo, la injerencia de los actores transnacionales a través de las redes en el diseño e implementación de políticas públicas en temáticas consideradas estratégicas por aquellos, implica que junto con las inyecciones financieras que otorgan cierta holgura para los sectores seleccionados -entre los cuales la AF tiene su lugar de privilegio-, desembarquen en los países formas de concebir y estructurar la realidad que se alejan de aquello que reflejan y son, en efecto, sus idiosincrasias y formas de pensar el territorio.

I.D.4. La injerencia del actor local en los procesos de DT

Al pensar en los procesos de desarrollo territorial, y las políticas públicas emanadas desde dicho paradigma, no podemos dejar de incluir y con un lugar

protagónico, al actor local. Todos los campos de estudio del desarrollo local aluden de una forma u otra a la capacidad de actuar de este actor (Arocena, 2004). Arocena, retomando a Morin, trabaja la relación “dialógica” entre actor y sistema, en la cual el actor se encuentra vinculado a la idea de proyecto, que se plasma en propuestas concretas de desarrollo en su comunidad. En este caso, está pensando en un actor capaz de generar estrategias propias, esto es, un agente individual o colectivo cuyo potencial de acción interactúa permanentemente con la lógica del sistema.

El enfoque del desarrollo territorial concibe el diseño de las políticas *desde abajo* considerando que el territorio es un conjunto de actores protagonistas del desarrollo, que no se limita solamente al sector público y al privado empresarial, sino es menester incluir a todos los actores territoriales clave (Alburquerque, 2015). Partiendo de la concepción del territorio como “(...) conjunto de actores, con su organización social, política e institucional, su idiosincrasia y lenguaje, así como el medioambiente local y su patrimonio cultural” (p.3), el diseño de las políticas desde abajo se condice con la consideración de estos elementos a los fines de evitar uno de carácter unilateral y centralista.

En este contexto, si los actores transnacionales toman injerencia en estos procesos unilateralmente por la mera condición de ser los principales financistas de muchas de las líneas que promueven los procesos de desarrollo territorial, entonces las políticas públicas en este sentido tergiversan sus sentidos de ser, alejándose de la inclusión de las voces del territorio y de la realidad de los actores sobre los que se toma intervención, no haciéndolos parte del proceso.

El presente trabajo se propone así, indagar sobre la incidencia de esas redes transnacionales de políticas, y conocer hasta qué punto condicionan y moldean el diseño e implementación de las políticas públicas dirigidas hacia determinado actor, en este caso, la AF. Se buscará analizar las capacidades de los actores locales para implementar y gestionar líneas de acción tendientes a desarrollar territorialmente los ámbitos de su competencia y conocer los resultados de estos procesos en la provincia de Entre Ríos para el período 2013-2015, en el caso específico del PRODEAR.

CAPÍTULO II. SOBRE LA INTERVENCIÓN DE LAS REDES TRANSNACIONALES EN LAS POLÍTICAS DE AF

II.A. Introducción al capítulo

La participación de los organismos internacionales de financiamiento a partir de las redes de políticas, comienza a darse en AL, y Argentina especialmente, en un contexto de restricción del crecimiento interno, en la década de 1990, donde las necesidades de medidas de salvataje para distintos sectores se tornaba cada vez más imprescindible, de manera que las “sogas” económicas comenzaron a llegar, acompañadas de fuertes condicionamientos que marcaron una forma distinta de pensar, formular e implementar las políticas públicas.

Frente a la crisis de una matriz Estado-céntrica, dados los límites de su expansión por la injerencia de los intereses económicos de turno, donde el Estado contaba con escasa autonomía y orientaba sus políticas según las preferencias de quienes controlaban su aparato institucional, “(...) se fue dando paso a un modelo de relación que tenía como característica elemental la incorporación de las instancias estatales subnacionales, los demás sectores que componen la sociedad y los actores supranacionales” (Oszlak, 1997, p.30).

Los programas que cuentan con financiamiento internacional llegan a nuestros países latinoamericanos a partir de un diagnóstico fundado en que son regiones con “escasa experiencia en desarrollo focalizado en pequeños productores” (FIDA, 1995). Cuando nos referimos a los programas con financiamiento internacional, usualmente solemos entender líneas económicas de asistencia, en forma de crédito que llegan a los territorios de los países catalogados como *tercermundistas*, donde azotan fenómenos como la pobreza rural, y es necesario intervenir para intentar paliar dicha situación. En este contexto, toman parte actores transnacionales que a través de redes, comienzan a moldear líneas estratégicas de acción en los países donde anclan sus bases, estableciendo marcos de referencia en torno a los cuales han de definirse las mismas, que se traducen en las políticas públicas de un sector, y donde los actores locales tienen escasa o nula participación, y los gobiernos en sus distintos niveles, adhieren a las pautas propuestas por las redes para conseguir el ansiado financiamiento procurando mejoras en sus regiones o ciudades.

El presente capítulo se propone describir esta situación, dando cuenta de la emergencia de estos actores, sus conceptualizaciones y modos de concebir la realidad en diversos ámbitos, sus formas de operar en el territorio, y cómo intervienen específicamente en la temática de la AF.

II.B. Contextualizando el escenario nacional en la década de 1990

En Argentina, el neoliberalismo iniciado con el gobierno militar en 1976, y profundizado en la década de 1990, llevó a un retiro del papel del Estado de sus funciones tradicionales de promotor del desarrollo y garante de igualdad de oportunidades en materia de educación, salud y vivienda. Se dio amplio margen de maniobra al accionar del mercado, llevándose adelante un proceso privatizador y desregulador que entregó a manos de los privados concesiones, atribuciones y ventajas, especialmente en áreas estratégicas de recursos naturales, transporte, energías y comunicaciones. Todo lo cual constituyó el antecedente de la desocupación y subocupación creciente y generalizada, y del empobrecimiento de un amplio espectro de sectores sociales urbanos y rurales (Manzanal, 2000). Otra de las consecuencias fue la cesión de funciones del Banco Central -caso del Plan de Convertibilidad-, en el que la moneda nacional comenzó a depreciarse en comparación con el dólar norteamericano, constituido en el patrón de referencia e intercambio nacional, lo cual se vio traducido en el debilitamiento de la autonomía para la ejecución de la política monetaria (Manzanal, 2000). Esto además, estuvo reforzado con el permiso de la participación activa de los organismos internacionales de financiamiento en el diseño y control de la política macroeconómica de ajuste y de la política social en general, o la delegación de parte de la ejecución de ésta última en las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Se hace extensiva una corriente de modernización asociada al “(...) Consenso de Washington, el cual pregonaba un único modelo de desarrollo vinculado a un capitalismo de fronteras abiertas donde el mercado era el principal instrumento de asignación y distribución de recursos y un Estado replegado a su máxima expresión” (Lattuada, 2014, p.20).

La injerencia de los organismos internacionales permitió una inyección de financiamiento para que los Estados nacionales pudieran paliar la situación antes descrita, pero a su vez, implicó su intervención directa en el diseño de proyectos y programas sociales específicos, desde la estructuración de las bases mismas hasta la formulación de los proyectos de intervención directa, estableciendo así marcos de referencia sobre los cuales se cimentaron las políticas públicas implementadas desde el Estado, en todos sus niveles. Otro de los resultados de este hecho fue que la participación de este tipo de actores supuso el incremento de la deuda externa, ya que el financiamiento se viabilizaba a partir de la utilización de préstamos internacionales (Manzanal, 2000).

Oscar Oszlak (1997), en referencia a lo anteriormente mencionado, sostiene que “(...) los actores y procesos supranacionales han pasado a ser participantes naturales de la escena política nacional” (p.27). De esta manera, se convirtieron en los mayores resortes para orientar las políticas públicas de una sociedad, en la cual la intervención del Estado se torna cada vez más difusa, y la participación no sólo de éstos sino de otros actores, como las ONGs, actores subnacionales, etc., es cada vez más requerida y frecuente. El creciente poder de los organismos financieros internacionales incide en el cambio de la relación Estado-sociedad “que se va moldeando a partir del nuevo contexto emergente antes descripto, constituyéndose en un poder que se basa no sólo en el aporte financiero sino que lo decisivo es su capacidad para incidir en las relaciones

económicas internacionales, donde se imponen la política económica y los parámetros de la relación Estado-sociedad” (p.28).

En este camino,

(...) se ha experimentado una transformación en las estructuras estatales y la desarticulación interna del aparato estatal en lo vinculado con su estructuración vertical, sumado de una progresiva *desnacionalización* (dada por su dispersión territorial) representada por la expansión del sistema supranacional y por la adquisición de roles importantes por parte de las entidades locales y regionales. En parte, este proceso de desnacionalización de la coherencia vertical del Estado ha sido atribuido a los dinámicos y cambiantes procesos de globalización que impactan sobre su estructura (Vigil y Fernández, 2012, p.4).

En el capítulo anterior y en las líneas que venimos describiendo, se han sentado las bases para afirmar que actualmente se asiste a una dinámica espacial del capitalismo que es continuamente construida, des-construida y re-construida a través de una dialéctica histórica específica de *desterritorialización* (eliminación de las barreras territoriales de la acumulación para la consecución de materias primas, recursos y fuerza de trabajo más baratos, así como la búsqueda de nuevos mercados y oportunidades de inversión) y *reterritorialización* (reconfiguración de la organización territorial y de la producción del espacio de asentamiento del capital) (Brenner, 1999 y 2004; Brenner, Jessop, Jones y MacLeod, 2003; Jessop, 2002). En ese proceso dialéctico,

(...) se ha ido modificando la matriz organizativa territorial nacional que definió la geografía política y económica del capitalismo, descentralizándose de manera relevante el papel de la escala nacional e intensificándose como consecuencia de ello, la importancia de las dimensiones subnacionales y supranacionales de la organización económica territorial (Vigil y Fernández, p.3).

Bajo condiciones de creciente competitividad internacional, movilidad de capitales, etc. que comienzan a hacerse extensivos en este escenario, el proceso de globalización no ha de entenderse como una desterritorialización en la que el Estado pierde peso frente a los ataques de las corporaciones transnacionales y presenta una debilidad para regular los procesos socio económicos. “Contrariamente, de acuerdo a Brenner es la propia reestructuración del Estado la que se convierte en vehículo y motor del proceso de reorganización espacial en el que se forjan simultáneamente un sistema geoeconómico globalizado y una red de nodos locales-regionales que le dan soporte” (Brenner, 2017, p.25).

De esta manera, la lógica de intervención de las redes transnacionales se da a partir de la penetración de las fronteras que se tornan borrosas y su incidencia en la determinación de líneas de intervención sobre distintos sectores de la sociedad que se cristalizan en distintas políticas públicas.

II.C. Los programas financiados internacionalmente: su llegada al territorio y su forma de operar

El desembarco de los programas con financiamiento internacional, orientados a atender distintos sujetos y cuestiones sociales en los países latinoamericanos -y tantos otros que califican dentro de sus parámetros-, se da paradójicamente en paralelo con la consolidación del modelo neoliberal, en tanto el Estado disminuye su perfil social más activo, dando espacio, como ya hemos mencionado, a la participación de otros actores, entre ellos, los subnacionales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. En este punto, nos interesa colocar el foco en los últimos, quiénes arriban a nuestros países bajo la figura de redes transnacionales penetrando las porosas fronteras nacionales y que, producto de fenómenos como la globalización, suponen que los Estados nacionales pierden paulatinamente poder de decisión unilateral sobre decisiones de gestión que antes les concernían exclusivamente. De esta manera, ciertos asuntos comienzan a contar con la injerencia de actores internacionales que previamente eran potestad de actores nacionales o locales (Lechner, 1992). Sumado a ello, los países de la región -que aún contando con un pensamiento crítico muy valioso-, tienen la tradición de importar modelos y teorías que suponen una colonización intelectual que implica la pérdida de creatividad, sometiendo reflexiones propias a centros de formación y difusión de ideas o consultorías, haciendo transferencias inadecuadas de pensamientos y estrategias (Brandao, 2015).

Estos actores arriban a los territorios a partir de un discurso vinculado con la necesidad de enfrentar la pobreza rural -en el caso que aquí nos toca-, alentando el desarrollo de las localidades más perjudicadas por el contexto planteado. En este sentido, utilizan un modo discursivo con características similares para el financiamiento.

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en su Marco Estratégico 2002-2006, plantea que:

- (i) el desarrollo de pequeñas poblaciones y ciudades de tamaño medio, así como la promoción de corredores económicos, crean un entorno propicio para la reducción de la pobreza rural; (ii) la mejora del bienestar de la población rural exige el fortalecimiento de las instituciones locales...; y (iii) la creación de oportunidades de ingreso y empleo para los pobres rurales debe prestar atención también al desarrollo de la industria, los servicios y los vínculos agricultura-industria-servicios (p.6).

Asimismo, el BID, en su Estrategia de Reducción de la Pobreza Rural (BID, 1998), adopta una perspectiva del desarrollo territorial que se reafirma en las conclusiones de la Conferencia para el Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza (año 2000), donde se coloca el foco en el carácter multisectorial, territorial y descentralizado que deben tener las estrategias de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza.

El Banco Mundial, en su estrategia para la superación de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (World Bank, 2002), plantea la necesidad de impulsar un enfoque de “espacio rural” que supere la mirada sectorializada agrícola y fortalezca la

capacidad de absorción de los núcleos urbanos intermedios en un contexto de creciente interacción e integración rural-urbana, promoviendo una nueva institucionalidad sectorial que asegure una adecuada gobernanza.

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en su XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (FAO, 2000), propone un enfoque territorial del desarrollo rural que implica pasar del pequeño productor a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo; de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas de acuerdo con tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios; y de la antítesis entre mercado/Estado a la reconstrucción de las instituciones como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), acuña el concepto de “nueva ruralidad”, a principios del 2000, donde resalta la creciente importancia del “desarrollo focalizado en unidades territoriales” y señala que “(...) el concepto de territorio tiene una connotación amplia y multidimensional, constituyendo unidades integrales de planificación e iniciativas de desarrollo, especialmente en aquellos de alta expresión rural” (IICA, 2000b, p.11). Este tipo de planteamientos fueron incorporados en la declaración surgida de la Primera Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural, en que se plantea una nueva visión de la agricultura y la vida rural entendida “(...) como un balance o combinación adecuada de lo urbano y lo rural”.

Por su lado, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), asociada con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), diseña el Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización (1995), orientado a promover iniciativas de desarrollo económico local, entendido éste como un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un territorio, cuyo objetivo es el de superar las dificultades impuestas por la globalización por medio de los cambios estructurales necesarios para afrontar las demandas de competitividad y sostenibilidad ambiental, que permitan mejorar las condiciones de vida de la población.

Además, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) ha elaborado una serie de instrumentos orientados a incrementar la competitividad y fortaleza económica de unidades subnacionales para la creación de mejores oportunidades de empleo a nivel local. Esta perspectiva concibe que

(...) es a nivel local donde se puede integrar el desarrollo de habilidades con el apoyo a pequeña y mediana empresa; el mejoramiento tecnológico con la investigación y el desarrollo; el impulso a proveedores con el fortalecimiento de las asociaciones; la promoción del empleo con la calidad de la infraestructura, vinculando entre sí a todos los aspectos mencionados” (Schejman y Berdegué, 2004, p.18-19).

Para dar cuenta de la situación que hemos estado describiendo, cabe hacer una breve referencia a algunas de las experiencias que intentan dar cuenta de la intervención de las redes y sus modos de imponer ciertas lógicas de análisis e interpretación de la

realidad, que reiteradas veces suelen alejarse de los territorios en que son propuestas e implementadas.

II.C.1.1. La conformación de clústers para la producción de maquinaria agrícola

Un caso puntual que merece ser destacado se localiza en la localidad de Las Parejas provincia de Santa Fe, referida a una aglomeración productiva vinculada a la producción de maquinaria agrícola que precisamente “etiquetada” como clúster, ha sido epicentro de recetas políticas y programas regionales, nacionales e internacionales de fortalecimiento (Fernández, Vigil y Seval, 2010). Esta localidad se convirtió en el típico caso de una aglomeración productiva que, vinculada a la producción de maquinaria agrícola, fue asimilada por organismos supranacionales de financiamiento, académicos, hacedores de políticas provinciales y nacionales y medios de comunicación, a una localidad cimentada sobre los parámetros asociativos y de cooperación propios de las estrategias de desarrollo regional.

En esta línea se sostiene que a nivel nacional se desplegaron programas y políticas dirigidos a fomentar las aglomeraciones productivas como nodos de competitividad a lo largo de todo el territorio nacional y en diferentes sectores y subsectores como los de la industria de la madera/mueble, textil, metalmecánica/maquinaria agrícola, o de la industria del software, extendiéndose el concepto de *clúster* y una mayor presencia del término en los programas de políticas públicas, adquiriendo un posicionamiento predominante entre las categorías vinculadas al desarrollo regional y local. En el caso de América Latina, el concepto reforzó su hegemonía por el uso de los organismos supranacionales como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al punto que casi todos los países de la región tienen en marcha un programa de competitividad regional basado en la idea de clúster. Este caso da cuenta del peso que tienen estos organismos en la determinación de marcos de referencia en la definición de políticas públicas en un territorio. Se menciona el trasplante, muchas veces descontextualizador, ahistórico y acrítico de ciertos conceptos (propios de y para los países centrales), llevando a la debilidad de la política pública (Fernández *et al.*, 2010).

Del análisis del caso se concluye que la aplicación de estos conceptos en escenarios tan disímiles ha incurrido en el riesgo de abordar bajo un mismo patrón interpretativo, agrupamientos industriales que presentan características históricas, patrones organizativos y funcionales muy diferentes (Fernández *et al.*, 2010)). Ello implica un abordaje de experiencias productivo territoriales tan heterogéneas que se terminan considerando individual o comparadamente, sistemas y organizaciones productivas con diferencias tan abismales que pueden llevar a la aplicación de políticas públicas a verdaderos fracasos. En este sentido, resulta de gran importancia el considerar la complejidad interna en la constitución de cada aglomeración productiva para entender los procesos en cada territorio así como las morfologías específicas de las estructuras productivas locales y dentro de ellas, las estructuras socio institucionales de poder que operan -no en un sentido armonizador e inclusivo- (Fernández *et al.*, 2010). Ello permite la identificación de las diferencias existentes entre las distintas

aglomeraciones, y también de las particulares vinculaciones entre los actores económicos e institucionales internos. Siguiendo este camino entonces, se habrá de encarar un diseño y aplicación de la política pública teniendo en cuenta las estructuras institucionales de los *clústers* y sus articulaciones, de acuerdo a su conformación y dinámica -sustentada en heterogeneidades-, desechando la aplicación de recetas universales y homogéneas de intervención político institucional (Fernández *et al.*, 2010).

II.C.1.2. El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)

El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP), se ha implementado a nivel nacional y provincial y ha financiado:

(...) proyectos de inversión pública social y ambientales sustentables, incrementando la cobertura y calidad de la infraestructura rural y de los servicios agroalimentarios. En ese marco y junto a las provincias, el PROSAP lleva a cabo proyectos que facilitan la adecuación de la producción agropecuaria a las demandas del mercado y que propician el incremento del valor agregado de las cadenas productivas del sector (Disponible en <http://www.prosap.gov.ar>).

Los actores que aportan financiamiento son el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Fondo Financiero para el Desarrollo de Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA), el Estado Nacional y Estados provinciales y el aporte privado. El Programa parte del Convenio de Préstamo firmado en nuestro país en el año 1996, que tiene como objetivo en materia de fortalecimiento institucional, el:

(...) fortalecimiento de la capacidad en cada una de las provincias para formular, armonizar, controlar y evaluar políticas y programas de desarrollo agropecuario e identificar y formular proyectos de inversión sectorial o cooperación técnica como así también evaluar y monitorear su implementación (Martínez Nogueira, 2006, p.2).

Conforme a la normativa del PROSAP las provincias cuyos proyectos sean financiados por el Programa, “(...) deberán acreditar que cuentan, en las Entidades de Programación del Desarrollo Agropecuario (EPDA's) y en las Unidades de Ejecución Provinciales (UEP's), con capacidad institucional suficiente para ejecutar y administrar los proyectos” (Martínez Nogueira, 2006, p.2).

Un informe de consultoría al que tuvimos acceso (Martínez Nogueira, 2006), se propone realizar una evaluación de medio término referente a la implementación del PROSAP en distintas provincias argentinas -y que son esenciales para luego renovar los préstamos-, sostiene como principal hipótesis que la heterogeneidad de los contextos, capacidades y acciones de las provincias contrasta con la homogeneidad de los arreglos

institucionales establecidos para la ejecución del programa (p.2). Así, señala ciertas “cuestiones pendientes” sobre el final del trabajo que dan sustento a dicha hipótesis:

- Desde los manuales de PROSAP, y como condición para la aprobación de los proyectos, se dispone que sus intervenciones han de estar integradas a los planteos estratégicos de desarrollo provincial. El cumplimiento de este punto puede ser sólo formal al ser extremadamente débiles los mecanismos con atribuciones para la definición de prioridades y la elaboración de políticas. La institucionalización efectiva de las capacidades requiere así, que los esfuerzos en materia de elaboración de estudios, programación y preparación de proyectos se integren a esquemas provinciales de análisis de políticas y formulación de planes. Además de ello, se reconoce que la capacidad del PROSAP para impactar sobre esos esquemas es limitada (Martínez Nogueira, 2006, p.42).
- Otra de las recomendaciones revisadas en el informe es la adecuación de las estructuras de gestión a las heterogeneidades provinciales. Se destaca la necesidad de reformulación del convenio de crédito que permita avanzar experimentando con nuevos arreglos (eliminación de las Entidades de Programación del Desarrollo Agropecuario (EPDAs) en su formato y funciones actuales, reduciendo su papel a uno de facilitación administrativa) (p.43).
- No hay una integración en el funcionamiento de las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEPs) a las estructuras administrativas regulares de las organizaciones a cargo de la ejecución de los proyectos. Serán necesarios para ello, análisis institucionales rigurosos que establezcan la viabilidad y riesgos de emprender este camino (p.43).
- La formulación de los proyectos debe incorporar sistemáticamente la dimensión institucional, entendiéndose con ello que no es suficiente satisfacer los requisitos formales de los convenios, sino que además han de emprenderse evaluaciones sobre las condiciones existentes y de las capacidades efectivamente movilizables (p.43).
- Esas capacidades aluden, entre otras, a la contratación de consultores locales de manera que éstos no sólo conocen mejor las realidades que habitan sino además, podrían haber permitido adoptarse normas de contratación acordes con las disposiciones provinciales (p.43).
- Se destaca la necesidad de resguardar en la etapa de formulación, dimensiones vinculadas a la viabilidad social de los proyectos, dando cuenta de dificultades emergentes en algunos proyectos que debieron haber sido identificados en la elaboración (p.43).
- Se plantean problemas durante la implementación que tuvieron que ver con la compatibilización entre normas y procedimientos derivados de los convenios y normas y procedimientos provinciales, que no fueron alcanzados antes de iniciar la ejecución, provocando esto dilaciones que pusieron en riesgo la conclusión de los proyectos (p.43).

Son éstas algunas de las recomendaciones que arroja el autor, que permiten apoyar la idea de los fuertes condicionamientos con que son ejecutados estos

programas, diseñados en otros contextos, alejados de los países donde se implementan, ajenos a sus lógicas territoriales, y que aspiran a cumplir con sus manuales operativos corriendo el riesgo de no alcanzar los resultados previstos ni lograr impactos en el largo plazo.

Los antecedentes seleccionados exponen casos en los cuales conceptos exportados de contextos con características históricas, sociales, culturales, productivas y políticas -entre otras-, tan diferentes, han influenciado en el diseño de políticas públicas orientadas a sectores específicos y que no necesariamente responden a las necesidades y demandas de un territorio. En este sentido, nos interesa analizar cómo se involucran los organismos internacionales, a través de las redes transnacionales de políticas, en la definición de marcos de referencia sobre las líneas de intervención del sector de la AF, que incide en la definición de sus políticas públicas.

II.C.2. Sobre cómo intervienen las redes en el sector de la agricultura familiar

Luego de finalizada la II Guerra Mundial, la idea de **desarrollo** es entendida como una política internacional y nacional de modernización de los países y de las comunidades rurales bajo un precepto unilineal con pretensión universal que plantea como modelo de llegada, los países capitalistas occidentales. En este modelo dicotómico “(...) hay sólo dos sectores: uno moderno -industrial y urbano- con un papel importante en la transformación de un sector atrasado y pasivo, y otro rural y agrario, que necesita atravesar distintas etapas para alcanzar el ideal de desarrollo” (Lattuada, 2014, p.15).

Hacia la segunda mitad de la década de 1960, los organismos multilaterales de crédito como el BM, el BID y, en la década siguiente, el FIDA, “empezaron a tener una injerencia cada vez mayor en los proyectos de desarrollo rural orientados a superar la pobreza rural, en consonancia con el retiro del gobierno de Estados Unidos de su participación directa de este tipo de programas” (Lattuada, 2014, p.15). En esta línea, se incrementaron “los fondos para asistencia en la producción agropecuaria, obras de infraestructura y servicios orientados a la producción y al desarrollo social de las comunidades rurales (salud, capacitación o abastecimiento de agua), erigiéndose así una nueva estrategia de intervención llamada “Programas de Desarrollo Rural Integrado”, reemplazando de esta manera, a los programas de desarrollo de comunidad” (p.16).

En nuestro país, “las primeras experiencias vinculadas a programas de desarrollo rural se iniciaron a partir de 1983, con el retorno a la democracia, donde se establecieron las primeras negociaciones con el BID y el FIDA” (Lattuada, 2014, p.17). El FIDA inició sus actividades en el año 1983 en respuesta a una solicitud del gobierno nacional para llevar adelante un proyecto relacionado con el desarrollo rural en el norte. “El préstamo fue aprobado cinco años después, en 1988, para dar origen al *Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA)*, que comenzó a ejecutarse recién en diciembre de 1991 y culminó en junio de 1996” (p.17). La temática del desarrollo rural, si bien tiene algún antecedente en el decenio de 1980, se instala en el país en la década de 1990 a partir de un diagnóstico que vaticinaba la “desaparición de la mitad de las explotaciones agropecuarias, especialmente los

pequeños y medianos productores de la región pampeana en el marco del nuevo modelo de paridad cambiaria, apertura y desregulación de la economía” (p.20). Como consecuencia de la instalación del tema en la agenda pública nacional, en un contexto de retracción estatal, y donde el Consenso de Washington reclamaba la adopción de medidas de ajuste estructural, se proponen acciones asistenciales a los condenados a la exclusión del nuevo sistema de acumulación. “Entre 1990 y 2002 comenzaron a ejecutarse una gran cantidad de programas de asistencia y desarrollo para pequeños y medianos productores por distintos organismos gubernamentales, INTA, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), financiados por fuentes diversas (presupuesto nacional, BID, BM, FIDA)” (p.20).

Como aludíamos anteriormente, los organismos internacionales que llegan a suelos latinoamericanos a través de las redes transnacionales, lo hacen a partir de programas de financiamiento que en muchos casos, suelen convertirse en líneas de políticas públicas para determinados sectores. Este suceso se da en paralelo con la consolidación del modelo neoliberal, y que según Mabel Manzanal (2000) se explica por diversas razones, colocando el foco de su estudio en el caso de los programas orientados a la AF:

- a) La estrategia de los organismos multilaterales promovía al mismo tiempo el ajuste macroeconómico y programas sociales que contrarrestaran sus efectos.
- b) Existía disponibilidad internacional de capital para financiar programas de atención a la pobreza, sobre todo porque dichos recursos se prestaban contra garantías reales, en tanto los créditos constituían deuda pública de los países prestatarios.
- c) En el caso argentino, empezó a cambiar la idea sobre la ausencia de pobreza rural en el país. Dicho cambio de imagen atrajo a instituciones como el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que hasta aquel momento sólo actuaba sobre los países tradicionalmente campesinos (p.82).

Cabe reconocer que la participación de los organismos internacionales permite acceder a un financiamiento del que los Estados nacionales generalmente carecen. Pero también esto implica la intervención de aquellos en el diseño de programas y proyectos sociales específicos -tal como se ha sugerido anteriormente en este capítulo-, desde la estructuración general de la propuesta en cuestión hasta la formulación en particular. Así, garantizan el cumplimiento de sus metas, tanto durante el diseño como durante la ejecución de sus propuestas.

El objeto del desarrollo rural en Argentina ha sido focalizado en la pobreza, en los pequeños productores agropecuarios y en los territorios extra-pampeanos o economías regionales, “donde el principal problema es el acceso a recursos económicos y tecnologías vinculadas al sector (es el caso de PNEA, PSA, PROINDER, PRODERNEA, PRODERNOA)” (Lattuada, 2014, p.27). Actualmente, los pobres dentro de los programas de desarrollo rural, se relacionan con “pequeños propietarios agrícolas que no consiguen obtener una renta de su propia tierra por la falta de ingreso a los mercados, de financiamiento o de asistencia técnica; los pueblos originarios; las

mujeres rurales que no cuentan con trabajos formales o ingresos permanentes y con familia bajo su responsabilidad; los trabajadores rurales y campesinos sin tierra que trabajan como asalariados transitorios, y familias numerosas sin ingresos permanentes” (p.27).

Es interesante destacar que el objeto del desarrollo rural ha variado en el tiempo, pasando desde una referencia a lo productivo/sectorial a otra de índole territorial. En este sentido, se ha producido un “traspaso de lo sectorial enfocado en las actividades productivas directamente asociadas, hacia una población que reside en el ámbito rural y desarrolla actividades varias en ese entorno sin necesidad de ser estrictamente agropecuarias, tales como las artesanías, servicios, turismo, entre otros” (p.28).

En este sentido, las políticas de desarrollo rural en el contexto neoliberal presentado anteriormente, se concentraron en la asistencia a pequeños y medianos productores, orientadas a generar autoempleo, retener a la población rural evitando el éxodo hacia las ciudades, atenuar la degradación de los recursos naturales y mitigar la pobreza de un sector históricamente desplazado (Nogueira y Urcola, 2015). Así, es notoria una “matriz de asistencia a la pobreza en el caso de este tipo de programas focalizado en un segmento de los pequeños productores rurales a los que se debía asistir técnica y financieramente” (p.15). Sobre fines de 1990, principios de la nueva década, se hace extensivo “un nuevo discurso relacionado a temas del desarrollo endógeno, gestión estratégica de ámbitos locales, participación y territorio” (Manzanal, 2006). De esta forma, se instala la temática del Desarrollo Territorial Rural (DTR), que abarca los programas implementados desde entonces hasta nuestros días, tal como es el caso del PRODEAR.

Así como se da el cambio de enfoque de lo agrario a lo rural, los programas han pasado de actuar en zonas más delimitadas, principalmente Noroeste y Nordeste, hacia otras provincias o zonas donde se observa pobreza rural. “En Argentina, los primeros programas fueron regionales como el PNEA, PRODERNEA, PRODERNOA, y aún el PRODERPA, y los segundos que referimos y que se extendieron más ampliamente fueron PRODEAR y PRODARI” (Lattuada, 2014, p.28).

Los programas centrados en reducir la pobreza rural, fogueados por los organismos internacionales, “establecen como requisito imprescindible la focalización de los potenciales beneficiarios” (Manzanal, 2000, p.18). De esta manera, “se apunta a que los beneficios de un proyecto se orienten directamente hacia aquellos que reúnen ciertos criterios de pobreza, definidos en cada caso, evitando el derrame hacia otras personas “fuera” de la población objetivo” (Manzanal, 2000, p.85). Para lograr esto, los programas vinculados a la pobreza presentan como requisito “la necesidad de definición del universo potencial de población, su importancia y localización, y seguidamente, dichos programas establecen los criterios de elegibilidad” (p.85). Sin duda, ésta no es una tarea sencilla dado que se presentan dificultades para definir e interpretar al sujeto beneficiario así como la escasez de información disponible. Esto es, por una parte hay una multiplicidad de formas de llamar a la población en estudio: campesinado, minifundio, pequeñas explotaciones, pobreza rural; y por otra, hay complicaciones y ausencia de información sistematizada o registros que documenten cifras sobre la población en cuestión.

En lo concerniente a lo que se entiende por AF, este concepto abarca aspectos socioeconómicos, culturales y políticos de los sujetos del desarrollo rural. Incluye a

(...) la población rural vulnerable, mujeres y jóvenes, y con recursos económicos limitados, comunidades originarias, trabajadores sin tierras que tienen emprendimientos económicos en el medio rural tales como artesanías, el turismo, la pesca o apicultura; emprendimientos agroindustriales pequeños y medianos que elaboran quesos, dulces, vinos, aceites, encurtidos, etc.; y pequeños productores que trabajan unidades domésticas de producción. Son personas que contribuyen a la construcción social de los territorios que habitan y hacen a la conformación de su identidad, caracterizados por sus asimetrías en lo que respecta al acceso de información, recursos y poder de negociación (Lattuada, 2014, p.30).

Estos programas han tenido a la cuestión de género como eje temático de gran importancia. En el ámbito rural, las mujeres tienen un trabajo caracterizado por la “invisibilidad, no están registradas en los censos, y en comparación con el hombre, tienen menores chances de conseguir empleo, de tener salarios inferiores por el mismo trabajo y menos posibilidad de estabilidad” (Lattuada, 2014, p.32).

Los jóvenes también forman parte del universo del que se ocupan especialmente estos programas, ya que son considerados, junto a las mujeres y pueblos originarios, los grupos sociales donde la pobreza y migración son más evidentes. Dada la fragmentación de los predios, “los jóvenes de hogares con menores recursos no pueden acceder a la tierra y aquellos que están en una escala menor, trabajan como jornaleros. Aquellos hogares con jefes más jóvenes, tienen como principal fuente de ingreso el empleo asalariado agropecuario, donde participan más como asalariados que como productores” (Lattuada, 2014, p.33).

El tercer grupo definido claramente es el de las poblaciones originarias, las cuales a través del tiempo han sufrido un deterioro material y cultural en sus condiciones de vida y se estima que el 60% vive en zonas rurales de una población aproximada de 955.032 personas a nivel nacional, de acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2010). Estos programas han incluido para esta población “fondos no reembolsables, inversiones en infraestructura básica como el agua y energía eléctrica, actividades productivas para el autoconsumo, entre otros. A pesar de ello, el aporte específicamente destinado a este sector de población ha resultado insuficiente” (Lattuada, 2014, p.33).

Por otro lado, corresponde detenerse y prestar atención en el concepto empleado de “población beneficiaria”. A nuestro criterio, este término alude a una población que pasivamente recibe la ayuda financiera o técnica tal como le llega, mientras que según lo planteado en los manuales operativos de este tipo de programas, la participación activa de los productores es de vital importancia. Para tal caso, probablemente un término más apropiado sería el de “población destinataria”, que involucre, que invite, que interpele a sus principales sujetos de ‘asistencia’ pero que también los haga parte en el proceso de propuestas de acciones que puedan mejorar sus

prácticas productivas y cotidianas y fomento políticas públicas acordes con los territorios en las que se insertan.

Estas iniciativas en materia de desarrollo rural, alentadas desde las redes transnacionales, no constituyen una política de Estado, en el sentido que no cuentan con un marco legal e institucional que proporcione unicidad a un modelo de desarrollo específico, que diseñe una estrategia y coordine acciones, pautando condiciones territoriales, institucionales y administrativas (Manzanal, 2000). No obstante ello, estas intervenciones reiteradas veces son anunciadas por los gobiernos subnacionales y nacionales como verdaderas iniciativas de política pública en el escenario de una política de desarrollo rural o regional más macro, sin tener en realidad, una planificación previa y adecuada acorde a los territorios en que se despliegan.

II.D. Los programas orientados a la AF

Las redes transnacionales han intervenido en los países latinoamericanos a partir de diversos programas de desarrollo rural que tienen como población objetivo a los pequeños productores rurales pobres y que plantean una estrategia “integral” para la transformación y la inserción del productor donde el otorgamiento de créditos o subsidios es su principal instrumento (Manzanal, 2000): el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER); el Programa de Pequeños Productores del Noreste Argentino (PNEA); el Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (PRODERNEA); el Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino (PRODERNOA); el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) - todos con ejecución finalizada-. Este último Programa, al igual que otros antecesores suyos como el PNEA, PRODERNEA y PRODERNOA, tienen las mismas características en su financiamiento, se conforman a partir de un crédito de FIDA, que es tomado por la Nación y transferido a los gobiernos provinciales, y en el caso de PRODEAR, a través de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR)⁶ a las Unidades Ejecutoras provinciales formadas a los efectos. Las provincias asumen por ley el endeudamiento externo, ejecutan el programa a través de sus áreas agropecuarias/productivas y aportan los recursos de contraparte (Manzanal, 2000), generalmente, recursos humanos locales.

Este tipo de programas no suelen trabajar sobre diagnósticos participativos regionales o locales que indiquen las acciones específicas y prioritarias a emprender en cada zona ni por las características de los grupos que abarcan. Por lo general, no tienen coordinación con las políticas de desarrollo regional, ni provincial que los contengan y potencien. Normalmente, llegan con un manual operativo que establece criterios, pautas y modos de implementación para poder efectuar los desembolsos, y que han de respetarse, ya que son la estricta referencia para las auditorías. Dichos documentos son redactados en otros países, por lo general, europeos, con realidades marcadamente diferentes y siguiendo el patrón *top down*. Los montos de financiamiento que reciben

⁶La Unidad para el Cambio Rural se crea con el objetivo de concentrar la planificación, ejecución, evaluación y seguimiento de todos los programas de desarrollo con financiamiento externo, que hasta 2009 se encontraban dispersos y funcionando como unidades aisladas.

las familias no se condicen con la magnitud de recursos necesarios para encarar las modificaciones estructurales que el sector requiere para salir de su situación de pobreza y carencia (Manzanal, 2000), producto también del desconocimiento del diagnóstico real de cada una de las familias que son asistidas.

También se puede destacar que este tipo de programas llega a un número limitado de beneficiarios, en tanto que el dato disponible, referente a la cantidad de productores atendidos por aquellos es por lo general, impreciso y sobredimensionado. Resulta difícil corroborar que la información disponible sobre los beneficios, créditos, subsidios y capacitaciones recibidos sea la correcta y no se superponga con otras líneas de acción (Manzanal, 2000). Por lo general, se suma el total de beneficiarios de un período a evaluar, un año por ejemplo, y se toman todos aquellos que recibieron alguna acción del programa, dando esto un número que supone “el total de familias atendidas”, arrojando cifras sobredimensionadas en comparación con el procedimiento correcto de un seguimiento individual de cada productor y su familia en el transcurrir de un período de tiempo, incluyendo las herramientas de contención provenientes no sólo del programa en cuestión sino de otros dispositivos de apoyo a la producción (Manzanal, 2000).

Además del financiamiento, estos programas contemplan entre sus líneas de intervención, la asistencia técnica y capacitación, que son evaluados por lo general en el plazo de 1 año que es el período por el que se extiende la ejecución de los proyectos productivos. De esta manera, la evaluación de impactos, como sus manuales operativos contemplan realizar, no se lleva adelante en las condiciones necesarias en tanto, los plazos que se evalúan no alcanzan para saber si efectivamente hubo cambios en la calidad de vida del productor, en sus prácticas productivas o formas de relacionarse con pares o dentro de la comunidad que habitan. Para ello, se requiere de tiempos más extensos. Como rasgo adicional, funcionan atados a metas de cumplimiento y rendimiento estricto que mucho se distancian del desarrollo de los programas de capacitación y participación necesarios en cada comunidad donde se dictan, considerando las características propias de aquellas (Manzanal, 2000).

II.D.1.El diagnóstico de FIDA en nuestros territorios

Distintos autores coinciden en que el objeto del desarrollo rural en la Argentina ha sido históricamente focalizado en la pobreza, los pequeños productores agropecuarios y los territorios extra-pampeanos o economías regionales, tanto desde la academia como en el ámbito de las políticas públicas y fundamentalmente, en el ambiente de la cooperación internacional (Lattuada *et al.*, 2013). Dicho objeto ha ido mutando desde un enfoque sobre la pobreza absoluta hacia la concepción de la mejora progresiva y constante de la calidad de vida de la población rural, con “énfasis en las poblaciones social y económicamente más vulnerables, procurando poner en valor sus actividades económicas y potenciando capacidades y organizaciones buscando dar valor a su vínculo con la comunidad, el mercado y el Estado” (p.2).

La AF y las economías regionales (fuera de la región central o la región pampeana argentina) se ven afectadas por problemas de concentración de la tierra, altas

densidades de pobreza y cadenas de valor donde se exigen, cada vez más, volúmenes mayores y mejores estándares de calidad (FIDA, 2016).

(...) A pesar del progreso logrado en las últimas décadas y su gran potencial como productor y exportador de alimentos, en la Argentina todavía perduran las desigualdades regionales y de ingresos, y existen más de 1,8 millones de personas pobres, parte de las cuales se enfrenta a dificultades de inserción en la economía. Al menos la tercera parte de los 4,4 millones de habitantes del medio rural vive en condiciones de pobreza y tiene una o varias necesidades insatisfechas. Las provincias del norte, que incluyen las de la región del Noroeste (NOA) y la región del Noreste (NEA), tienen los niveles más altos de pobreza y de pobreza rural (el 50% aproximadamente). Las comunidades indígenas se caracterizan por niveles particularmente altos de pobreza (p.2).

En relación a esta situación planteada por los organismos internacionales, su diagnóstico vinculado a la población rural pobre en Argentina, enfrenta problemas vinculados con:

- Escasa producción y productividad.
- No hay una tenencia segura de la tierra.
- Disposición de superficies de trabajo limitadas y poco fértiles, por lo general, alejadas de los grandes mercados.
- Acceso limitado a la asistencia técnica y financiación para modernizar su producción.
- Dificultades para acceder a las cadenas de valor y los mercados dadas las débiles organizaciones rurales y restricciones vinculadas a la infraestructura vial y de transporte.
- Productores pequeños afectados por problemas ambientales y relacionados con el cambio climático como la intensificación y aumento de la frecuencia de fenómenos extremos (sequías e inundaciones, por caso); incremento de zonas con riesgo de desertificación y menor disponibilidad de agua.
- Pueblos originarios sin acceso al apoyo productivo.
- Calidad de los servicios rurales deficiente por las insuficientes capacidades de los gobiernos provinciales (p.3).

La segunda mitad de la década de 1990, comienza a instalar un nuevo discurso orientado hacia el desarrollo endógeno, gestión estratégica de ámbitos locales, participación y territorio (Manzanal, 2006), que serán de relevancia para la reconsideración de la agricultura familiar como sujeto del desarrollo. Otros autores (Lattuada *et al.*, 2013) sitúan en esa coyuntura y a comienzos de la década actual, “los ‘nuevos’ planteos provenientes del Desarrollo Territorial Rural (DTR)” (Lattuada, *et al.*, 2013, p.6). En la región, y en Argentina especialmente, puede observarse cómo a partir de la década del 2000 el agricultor familiar pasa de tener un rol pasivo a otro más de índole activo, “‘promotor’ de procesos de desarrollo rural a partir del impulso

proveniente de los organismos internacionales, y en ciertos casos, de la recuperación de capacidades de los Estados nacionales de la región” (p.7).

Según Schneider y Escher (2011), este fenómeno se entiende a partir de dos procesos que confluyeron en la década del 2000. El primero de ellos se vincula a los informes y estudios de los organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en Inglés), FIDA, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) o el Banco Mundial, que comienzan a señalar el tema de la pobreza rural y la seguridad alimentaria asociadas a las pequeñas producciones agropecuarias de tipo familiar y a incorporar dichos actores y problemáticas en sus agendas. Y el segundo, se relaciona con los resultados de las políticas de Estado (fundamentalmente de acceso al crédito) que el gobierno de Brasil, como promotor, habría tenido que implementar para dar respuesta a “(...) la presión ejercida por los importantes movimientos sociales y sindicales vinculados a este mismo sector en dicho territorio nacional” (Lattuada *et al.*, 2013, p.7). Así, hacia finales de 1990 y principios del 2000, la categoría AF, comienza a consolidarse como categoría política, corriendo el eje de discusión desde la cuestión de la marginalidad hacia la “posible construcción de los agricultores familiares en el proceso económico” afirma Schiavoni (como se cita en Lattuada *et al.*, 2013). Vale decir, “la generación de un sujeto económico autónomo o con cierta autonomía” (p.7).

Retomando a Oszlak, el rol de Estado en cada momento histórico podría entenderse como una expresión político ideológica reflejada en la agenda gubernamental vigente. Sería de alguna manera, la decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de su consecuencia: “la conformación de un aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego, para ello, los diversos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar” (Oszlak, 1997, p.6). De esta forma, podemos analizar cómo frente al escenario planteado para la década de los 90 -donde el Estado pierde el peso absoluto que tenía en otro momento histórico del país-, se van abriendo espacios a otros actores, entre ellos, los transnacionales quienes comienzan a fijar las prioridades de una agenda que poco a poco empieza a convertirse en parte de la agenda gubernamental, dada la necesidad de contar con inyecciones financieras para rescatar ciertos sectores de la crisis y evitar su eventual desaparición.

Cabe entonces preguntarnos, ¿qué modelo de desarrollo territorial pensar para estos territorios donde lo local es solamente tenido en cuenta desde lo discursivo para cumplir con un requisito excluyente a los fines de adquirir una nueva partida presupuestaria? ¿Cómo construir puentes entre el productor local, muchas veces marginado por el sistema o las condiciones del país, y la comunidad en la que desarrollan su actividad y más aún, lograr una proyección nacional y hasta internacional, si su voz es apenas escuchada en el momento de la evaluación de la política pública dirigida a éste?

El próximo capítulo se propone describir el Programa objeto de nuestro análisis, el PRODEAR, procurando conocer sus lógicas de intervención, su despliegue en el territorio, el nivel de participación de su población destinataria y su vinculación con el desarrollo de la comunidad local.

CAPÍTULO III. EL PROGRAMA DE DESARROLLO DE ÁREAS RURALES (PRODEAR)

III.A. Caracterización del Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)

El Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (2009-2015) -financiado por el FIDA-, tuvo como principal objetivo

(...) apoyar, con equidad de género, la integración de las familias rurales pobres a la vida social y económica del país, desarrollando capacidades que hagan posible mejorar los ingresos y condiciones de vida, con participación en los procesos de desarrollo del territorio, con uso sustentable de los recursos naturales, con énfasis en las comunidades rurales y jóvenes (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2010, p.6).

Entre sus objetivos específicos se destacaban:

- i) Acompañar y consolidar asociaciones de productores, desarrollando capacidades y conocimientos para su participación en los procesos de desarrollo comunitario.
- ii) Promover el desarrollo del territorio a partir de la equidad social y de género, la inclusión de jóvenes en las actividades productivas; el cuidado del ambiente; el apoyo a la producción de las comunidades originarias.
- iii) Facilitar el acceso a servicios técnicos y financieros adecuados a las necesidades de las poblaciones.
- iv) Facilitar el acceso a recursos y factores productivos que favorezcan su incorporación y consolidación en las cadenas de valor de sus productos.
- v) Insertar las acciones del Programa en las líneas de política de desarrollo rural del gobierno argentino (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2010, p.6).

Con una duración prevista de 6 años, el área de influencia del PRODEAR lo constituyó la totalidad del territorio nacional, pero con delimitación de prioridad en las provincias que integran las regiones del Noreste (Formosa, Misiones, Corrientes y Chaco), Centro (Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Santa Fe) y Cuyo (Mendoza, San Juan). Este Programa se propuso realizar actividades en respuesta a demandas de los beneficiarios, incluyendo mejoras en las organizaciones rurales productivas, en la gestión empresarial y el desarrollo de negocios. Su población objetivo la constituyeron los habitantes rurales pobres mayores a 14 años y la población aborígen independientemente de la edad, distinguiéndose 3 categorías de beneficiarios:

- a) pequeños productores minifundistas, campesinos y familias que producen para la subsistencia y el mercado (con dificultades de acceso al crédito, al capital y a la tecnología); con irregularidades en la tenencia de la tierra y un grado de organización relativamente débil;
- b) comunidades aborígenes constituidas por un número variable de familias asentadas en áreas rurales (mayoritariamente pertenecientes a las etnias Guaraní, Mocoví, Qom y Wichi) y
- c) jóvenes rurales pobres, en particular mujeres, con dificultades en el acceso a la tierra y al mercado laboral, con alto potencial de migración hacia las ciudades. Como criterio de selección se tomó la residencia en el medio rural y el nivel de ingresos familiares netos anuales que se dividió en

tres categorías: a) con ingresos inferiores o iguales a 1 salario de peón rural; b) con ingresos entre 1 a 2 salarios de peón rural; y c) con ingresos entre 2 a 3 salarios de peón rural (pp.17-18).

Fue un Programa que hizo hincapié en la AF en tanto agente económico y sus organizaciones como representantes de un sector social de gran importancia - invisibilizado hasta entonces-; que propuso un rol protagónico de los gobiernos locales y organizaciones del territorio, un concepto de política pública no asistencialista, y de lucha contra la pobreza rural. “Para 2011 el Programa ejecutó US\$ 5.182.082, con 3.725 beneficiarios distribuidos en 10 provincias adheridas: Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Salta, San Juan, Santa Fe y Santiago del Estero” (UCAR, 2012) (Lattuada *et al.*, 2013, p.19).

Procurando aprender de experiencias anteriores, la estrategia de los programas FIDA evolucionó hacia la consideración de factores y elementos que contribuyeron a mejorar sus ejes de intervención en el territorio. Así, el PRODEAR plantea la realización de actividades que respondan a las demandas de los principales beneficiarios, contemplando mejoras en las organizaciones rurales productivas, en la gestión de negocios, y en sus capacidades de adaptación al territorio (Nogueira y Urcola, 2015).

III.A.1.Ejecución del PRODEAR

La ejecución del Programa contempló tres componentes:

- a) Fortalecimiento del capital humano y social.
- b) Desarrollo de negocios rurales.
- c) Desarrollo institucional (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2010, p.7).

a) El fortalecimiento del capital humano y social buscaba potenciar las capacidades de los grupos y organizaciones con fines económicos haciendo hincapié en los jóvenes, comunidades originarias y mujeres, de manera que participaran activamente en las decisiones y actividades del territorio, y que se capacitaran para participar del componente de desarrollo de negocios rurales (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2010, p.7).

b) El desarrollo de los negocios rurales buscaba promover e impulsar una visión hacia los mercados por parte de la población objetivo, donde los productores tomaran parte en las actividades económicas, en las cadenas de valor, servicios financieros y mercados dinámicos, adquiriendo capacidad de desarrollar y gestionar negocios sustentables (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2010, p.11).

c) El componente de desarrollo institucional se propuso promocionar las acciones del Programa en ámbitos locales, provinciales y nacionales; influenciar en la generación de políticas y estrategias de reducción de la pobreza y de fomento del desarrollo rural; así como participar de espacios de diálogo sobre temas vinculados a la

AF y desarrollo rural; gestionar eficientemente la implementación del Programa, entre otros objetivos (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2010, p.14).

La ejecución del PRODEAR se dio conjuntamente entre el Gobierno Nacional y los gobiernos provinciales. En cuanto al primero, a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación se encargó de dirigir el Programa, para lo cual se creó la Unidad Nacional de Coordinación (UNC) del PRODEAR, bajo su competencia. En cuanto a las provincias, debieron constituir una Unidad Provincial de Ejecución (UPE) en el ámbito de las carteras productivas responsables del sector o bien emplearse estructuras en funciones previamente pero que cumplieran con los objetivos de la UPE y áreas de competencia, infraestructura y logística (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2010, p.21).

El Programa intervino en el territorio a partir de dos herramientas fundamentales:

- 1) asistencia técnica y capacitación. La prestación de servicios técnicos y capacitación provino de distintas fuentes: o bien eran técnicos extensionistas de servicios o planta de los Ministerios provinciales; o eran técnicos o instituciones privadas contratadas por la UPE; o se celebraron convenios con instituciones públicas para brindar el asesoramiento técnico; o eran jóvenes rurales varones o mujeres capacitados como promotores sociales contratados por la UPE (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2010, p.9).
- 2) Financiamiento a través de distintas modalidades: fondos no reintegrables (a través del Fondo de Apoyo al Emprendimiento-FAE-, Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes-FACA-, Fondo para Iniciativas Comunitarias-FIC-, y fondos rotatorios a través del Fondo de Capitalización de Organizaciones-FOCO-.

III.B. El enfoque del Desarrollo Territorial Rural

Si bien no se encuentra expresamente especificado en su manual operativo, el PRODEAR plantea una estrategia enfocada en el desarrollo territorial rural (en adelante, DTR). Este concepto propone la transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado reduciendo la pobreza rural. “La transformación productiva apunta a articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos, y el desarrollo institucional busca estimular y facilitar la interacción y concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de que las personas que se encuentran en estado de pobreza puedan intervenir en el proceso y sus beneficios” (Schejtman y Berdegué, 2004, p.4).

En los países de América Latina rural predomina la heterogeneidad social, y como respuesta a ello, las políticas que apuntan a superar la pobreza ha sido la focalización, donde las poblaciones vulnerables participan sólo de los recursos y actividades de los programas. Si bien los sectores rurales pobres pueden desarrollar por sí mismos capacidades y competencias a partir de su organización, habrá ciertas determinantes del desarrollo a las que accederán solamente a partir de la construcción de nexos con los distintos actores económicos y sociales, y es aquí donde el DTR para

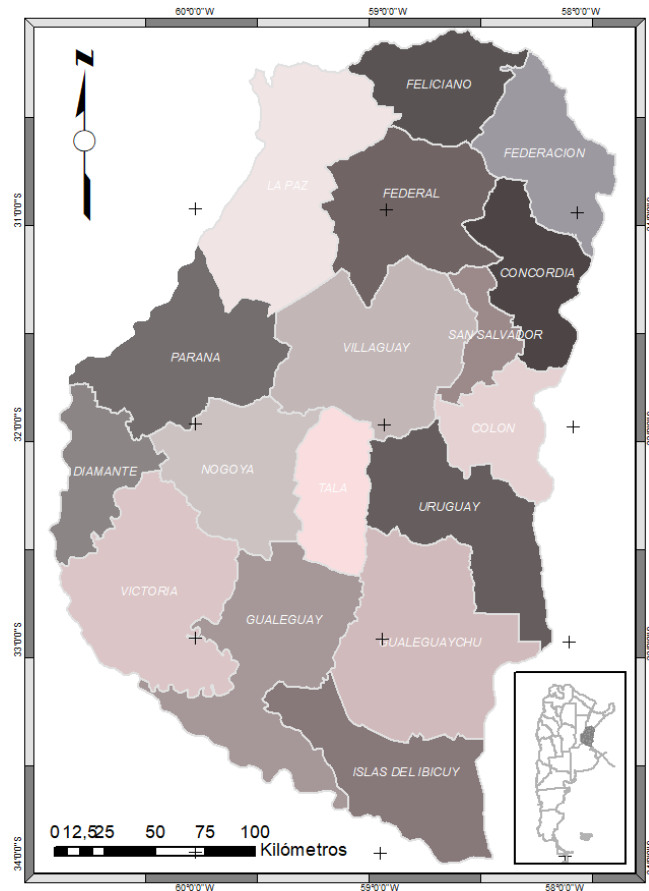
alcanzar este cometido, habrá de promover la concertación social (Schejtman y Berdegué, 2004, p.37).

A partir de los conceptos anteriormente citados, constatamos que hay una convergencia en relación a las definiciones básicas del desarrollo territorial -expuesto en el Capítulo I-, y las fundamentaciones teóricas y conceptuales desde los que parte el Programa en cuestión.

III.C. Caracterización de Entre Ríos

La provincia de Entre Ríos, donde georreferenciamos la ejecución del Programa objeto de estudio, se encuentra situada entre los ríos Paraná y Uruguay, formando parte de la Mesopotamia argentina, junto a las provincias de Corrientes y Misiones. Cuenta con una superficie de 78.781 km² (equivalente al 2,8 % de la superficie nacional), dividida en 17 departamentos (Fig. N°1). De acuerdo con el último censo de población (CNP 2010, INDEC), la provincia cuenta con poco más de 1,2 millones de habitantes, habiendo tenido un crecimiento poblacional del 20% respecto del censo de 1991. Su capital es Paraná, siendo Concordia, Gualaguaychú, Concepción del Uruguay y La Paz otras ciudades de relevancia por su población (Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y UCAR, 2015).

Figura N°1. Mapa político de la provincia de Entre Ríos



Fuente: Dirección de Economía e Información Agroalimentaria, Secretaría de Producción de Entre Ríos, 2019.

En lo que respecta al clima, éste se caracteriza por ser subtropical templado con precipitaciones que promedian los 1100mm anuales. Estas condiciones favorecen diversos cultivos propios del Litoral argentino (Dirección General de Comercio Interior, 2017). Asimismo, dadas las óptimas condiciones agroecológicas de Entre Ríos, la actividad económico-productiva se basa en las actividades primarias y agroindustriales. La producción de cereales, oleaginosas, la silvicultura y avicultura, ganadería y citricultura (incluyendo sus respectivas etapas industrializadoras), concentran una porción importante de la producción de bienes. Entre las agroindustrias se destacan las plantas frigoríficas de bovinos de carne y aves, molinos arroceros, manufacturas de madera, productos lácteos y elaboración de alimentos para animales. La existencia de regímenes de promoción industrial permitió el establecimiento de otras industrias no relacionadas con el agro (Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y UCAR, 2015).

A nivel nacional, Entre Ríos se encuentra

(...) cuarta en cuanto al área sembrada con soja; cuarta en existencias vacunas; primera en producción de lino; primera en producción y exportación de carne aviar; primera en área cultivada con naranjas y mandarinas; y es la segunda provincia productora de arroz, después de Corrientes, aportando el 41% a la producción nacional y representando el 38% de la superficie sembrada en el territorio nacional. Asimismo, ocupa el cuarto lugar en el país en cuanto a superficie forestada, es el segundo productor de salicáceas y el tercero de eucaliptos, representando el 50% de la industrialización del sector (Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y UCAR, 2015, p.13).

III.D. El PRODEAR en Entre Ríos

El Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (en adelante, PRODEAR), comienza a ejecutar en la provincia a partir del año 2012, en convenio con la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Así, el Programa se coordinó e implementó a través de la Unidad Provincial de Ejecución (UPE), generada en la Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, dependiente del Ministerio de Producción de la provincia y de la UCAR.

CUADRO N°1. HITOS QUE INCIDEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA EN ER.

14/12/2011	Sanción de la Ley de Endeudamiento Provincial. Ley N° 10.080.
20/04/2012	1era. Reunión del Comité de Evaluación.
1/05/2012	Se inicia la contratación de las técnicas y los técnicos de territorio.

18/07/2012	Reunión de balance y evaluación con el Ministro de Producción en el marco de PRODEAR.
1/10/2012	Firma del Convenio Subsidiario de Préstamo.

Fuente: documentos oficiales de PRODEAR Entre Ríos, 2015.

En cuanto a los destinatarios, se siguió el mismo criterio que el Programa utilizaba en todos los territorios donde se implementó, caracterizado como “grupos de productoras y productores familiares y jóvenes del ámbito rural que producen para la subsistencia y la comercialización, que tienen dificultades para el acceso al crédito, la tecnología y el mercado, que presentan dificultades en la tenencia de la tierra y que poseen un grado de organización relativamente débil” (Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de Entre Ríos, 2014, p.3).

Para abordar el territorio, se llevaron adelante talleres participativos e indagación de fuentes de información secundaria, a los fines de tener un diagnóstico de la situación del desarrollo rural en Entre Ríos, con sus potencialidades y obstáculos. Tras este proceso, iniciado en 2004, se diseñó un Plan estratégico para el desarrollo rural, que sirvió de marco referencial para las intervenciones subsiguientes. En este sentido, la estrategia provincial estuvo basada en:

- existencia de grupos y organizaciones en estado avanzado de consolidación (GISER⁷, cooperativas, etc.).
- Existencia de proyectos locales con apoyo institucional.
- Existencia de técnicos de terreno en el marco de otros programas de desarrollo rural nacionales y provinciales.

Los ejes de la estrategia de intervención planteados fueron tres:

1) Trabajo interinstitucional

Este eje buscó:

- fomentar procesos de gestión asociada de proyectos, con el involucramiento de Municipios y Juntas de Gobierno, y la vinculación efectiva en el territorio.
- Fortalecer la inserción de grupos de la agricultura familiar, que canalicen su producción en cadenas de valor desde condiciones más equitativas.

⁷Los Grupos de Intercambio Solidario de Entre Ríos (GISER) fueron desarrollados durante los años 1987 a 1997 y se consolidaron a partir de 2004, de la mano de un Acuerdo de Cooperación Técnica entre el INTA y el Gobierno provincial. La misión de GISER es brindar una herramienta política de extensión rural, promocionar el asociativismo, incorporar tecnologías productivas, asistir técnicamente a grupos asociativos de productores en función de los diferentes proyectos productivos formulados en la provincia. Asimismo, busca acompañar e incluir a las familias y facilitar su interacción con el entorno rural que los contiene.

- Garantizar la sostenibilidad y continuidad de los procesos iniciados por las familias de agricultores familiares.
- Promover acciones conjuntas, de complementación y cooperación entre instituciones, para potenciar las capacidades de los actores políticos, técnicos y sociales que impulsan procesos de desarrollo.

2) Agrobiodiversidad de sistemas productivos

A partir de este eje se procuró:

- priorizar sistemas productivos agroecológicos, competitivos y rentables, propender al crecimiento de los pequeños productores y al desarrollo de la comunidad.
- Promover la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones rurales, la inclusión social, equidad y el desarrollo local sustentable.
- Rescatar prácticas tradicionales de manejo de cultivos y propender a la conservación y regeneración de los recursos naturales.

3) Promoción de proyectos integrales

Este eje se propuso:

- propiciar el desarrollo local de zonas y pequeñas comunidades del interior y de zonas periurbanas en la provincia.
- Dotar a los productores de tecnologías, herramientas, valorar y recuperar conocimientos y habilidades para la autogestión de emprendimientos comerciales.
- Promover la participación activa y toma de decisión que se genere en espacios locales de acuerdo y discusión de políticas para el sector.
- Impulsar la formación de líderes, organizaciones consolidadas y promotores del desarrollo trabajando en pos de la ruralidad.

En razón de los ejes mencionados precedentemente, se identificaron diversas cadenas de valor a nivel provincial a ser abordadas: cadena hortícola; cadena citrícola; cadena de la pesca artesanal; cadena apícola; cadena ganadera de pequeños animales; cadena láctea; cadena artesanal. Según esta clasificación, se procuró distribuir el presupuesto en proyectos que apuntaran a todas las cadenas definidas para abordar el territorio en todas sus aristas.

III.D.1. Articulación institucional

La propuesta del PRODEAR estuvo basada en el abordaje del territorio a través de la articulación con otras instituciones, entre ellas, los municipios y juntas de

gobierno; el Instituto Provincial de Cooperativas y Mutualidades de Entre Ríos (IPCyMER), la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SsAF), INTA; la Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinarias para la Agricultura Familiar (CAMAF); la Red Comercial 127/12⁸; la Secretaría de Emprendedores y PyMES de la Nación (SEPYME); la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande (CAFESG); el Servicio Nacional de Sanidad Agroalimentaria (SENASA). A partir de la articulación, el PRODEAR buscó generar nexos y extender su radio de acción en todo el territorio provincial, de manera que pudiera contener a todos sus proyectos e intentar garantizar su ejecución según lo estipulado en su diseño, acompañando de manera constante a las familias productoras.

III.D.2. El despliegue del Programa en territorio provincial

De acuerdo a lo revisado hasta el momento, podemos notar que el PRODEAR interviene en Entre Ríos a partir de un diagnóstico presumiblemente elaborado en el territorio, que se condice con los preceptos versados en su manual operativo, el cual aborda una población determinada procurando resolver sus problemas, financiando proyectos que apuntan a dar soluciones integrales en el circuito productivo en el mediano/largo plazo. En este sentido, los programas que cuentan con financiamiento internacional, como es el caso aquí tratado, si bien pregonan la construcción conjunta con los actores del territorio, establecen criterios para desembolsar financiamiento, dentro de los cuales han de implementarse las políticas públicas orientadas hacia sectores específicos. Ante la necesidad de adquirir desembolsos para paliar situaciones críticas de determinadas áreas, los gobiernos nacionales y subnacionales acceden a los condicionamientos que los actores transnacionales proponen sin mostrar gestos de autonomía en la adopción de decisiones que históricamente fueron potestad del Estado.

En este lineamiento, cabe sostener con Jessop (1994: 264) que el Estado Nacional está hoy sujeto a varios cambios que producen su 'vacío'.

Esto implica dos tendencias contradictorias: aunque el Estado Nacional conserva todavía su importancia política e incluso retiene gran parte de su soberanía nacional... sus capacidades para proteger su poder incluso en el interior de sus fronteras nacionales se están debilitando...por el cambio hacia sistemas de producción flexibles (pero regionalizados) e internacionalizados. A su vez, esta pérdida de autonomía genera tanto la necesidad de coordinación supranacional como el espacio para el resurgimiento subnacional. Algunas capacidades estatales son transferidas a un número creciente de cuerpos panregionales, plurinacionales o internacionales con un rango de poderes cada vez más amplio; otras son delegadas en niveles reestructurados de gobernanza

⁸La Red Comercial 127/12 es una iniciativa de inclusión social, que tiene por finalidad el fortalecimiento de los aspectos organizativos y comerciales de las familias rurales y emprendedores del centro norte entrerriano. Es producto del trabajo articulado entre diversas instituciones, gobierno, iglesia, empresas y las familias del lugar.

local o regional en el Estado Nacional; y otras están siendo usurpadas por redes horizontales de poder emergentes -local y regional- que evitan los Estados centrales y conectan localidades o regiones en varias naciones. De esta forma, se va dando una nueva dinámica de re-escalamiento estatal como estrategia neoliberal general de reestructuración industrial y gestión de la crisis, a los fines de alcanzar mayor eficiencia administrativa de las instituciones estatales, posibilitar nuevas formas de movilidad del capital a nivel supranacional, promover la competitividad global de los principales polos subnacionales de crecimiento (Neil, 2017, p.82).

Así, en el concepto acuñado de “estado glocal” se concibe de dentro hacia fuera y de fuera hacia dentro simultáneamente: “de dentro hacia afuera en tanto que trata de promocionar la competitividad global de sus ciudades y regiones; y de fuera hacia dentro en tanto que actores transnacionales como el FMI y el Banco Mundial han tenido una influencia cada vez más directa en la regulación y reestructuración de sus espacios territoriales internos” (Neil, 2017, p.83).

Se sostiene que la etapa de globalización neoliberal re-escaló la territorialidad del Estado, “la desnacionalización de la economía nacional y las jerarquías urbanas no minaron el papel del Estado como forma de territorialización del capital, sino desnacionalizó su estructura escalar para privilegiar los niveles supra y subnacionales de intervención regulatoria y valorización del capital” (p.86).

Nuestro país no es la excepción a esta situación, resultando notoria la mayor participación de los actores internacionales en desmedro de la injerencia del Estado Nacional, lo cual supuso también mayor libertad para el accionar de los Estados subnacionales, que en muchos casos, como el entrerriano, no han contado con los instrumentos para materializar objetivos de desarrollo que se tenían, dejando así, las acciones más trascendentales en poder de las redes transnacionales de política. De esta forma, la horizontalidad que planteaba el Programa en el proceso decisorio, fue absorbida por el poder alcanzado por los organismos internacionales acompañado de la falta de aprovechamiento de oportunidades que se abrían para las gestiones locales.

Es así que nuestro supuesto de orientación del trabajo estará basado en que en la provincia de Entre Ríos, los organismos de financiamiento internacional -a través de las redes transnacionales de políticas-, definen un marco de referencia en el diseño de las políticas públicas que abordan la AF, a lo cual se suma la falta de capacidades de los actores locales para alterar ese condicionamiento. En este sentido, los programas orientados al sector responden a un concepto de política pública que no siempre se ha desarrollado en sintonía con las características del territorio. En el capítulo que sigue a continuación, se procurará dar validez a este postulado a partir del planteo de una matriz de incidencia que se propone conocer el grado de acción o la injerencia que tienen las redes transnacionales en las políticas de la AF.

**CAPÍTULO IV. ABORDAJE
METODOLÓGICO PARA MEDIR LA
CAPACIDAD DE INCIDENCIA DE LAS
REDES TRANSNACIONALES EN LAS
POLÍTICAS DE AF**

IV.1. Operacionalización

En el presente capítulo procuraremos conocer y poner en discusión el nivel de injerencia que las redes transnacionales de políticas tienen sobre el diseño e implementación de las políticas públicas en un territorio específico. Para ello, se propone el diseño de una **matriz de incidencia** -de las redes transnacionales de políticas en las políticas de AF, con foco en el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales-, que pretende entrecruzar indicadores del desarrollo territorial (DT) -que se condicen con los ejes que atraviesan al Programa en cuestión-, con las etapas en el proceso de la política pública. En este sentido, la matriz tendrá una doble entrada:

Fases en el ciclo de la política pública

La matriz de incidencia presenta como un eje de abordaje las distintas fases correspondientes al modelo del ciclo de la política pública, orientado a ordenar funcionalmente las actividades detectables en el curso del proceso de una política (Díaz, 1998). Su perfeccionamiento a través del tiempo condujo a la subdivisión de la dinámica en un variado número de fases, y cuya sucesión no responde a una lógica lineal, en tanto nada puede darse por supuesto. A los fines del presente trabajo, se reducirá el modelo de 7 a 4 fases del ciclo⁹ descriptas por Díaz (1998):

Diseño: comprende la selección y especificación de la alternativa considerada más viable al problema identificado, seguida de una declaración que explicita la decisión adoptada, definiendo sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero.

Ejecución: comprende el conjunto de acciones que buscan alcanzar los objetivos esgrimidos por la política, esto es, la puesta en marcha de la misma.

Seguimiento: es el proceso sistemático de supervisión de la ejecución de las actividades, que se propone suministrar la información necesaria para introducir eventuales cambios que busquen alcanzar los objetivos propuestos.

Evaluación: esta fase busca la mensuración y análisis, *a posteriori*, de los efectos producidos en la sociedad por las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a las realizaciones obtenidas y a las consecuencias previstas y no previstas. Cabe sostener que la evaluación atraviesa transversalmente el proceso de la política, por lo cual además de seguimiento, se debe acompañar con una evaluación constante.

Dimensiones del desarrollo territorial

El concepto de territorio, pensado en el marco del DT, alude, como se hemos referenciado anteriormente, al conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, cultura e instituciones, así como su medioambiente, el cual incorpora diferentes dimensiones que lo constituyen en tanto tal (Albuquerque y Pérez Rozzi, 2015).

Dichas dimensiones son:

⁹Decidimos realizar un recorte de fases en tanto consideramos que de esta manera, es suficiente para analizar lo que propone el trabajo y permite constatar la hipótesis.

Social y humana: comprende las actividades que aspiran a la mejora en el acceso a la educación, la salud, intentando que sea equitativa la distribución del ingreso para la inclusión social y el fortalecimiento del mercado interno, mejorar la calidad de las relaciones humanas, fortaleciendo el rol de la mujer, y otros colectivos vulnerables, promoviendo la economía social en sus distintas formas (Alburquerque y Pérez Rozzi, 2015).

Institucional: comprende la movilización y participación de los actores locales, el desarrollo del capital social en el territorio, vinculado al fortalecimiento de los gobiernos locales, el impulso a la cooperación público privada y coordinación de instituciones públicas en los niveles central, provincial y municipal, y en las diferentes áreas/sectores; el fomento de la cultura emprendedora local para sentar los pilares de los procesos de innovación social y cultural (Alburquerque y Pérez Rozzi, 2015).

Económica: comprende las actividades que buscan lograr la diversificación y mejora del sistema productivo territorial, según criterios de calidad, sustentabilidad (ambiental, social y económica), y la diferenciación productiva. Esto implica acondicionar la dotación de infraestructura y equipamiento básico para el desarrollo en el territorio, involucrar a las entidades financieras y diversos fondos que soporten este apoyo a la producción, orientarse a un marco regulatorio favorable del desarrollo económico en el territorio (Alburquerque y Pérez Rozzi, 2015).

Sostenibilidad ambiental: deberá ser contemplada para alcanzar una competitividad territorial a largo plazo y dinámica. Esto supondrá la valorización del patrimonio natural y cultural local como activos importantes del DT, fomento de energías renovables, uso eficiente de recursos naturales, fomento de producción ecológica, impulso de la producción local, entre otros (Alburquerque y Pérez Rozzi, 2015).

Estas dimensiones del DT se encuentran en estrecha vinculación entre sí, manteniendo una lógica dinámica de relación, sosteniendo que el punto de partida radica en el desarrollo y movilización política, cultural e institucional en el territorio, y que para contar con un excedente económico es necesario garantizar esa dimensión, que permita mantener las inversiones sociales y mejoras laborales e institucionales sin limitarse al crecimiento económico cuantitativo (Alburquerque y Pérez Rozzi, 2015). Por su parte, los componentes planteados por el PRODEAR y desarrollados en el capítulo precedente -el fortalecimiento del capital humano y social; el desarrollo de negocios rurales, y el desarrollo institucional-, mantienen una sintonía con estas dimensiones proponiendo una misma lógica de intervención en los territorios.

Ponderación de la matriz de incidencia

Cada fase del ciclo de la política pública contará con un peso e importancia particular:

Diseño: 30.

Ejecución: 30.

Evaluación: 20.

Seguimiento: 20.

La asignación de este puntaje fue otorgado considerando la importancia que el Programa brindó a las fases de Diseño y Ejecución, con fundamento en la necesidad de obtener resultados medibles y concretos en el corto plazo. Dicha asignación se fortalece con los argumentos esgrimidos por los informes técnicos y de auditoría, que tenían entre sus prioridades el cumplimiento de plazos previstos según los objetivos declarados para conseguir nuevos reembolsos para la provincia. De esta manera, la puntuación fue consignada en tanto estas dos fases habrían tenido una mayor representatividad en la implementación integral del PRODEAR en el caso de la provincia de Entre Ríos.

Para cada dimensión del DT, que en nuestra matriz se cruza con las fases del ciclo de la política pública, se esbozaron distintos indicadores que procuraron reflejar ese momento de intersección entre ambos conceptos. De esta manera, para ponderar cada indicador consideraremos los siguientes puntos:

- El total será representado por 29, que es la cantidad final de proyectos aprobados y financiados por PRODEAR en la provincia de Entre Ríos.
- Para medir cada indicador establecimos la siguiente ponderación:
 - 1= 0 proyectos.
 - 2= de 1 a 9 proyectos.
 - 3= de 10 a 19 proyectos.
 - 4= de 20 a 28 proyectos.
 - 5= 29 proyectos.

Esta ponderación pretendió relevar de cada indicador cuántos proyectos cumplieron con lo previsto por aquel. Para cada cuadrante, se obtuvo un promedio de los indicadores que lo integraban, y para cada fase del ciclo, un promedio –de los promedios de cada cuadrante-, que seguidamente fue traducido en un porcentaje de cumplimiento del puntaje total asignado (Diseño: 30; Ejecución: 30; Seguimiento: 20; Evaluación: 20).

Esto finalmente, nos permitió elaborar un análisis del desempeño del Programa en territorio vinculado -o no- a la incidencia de las redes transnacionales de política, plasmado en el Capítulo V.

Llenado de la matriz de incidencia

Para completar la matriz, se llevaron adelante entrevistas a informantes clave tales como miembros del equipo técnico del PRODEAR, a su responsable técnica, al coordinador general a nivel provincial, así como consultas a integrantes de las organizaciones beneficiarias del Programa en Entre Ríos.

En la matriz se analizaron los proyectos que fueron financiados por el Programa. Éstos según el manual operativo del PRODEAR, fueron formulados por el técnico en territorio, quién a partir de su trabajo en campo, constató la situación problemática, formuló un diagnóstico con los actores locales y junto a ellos, diseñó un proyecto de intervención. El mismo, fue seguidamente sometido a un comité de evaluación para su

eventual aprobación, donde el técnico esgrimió argumentos para lograr el financiamiento. Finalmente, el proyecto fue aprobado y financiado. Tras el desembolso, el técnico acompañó, asistió y siguió el proyecto durante un año, tiempo por el que se extendió la asistencia técnica financiada por el Programa.

IV.A.1. Aclaraciones previas

La matriz planteada apunta a incluir la mayoría de las características del PRODEAR de manera de poder analizarlo en profundidad. Cabe la aclaración que al tratarse de una operacionalización de cuestiones tan cualitativas y sensibles, queda sujeta a la exclusión de posibles elementos para su análisis.

Es una matriz general, de manera que no hay una puntualización de los proyectos, sino intenta dar un paneo en términos amplios de lo que fue la implementación del Programa en el territorio provincial.

La ponderación intentó promediar lo que representó la ejecución general de los proyectos que integraron el Programa, pudiendo hacer las salvedades necesarias cuando se lo consideró pertinente y oportuno (ver cuadrante de Observaciones).

A continuación, se presenta la matriz de incidencia confeccionada a los fines declarados anteriormente:

CUADRO N°2. MATRIZ DE INCIDENCIA

Fases de la política pública/Dimensiones del DT-PRODEAR	Social y humana	Institucional	Económica	Sostenible
Diseño	Incrementar la inclusión social y las relaciones humanas.	Participación de productores, actores locales.	Brindar herramientas para que los productores mejoren la adopción de decisiones económico financieras.	Asegurar las condiciones para un desarrollo sostenible.
Ejecución	Conocer el rol adquirido por poblaciones vulnerables (mujeres, jóvenes, pueblos originarios).	Fomento de participación en procesos de desarrollo local, desarrollo del capital social, inclusión, cohesión.	Proveer de recursos y factores para que productores se inserten en las cadenas de valor.	Preservación del ambiente.
Seguimiento	Satisfacción de la población destinataria durante la ejecución del proyecto.	Funcionamiento de un sistema de seguimiento.	Desarrollo de sistema de información y vinculación comercial.	Aseguro de criterios de protección ambiental.
Evaluación	Efectos en la población destinataria sobre el proyecto (percepciones, cambios en sus vidas).	Análisis de la ejecución del Programa; fortalecimiento de capacidades para la evaluación local.	Generación de capacidades para que familias incrementen sus ingresos.	Generación de efectos del Programa en el cuidado del medioambiente.

Fuente: Elaboración propia.

Ponderación	
Valor	Cantidad de proyectos incluidos dentro de la ponderación
1	0
2	de 1 a 9
3	de 10 a 19
4	de 20 a 28
5	29

**CAPÍTULO V. DE LOS PRECEPTOS
DECLARADOS A LOS RESULTADOS
OBTENIDOS: EL ANÁLISIS DEL PRODEAR
EN TERRITORIO**

En el presente capítulo nos proponemos comprobar a partir del trabajo de campo y del llenado de la matriz de incidencia, basado en la consulta a documentos oficiales, a integrantes del equipo técnico y a productores beneficiarios del Programa, nuestra hipótesis, planteada al inicio de esta tesis de maestría.

El análisis está organizado a partir de la presentación de una Parte I, que exhibirá en el Anexo N°1 la implementación de la matriz de incidencia, y seguidamente, arrojará gráficos representativos, resultados y conclusiones derivados de la misma; y una Parte II, que incluirá el desarrollo de las dimensiones del DT utilizadas para la matriz, intercalándola con información fundada en documentos oficiales y publicados por el Programa, y el intento por contrastarla con la adquirida en base a entrevistas, consultas, revisión de documentación interna, entre otras.

Parte I

V.A. Implementación de la matriz de incidencia

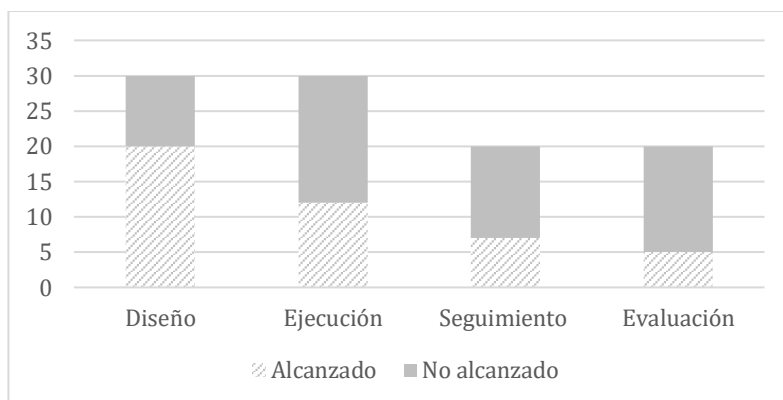
Ver Anexo N°1.

V.A.1. Primeras conclusiones de los resultados arrojados por la matriz de incidencia y los gráficos derivados

Dados los resultados obtenidos, podemos notar que:

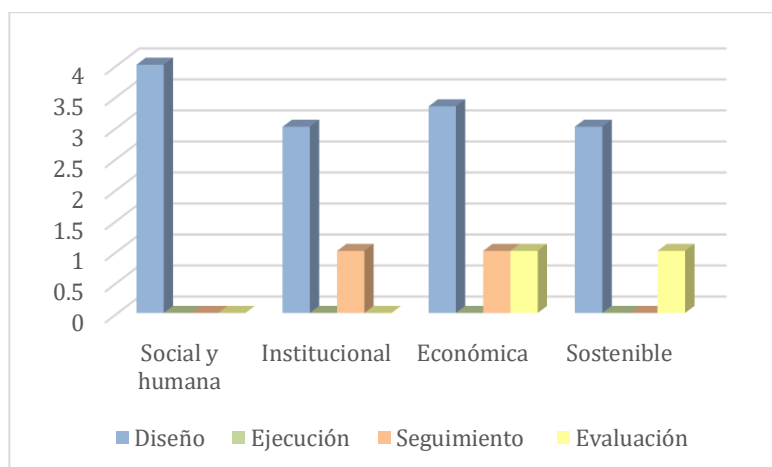
- La fase de diseño fue la que predominó por sobre las demás, en cuanto al cumplimiento de lo previsto en el enunciado de los proyectos, procurando incluir todas las dimensiones del desarrollo territorial (Gráficos N°1, 2, 3). Tuvo preeminencia mayormente, la dimensión social y humana, siendo seguida por la económica y luego por las dimensiones institucional y sostenible (Gráfico N°4). En esta fase de la política (diseño), el 66% de los proyectos formulados y financiados contemplaron gran parte de los indicadores trabajados.

GRÁFICO N°1. PUNTOS ADQUIRIDOS SOBRE EL TOTAL ASIGNADO A CADA FASE DE LA POLÍTICA PÚBLICA



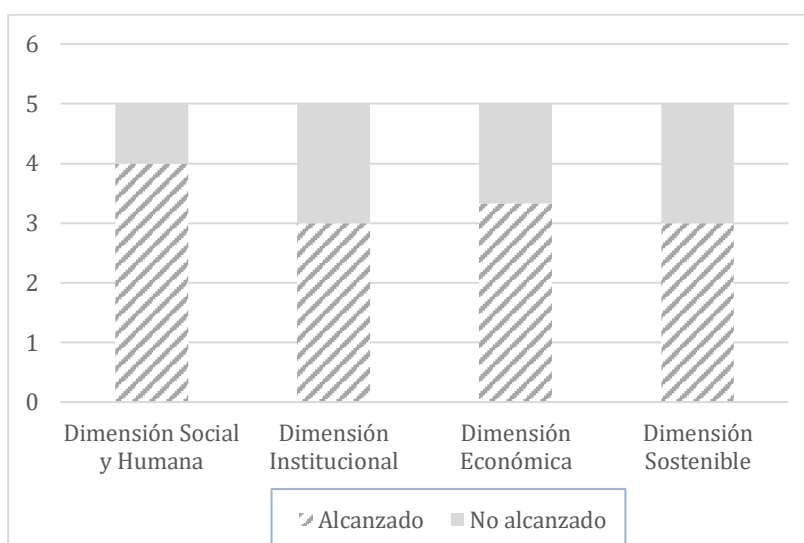
Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por la matriz de incidencia.

GRÁFICO 2. PROMEDIO DE LOS INDICADORES A PARTIR DEL CRUCE DE LAS FASES DE LA POLÍTICA CON LAS DIMENSIONES DEL DT



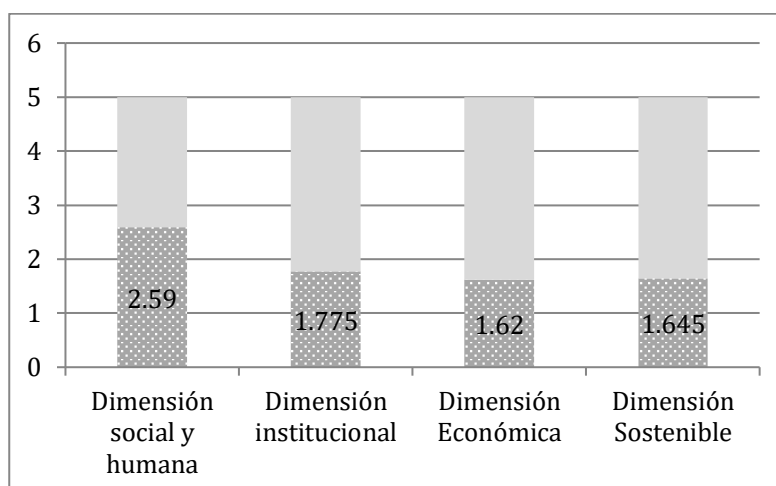
Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por la matriz de incidencia.

GRÁFICO N°3. PROMEDIO ALCANZADO DE LAS DIMENSIONES DEL DT EN LA FASE DE DISEÑO



Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por la matriz de incidencia.

GRÁFICO N° 4. PROMEDIO ALCANZADO POR CADA DIMENSIÓN DEL DT

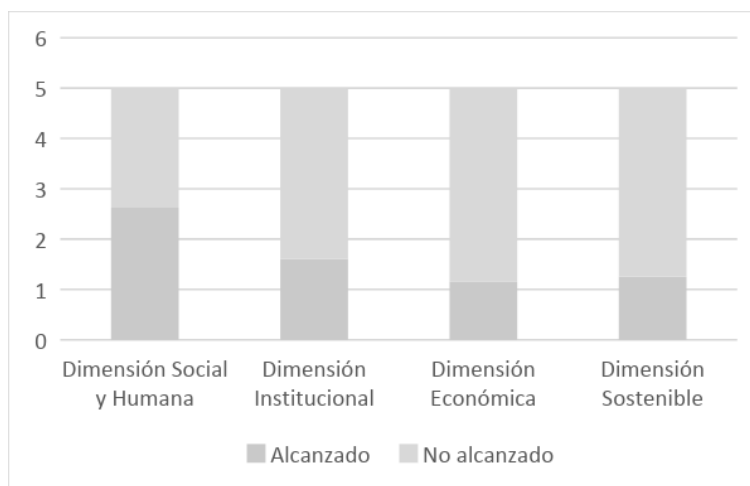


Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por la matriz de incidencia.

- La ejecución tuvo un 41% de cumplimiento, y asumimos que esta cifra se debió a factores imponderables que emergieron en esta etapa de la política, como el contexto nacional, el nivel de compromiso de los actores locales, circunstancias particulares de los productores, entre otros. En este sentido, se procuró respetar los enunciados del diseño, con resultados positivos sobre todo en las dimensiones social y humana así como la institucional, colocando el énfasis en el fortalecimiento y participación de mujeres, jóvenes y comunidades originarias. No se lograron los objetivos esperados en cuanto al trabajo mancomunado entre productores para potenciar sus actividades, ni la implementación de planes de negocios y herramientas financieras para proyectar

y potenciar sus ingresos, a causa muchas veces, de la corta duración de los proyectos.

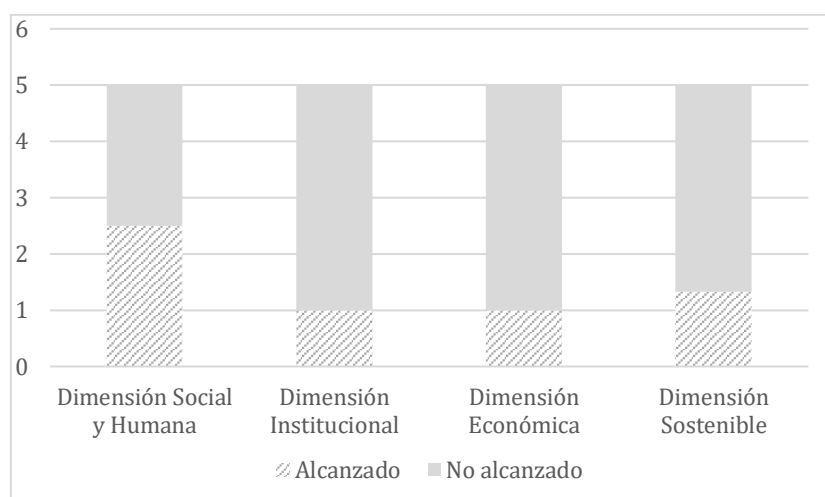
GRÁFICO N° 5. PROMEDIO ALCANZADO DE LAS DIMENSIONES DEL DT EN LA FASE DE EJECUCIÓN



Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por la matriz de incidencia.

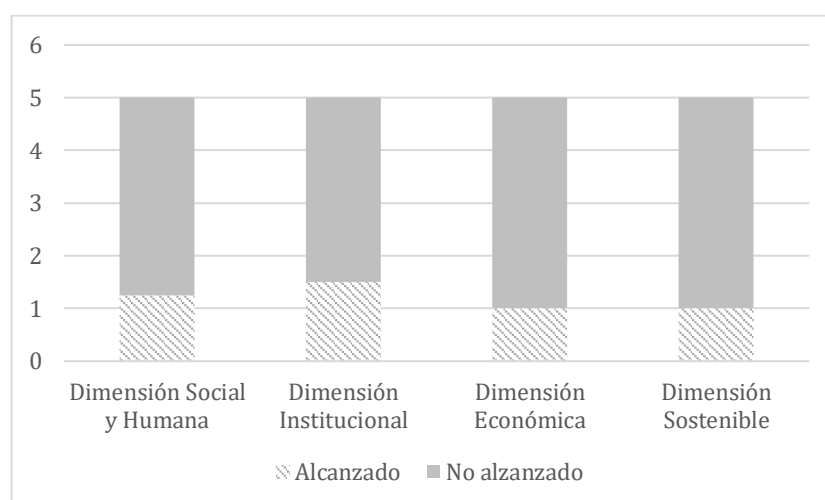
- Las instancias participativas no fueron sobradamente destacadas. Se manifestaron mayoritariamente en la etapa de diseño -formulación del proyecto, diagnóstico-, y si bien en la ejecución los productores claramente estuvieron presentes, los técnicos procuraron seguir lo planificado en los proyectos, siempre con el involucramiento de sus protagonistas. No surgió, por caso, un cambio de planes en la implementación a partir de un planteo del colectivo de los destinatarios. Los actores del territorio participaron aisladamente, especialmente, en los primeros momentos del proyecto. Hubo excepciones donde actores como INTA y la SAF, tuvieron un papel de acompañamiento permanente durante la ejecución. En cuanto a las autoridades municipales, no fue manifiesta su capacidad de acción y decisión sobre las acciones seguidas por el Programa en sus territorios.
- Las fases de seguimiento y evaluación fueron las más rezagadas por el Programa, con un 36% y 29% de desarrollo respectivamente, en tanto nuevamente, la premura por adquirir financiamiento y mostrar gestión, las volvieron secundarias pudiendo éstas haber potenciado los objetivos del mismo, en caso de haberlas considerado (Gráficos N° 6 y 7).

GRÁFICO N°6. PROMEDIO ALCANZADO DE LAS DIMENSIONES DEL DT EN LA FASE DE SEGUIMIENTO



Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por la matriz de incidencia.

GRÁFICO N° 7. PROMEDIO ALCANZADO DE LAS DIMENSIONES DEL DT EN LA FASE DE EVALUACIÓN



Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por la matriz de incidencia.

- Si analizamos las variables desde las dimensiones del DT, podemos sostener que la social y humana fue la que contó con mayor presencia en el Programa en todas sus fases, seguida por la institucional, la sostenible y económica, respectivamente.
- Si analizamos los resultados en términos de puntos obtenidos sobre el total del puntaje por fase, podemos notar que los números alcanzados se corresponden con una mayor representatividad en la fase de diseño (20 puntos sobre 30); seguida por la fase de ejecución (12 sobre 30); en tercer lugar el seguimiento (7,2 sobre 20), y en último lugar, la evaluación (5,8 sobre 20).

Parte II

V.B. Análisis de la ejecución del PRODEAR Entre Ríos

V.B.1. Dimensión económica

TABLA N°1. METAS FÍSICAS

Proyectos financiados	29
Aporte	\$ 10.868.001
Beneficiarios	475
Mujeres	131 (28%)
Jóvenes	90 (19%)

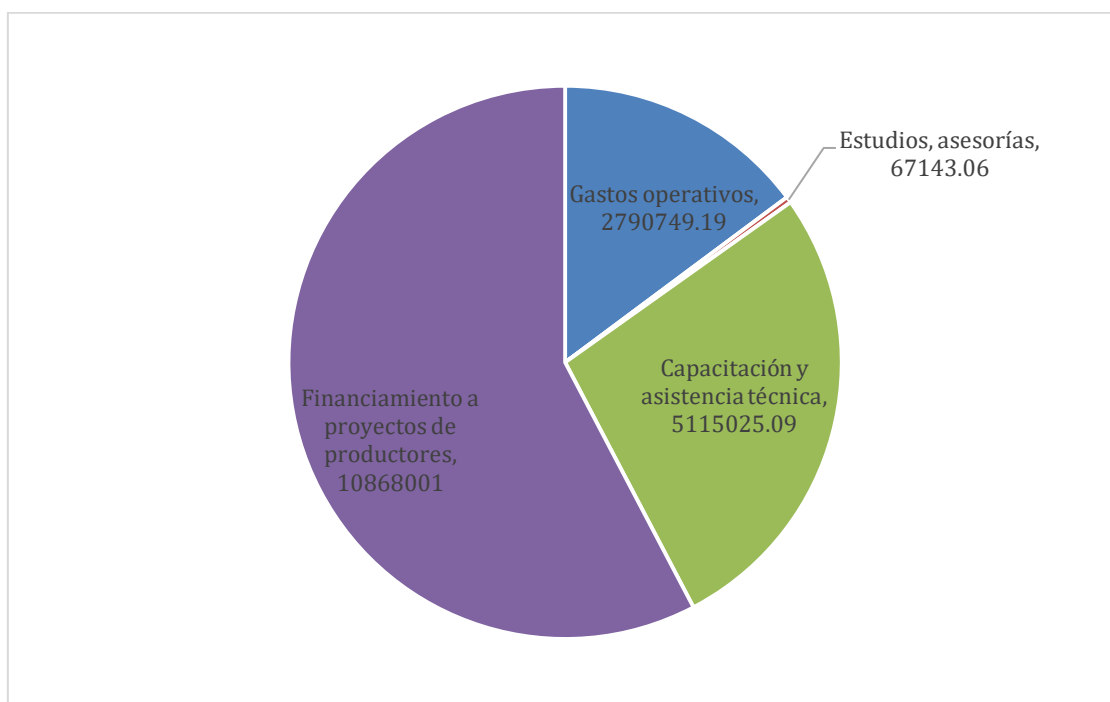
Fuente: PRODEAR ER, noviembre de 2015.

Una primera tabla que podemos ofrecer según documentos emitidos por la Unidad Provincial de Entre Ríos, se vincula con las metas físicas alcanzadas por el Programa en sus años de ejecución a noviembre de 2015, donde se muestran resultados que coinciden con los esperados para una primera etapa de ejecución del Programa.

V.B.1.1. Ejecución financiera

En lo que refiere a la ejecución financiera del Programa en el período 2012-2015, se destaca el siguiente gráfico que alude a la ejecución por categoría de gasto en pesos:

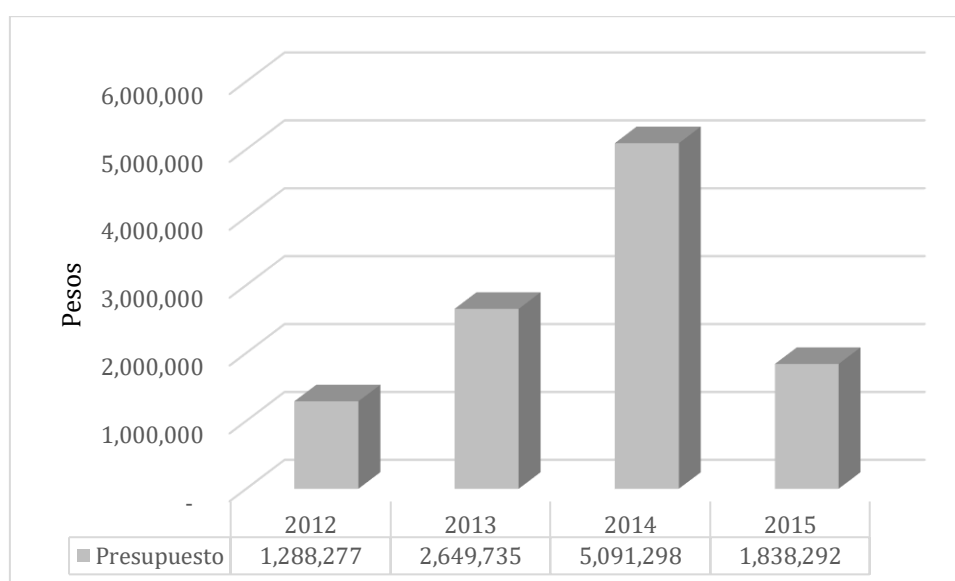
GRÁFICO N°8. EJECUCIÓN POR CATEGORÍA DE GASTO EN PESOS



Fuente: PRODEAR ER, noviembre de 2015.

Como se observa en el gráfico, la mayor parte del financiamiento estuvo destinado a los proyectos de Aportes no Reintegrables (ANR), seguido por la inversión en capacitación y asistencia técnica a los beneficiarios del Programa, que fue la que sustentó el acompañamiento del equipo técnico en territorio, marcando así la prioridad en la ejecución de los proyectos que lleguen directamente al productor, asistiéndolo en las cuestiones productivas. En menor proporción, siguieron los gastos operativos, y por último, la inversión en estudios y asesorías relacionados al Programa.

GRÁFICO N°9. EJECUCIÓN ANR POR PROYECTOS POR AÑO



Fuente: PRODEAR ER, noviembre de 2015.

En materia de ejecución presupuestaria, desde 2012 en adelante el financiamiento fue en ascenso, alcanzando en 2014, su pico más alto, descendiendo en el siguiente dada su finalización y la necesidad de transición hacia su sucesor, el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI). Esto da cuenta de que la ejecución del Programa a nivel general fue continua y progresiva -de lo que se deduce que recibió auditorías favorables-, posibilitando la habilitación de presupuestos ampliados para los años subsiguientes.

V.B.1.2.La dimensión económica en los proyectos

Si colocamos el foco en la dimensión económica -aludida en otras secciones-y acudimos a los proyectos aprobados por Comité de Evaluación -y financiados-, cabe sostener que aquellos no contemplaron en su gran mayoría, la propuesta de herramientas para que los productores lograran mejorar sus decisiones económicas o de inversión ni capacitaciones que acompañaran este objetivo. No se celebraron reuniones para planificar estrategias de comercialización ni visitas de los productores a experiencias replicables para aprender de otros. Ante la consulta a los productores por estos temas, la respuesta obtenida se relacionaba con (...) *no nos sentamos a planificar herramientas con las que tomar decisiones más adelante, por ahora lo importante es resolver nuestros problemas más urgentes* (productor hortícola). La prioridad estuvo signada por la matriz productiva de los proyectos y no tanto en los negocios ni en las proyecciones económicas en el largo plazo.

No se establecieron redes comerciales que permitieran a los productores hacer compras conjuntas que abaraten sus costos, o establecer relaciones con actores en otros puntos del país, o vender más allá de las fronteras de su comunidad. Tampoco llegó a montarse el Sistema de Vinculación Comercial, estipulado en el manual operativo del Programa. Como resultado de todo ello, las familias rurales no desarrollaron capacidades que permitieran ampliar sus ingresos, entendidas éstas como análisis de escenarios, de mercado, de competidores, estrategias de venta, entre otros.

Quando se les consultó sobre el balance que ellos hacen de los aportes suministrados por el Programa, los productores manifestaron que si bien los ayudó para no pagar de sus bolsillos el alimento para el ganado y no perder así sus ahorros, es 'como que quedamos a mitad de camino'. De esta manera, se vislumbra que el cambio, hasta el momento, no ha sido trascendental en su calidad de vida, aunque sí ha logrado un aporte importante al suplir un costo grande en la actividad, 'nos salvó de empeñarnos' (Informe del área socio organizativa N°18, p.9).

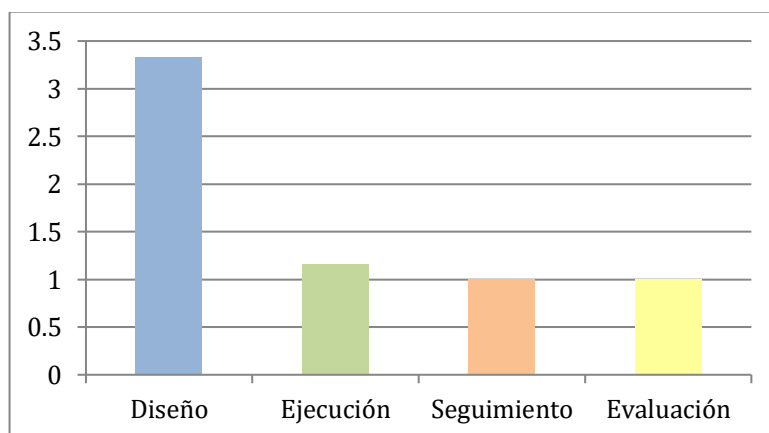
Podemos pensar además, que estas acciones generalmente se llevan adelante cuando las organizaciones alcanzan una madurez que les permite planificar en el largo plazo, pensar más allá de la actividad que tienen actualmente. Tal vez, en una segunda etapa de los proyectos, pudo haber organizaciones preparadas como para encarar estos nuevos desafíos de cara a generar nuevas estrategias vinculadas con lo económico comercial, pero dados los tiempos demandados por FIDA en la ejecución, no se

extendían más de un año el acompañamiento a cada organización, lo cual tornó casi imposible llevar adelante este propósito. Los casos que sí alcanzaron la mentada madurez son aquellos que tenían un recorrido que excedía la intervención del Programa, es decir, que llevaban tiempo trabajando mancomunadamente para el logro de sus objetivos, con el acompañamiento de diversas instituciones y donde la participación del PRODEAR fue sólo una más para fortalecer la organización:

(...) se considera que el grupo de los feriantes de Concordia ha logrado un gran avance en tanto se ha constituido en cooperativa, han distribuido actividades y roles de acuerdo a sus experiencias y conocimientos. Están pensando en acciones para prever situaciones de inclemencias climáticas o cualquier imprevisto que les pueda surgir. En este sentido, el grupo ha manifestado importantes logros, sumado al amplio apoyo institucional con el que cuentan desde la Subsecretaría de Agricultura Familiar, CAFESG, Municipio, PRODEAR, entre otras instituciones (Informe técnico N°11, 2015, p.9).

Para concluir este apartado, podemos sostener que en la dimensión económica la fase de diseño distó mucho de lo que en términos reales fue la ejecución del Programa así como de las fases de seguimiento y evaluación (Gráfico N° 10).

GRÁFICO N°10. PROMEDIO ALCANZADO EN CADA FASE DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA DIMENSIÓN ECONÓMICA



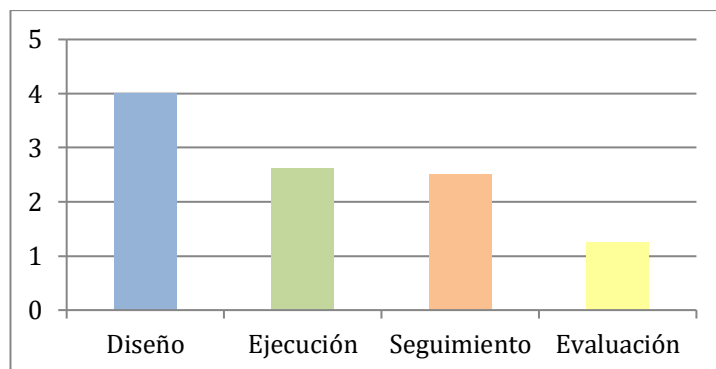
Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por la matriz de incidencia.

V.B.2. Dimensión social y humana - Dimensión institucional

Si bien muchos de los proyectos formulados reflejaron en el cuerpo del documento la intención de que los productores participaran, a partir de la intervención del Programa y del acompañamiento técnico, de actividades de la comunidad así como la labor conjunta y permanente con los actores locales, dados diversos factores, entre ellos, tiempo, cuestiones coyunturales políticas, situaciones personales de los productores, cantidad de horas dedicadas al proyecto, acompañamiento de otros actores, estos puntos fueron escasamente desarrollados. Una de las causas se atribuye a que el foco estuvo más presente en el desarrollo productivo del emprendimiento que en la

inserción de las familias en la comunidad local. Esto impidió eliminar los intermediarios de la cadena productiva que muchas veces son los actores que más perjudican a los pequeños productores, alterando el precio de los bienes en perjuicio de los primeros. Esta conclusión se ve reflejada en el Gráfico N°11, resultado de la matriz de incidencia realizada:

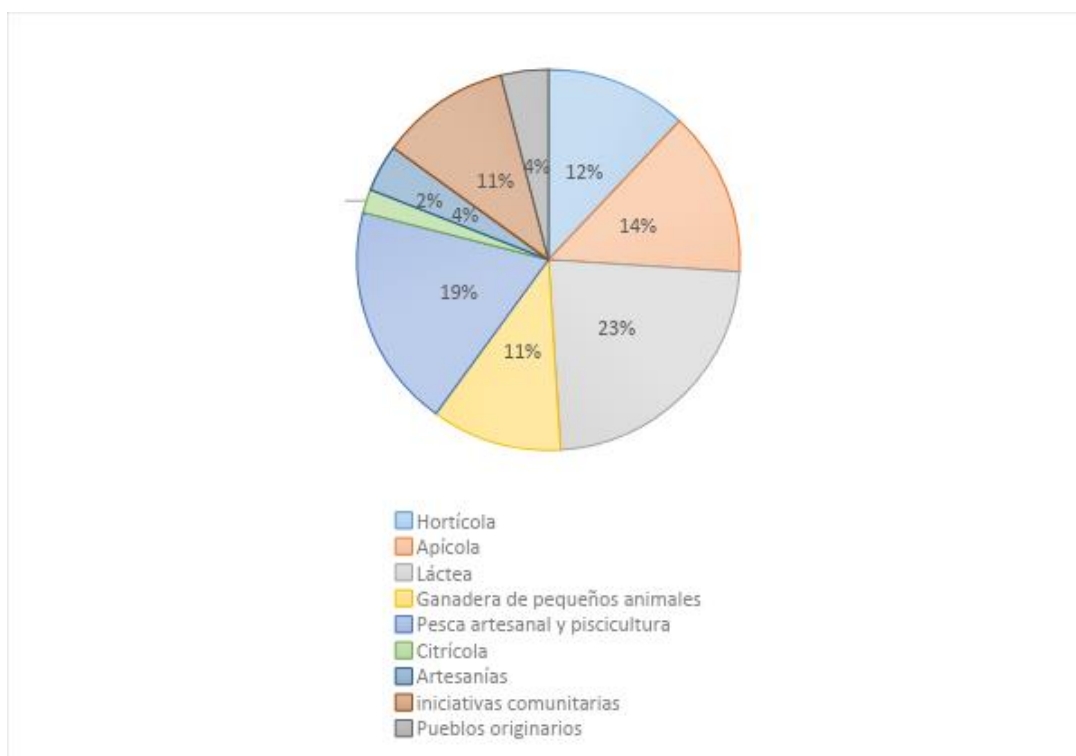
GRÁFICO N°11. PROMEDIO ALCANZADO EN CADA FASE DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA DIMENSIÓN SOCIAL Y HUMANA



Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por la matriz de incidencia.

En cuanto a los productores beneficiados según cadena de valor, se destaca el siguiente gráfico:

GRÁFICO N°12. PORCENTAJE DE BENEFICIARIOS DIRECTOS POR CADENA DE VALOR

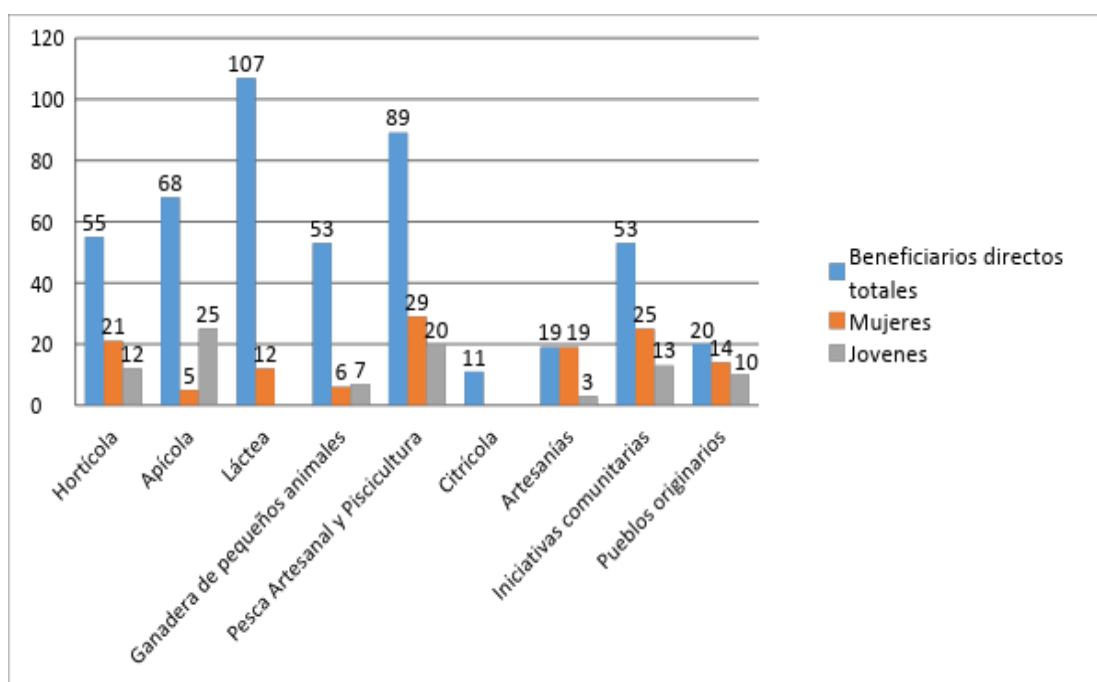


Fuente: PRODEAR ER, noviembre de 2015.

De acuerdo al financiamiento otorgado, la cadena láctea, la de pesca artesanal y piscicultura, y la apícola son las que más inversión han recibido para implementar sus proyectos, siendo prioritarias según la perspectiva provincial, considerando dicho

criterio para asignar las partidas, todo ello de acuerdo a las entrevistas realizadas a informantes clave (Entrevista a responsable provincial de PRODEAR).

GRÁFICO N°13. PARTICIPACIÓN DE MUJERES Y JÓVENES POR CADENA DE VALOR



Fuente: PRODEAR ER, noviembre de 2015.

En cuanto a la **participación de las mujeres**, el Programa hizo especial hincapié en su involucramiento, lo cual se notó en muchos de sus proyectos, destacando la gran labor que cumplen dentro del núcleo familiar siendo muchas veces el sostén del mismo. De acuerdo a cifras oficiales, podemos notar que las cadenas que contaron con mayor presencia femenina fueron las de artesanías, iniciativas comunitarias y en la categoría de pueblos originarios, con 84%; 47% y 70% respectivamente. Asimismo, no se evidenció su presencia en la cadena citrícola, y minoritariamente en las cadenas láctea y ganadera de pequeños animales (11% en ambos casos). Según las consultas realizadas al respecto, se destacan las idiosincrasias de las actividades, esto es, donde vemos una mayor injerencia femenina tiene que ver con actividades que tradicionalmente se asocian con las mujeres como es el caso de artesanías, vinculadas con tejido e hilado; manualidades; elaboración de comidas y panificados; venta al público -Grupo de Feriantes de San Gustavo-; en el caso del único proyecto con orientación a pueblos originarios - Comunidad Naybú, en Colonia Federal-, fueron justamente las mujeres, liderada su organización por una de ellas, quienes impulsaron el mismo a partir de la cría de animales (pollos).

Con respecto a las cadenas donde es notoria la falta de mujeres, se vinculó a las actividades que tradicionalmente son lideradas por hombres, tal es el caso de la citricultura, las cuales ante la consulta a los productores por la presencia de las mujeres, manifestaron que *quedan supeditadas a las tareas del hogar, pero son ellas las que deciden cómo se administra el dinero* (productor citrícola de San Jaime de la Frontera). En cuanto a la cadena ganadera, el grupo informal de faena porcina de La Paz -años más adelante converso en cooperativa-, tampoco contó con presencia de mujeres, por

considerar sus participantes una actividad *de hombres* (productor ganadero de La Paz). Cuando ésta fue cooperativa, comenzaron a integrar a algunas esposas, que tuvieron poder de decisión participando de cargos directivos en la organización.

En muchos casos, se las invitó a las reuniones para que participaran de las decisiones que se tomaban en los proyectos, sobre todo en ciertas actividades, como la citricultura -específicamente la Cooperativa de Provisión, Transformación y Comercialización Frutihortícola Colonia Tunas, San Jaime de la Frontera, departamento de Federación- o apicultura –Cooperativa apícola de Colonia Ayuí, departamento de Concordia-, donde los jefes de familia son marcadamente los hombres y las mujeres son usualmente relegadas al plano doméstico.

En los informes técnicos elaborados por el equipo en territorio, este punto se destacaba con énfasis:

Los productores insisten que en la familia las decisiones se toman de manera conjunta. Coinciden en que el principal obstáculo para que las mujeres puedan participar de las reuniones es la carga del trabajo doméstico y del cuidado de los hijos. Más allá de esto no hay obstáculos formales para la participación de las mujeres. Al ser consultados por la posibilidad de que se inicie un proceso de inclusión de las mujeres productoras en el grupo, se les plantea la alternativa de que se turnen en el cuidado de los hijos para permitir la asistencia de ambos miembros de la pareja a lo largo de las reuniones. Ante esto, responden que las mujeres se van a encontrar perdidas sin saber lo que se viene tratando (Informe técnico N° 14, 2014, p.6).

Llamó especialmente la atención el caso del presidente que explicó que tiene una hija que ha estudiado apicultura y está interesada en asistir a los encuentros de la cooperativa pero éste aún no se ha animado a invitarla. Cuando se le preguntó por los motivos, alegó las cargas que podría recibir de sus pares (Informe del área socio organizativa N°9, 2015, p.4).

Es evidente la negativa a la incorporación de las mujeres en la organización dejando expuesto a partir de sus dichos una fuerte cultura patriarcal en esta rama de la actividad. Afirmamos esto ya que los proyectos apícolas que se asistieron presentaron las mismas características, lo cual nos lleva a inferir estas conclusiones. De allí que las recomendaciones del área socio organizativa de la UPE se vinculaban con

(...) trabajar alguna dinámica que procure instalar la conciencia del trabajo de los jóvenes y sobre todo, de la mujer (por ejemplo, pensar qué roles potencialmente podrían desarrollar y cómo lo harían). Si bien este tema está planteado en el Plan de Asistencia Técnica, aún no se ha llevado adelante con la cooperativa (Informe técnico del área asociativa N° 9, 2015, p.10).

En lo que concierne a la **participación de los jóvenes**, fue menor a nivel general, en comparación con la de las mujeres. No hubo participación de este segmento

en las cadenas láctea y cítrica, siendo que en los lugares donde se desarrollaron los proyectos, este rango se dedicó a otras actividades o migraron a las ciudades en busca de otras oportunidades. En las cadenas hortícola y de artesanías contaron con una participación minoritaria (22% y 15%, respectivamente); participaron en proyectos de iniciativas comunitarias (24%), y en el proyecto vinculado con los pueblos originarios (30%) -sólo se trabajó con la Organización Naybú de Colonia Federal-, en la apícola tuvieron un importante involucramiento (37%), siendo una actividad seguida por tradición familiar, pero no la única, puesto que su mayoría obtenía un ingreso adicional. No hubo proyectos exclusivamente de jóvenes rurales pero, como hemos visto, muchos de ellos integraron las organizaciones financiadas. Esto no necesariamente mermó el éxodo rural pero sí aseguró la continuidad de algunas actividades productivas tradicionales de cada región, asegurando así que las familias pudieran traspasar de una generación a otra saberes específicos de cada rama productiva. Los casos de deserción de jóvenes estuvieron vinculados a la aparición de otras actividades que hicieron relegar la actividad productiva, la falta de interés en el desarrollo de la actividad; entre otras (Informe técnico N° 3, 2014), como en el caso del Grupo Hortícola de Sauce de Luna (Federal) o en la Cooperativa Agropecuaria, Apícola y Hortícola Huerta Sana (Victoria). En los informes del equipo técnico eran evidentes “(...) la dificultad del cambio generacional ya que muchos jóvenes al terminar el colegio, migran a las grandes ciudades porque aquí no ven mejores oportunidades” (Informe técnico N°9, 2015, p.8).

En otro caso donde vimos que la actividad no es continuada por los hijos de productores es la tampera, donde los informes técnicos dan cuenta de este suceso:

Se pudo vislumbrar que es el tambo más precario de los visitados. La familia trabaja en el ordeño. Hacen masa para muzzarella y tienen una persona que todas las semanas la va a retirar a su casa y les paga en efectivo. La abuela sabe hacer quesos pero ya no lo hace porque es más rápido y más “fácil” la masa de muzzarella (Informe técnico N°18, 2015, p.10).

Charlando más en profundidad con este productor, manifestó que primero elige invertir sus ahorros en sus hijos y luego en el tambo. Que ese dinero que ha logrado reunir prefirió dárselo a ellos y no invertirlo en la mejora del tambo, ante la consulta de las causas de los pisos del tambo. Además, expresó ‘estoy cansado ya y lamentablemente, no hay gente a quién delegar la actividad ni gente para emplear’ (Informe N°18, 2015, p.10).

Ya los informes recomendaban “(...) rescatar el saber hacer de aquellas personas que cuentan con éste para que no se pierda de generación en generación a lo largo del tiempo” (Informe del área socio organizativa N°18, 2015, p.10). Evidentemente, es recurrente en algunas actividades la deserción de las juventudes en busca de otras oportunidades laborales, relegando las tradiciones familiares, que en algunos casos, como en la actividad tampera, no vuelven a recuperarse.

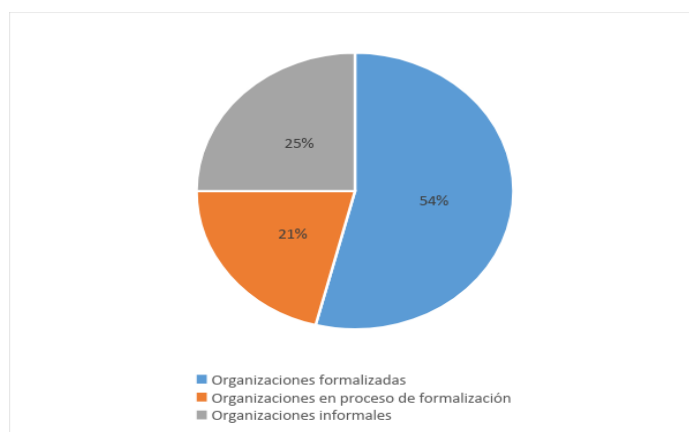
Las **comunidades originarias** no fueron prioridad en el caso provincial¹⁰, ya que sólo un proyecto fue implementado en los años de referencia, la Organización Naybú de Colonia Federal, y si bien se propuso resaltar los valores de dicha comunidad, las actividades productivas desarrolladas no se condijeron con culturas ancestrales de la misma.

Por otra parte, el PRODEAR benefició a organizaciones con diferente grado de formalización: el 54 % de ellas, estaba ya previamente constituida o contribuyó a que dieran ese paso; un 21% de ellas estaba en proceso de formalización, en su mayoría convirtiéndose en cooperativas; y un 25% como organizaciones informales, esto es, grupos asociativos con designación de autoridades sin un marco jurídico. Bajo este criterio, el Programa asistió a organizaciones consolidadas, con años de trabajo previo y con un marco institucional que acompañó su proceso, como es el caso del Grupo de Productores Hortícolas de Concordia -que más adelante se transformara en cooperativa-, y del cual los informes técnicos dan cuenta de su madurez:

(...) comentaron que son 10 integrantes y en la feria actualmente participan 12 puestos, que los dos restantes están en proceso de incorporación a la misma. Hasta el momento, se han organizado de una manera destacable en tanto dividen roles y tareas según la experiencia y saberes de cada asociado (Informe técnico N°11, 2015, p.8).

No obstante el caso citado, uno de los más “exitosos” en este sentido, la mayoría de las organizaciones que fueron conformadas en el marco de la implementación del Programa, no lograron una madurez suficiente como tal para que perduraran a través del tiempo, en tanto no hubo un trabajo previo de relacionamiento entre sus integrantes, impidiendo ello que estrecharan vínculos asociativos e internalizaran las bondades del trabajo colectivo. En gran parte de los casos, se conformaron formalmente las cooperativas pero no perduraron. A modo de ejemplos, pueden citarse los casos de las cooperativas piscícolas de Diamante y Victoria.

GRÁFICO N°14. TIPO DE ORGANIZACIONES ASISTIDAS POR EL PRODEAR EN ENTRE RÍOS



Fuente: PRODEAR ER, noviembre de 2015.

¹⁰De acuerdo a los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) sobre el último Censo realizado en el 2010, la población indígena o descendiente de pueblos indígenas u originarios es de 13.153 sobre una población total de 1.235.994 (1%). Esta cifra abarca todas las etnias, es decir, charrúas, guaraníes, chanás y demás grupos.

La escasez en los tiempos, falta de presupuesto -por fuera del proyecto- y el corto recorrido de muchas organizaciones -especialmente aquellas que se constituyeron a los fines del proyecto-, hicieron imposible concretar intercambios de experiencias y saberes entre productores que compartían las mismas actividades, así como la organización de eventos o compras conjuntas, dificultando el desarrollo o ampliación del capital social. Podemos citar el caso del proyecto del parque hortícola de Sauce de Luna y del proyecto hortícola de Conscripto Bernardi, ambos del departamento de Federal, que pudieron haber aunado esfuerzos para superar adversidades, a partir de la compra conjunta de insumos u otros bienes, la posibilidad de compartir un tractor para el arado o la organización de la venta mancomunada. Esto finalmente no fue posible por las razones citadas anteriormente, el no relacionamiento entre los mismos productores y la falta de apoyo de ambos gobiernos locales (de distinta bandera política), lo cual impidió que los grupos trabajaran de manera colectiva para obtener beneficios.

La apuesta al fortalecimiento del capital social de las organizaciones rurales estuvo fuertemente signada en los documentos del PRODEAR, no obstante lo cual, resultó sumamente difícil la creación de puentes, vínculos, redes sociales o espacios públicos de encuentro que superaran la fragmentación y desconexión entre aquellas, en tanto predominó la debilidad interna de las organizaciones por cuestiones de tiempos de ejecución que impidieron alcanzar un mayor desarrollo de las mismas. Prevalció así, en gran parte de los departamentos entrerrianos, una escasa capacidad organizativa y precaria vida institucional de los grupos y comunidades de pequeños productores, impidiendo la reciprocidad entre las organizaciones, tan necesaria para empoderarlas.

Los **actores locales** tuvieron intervención diversa según la zona y el proyecto. En aquellos casos donde el marco institucional fue variado y el aporte fue repartido, como el caso de la Feria hortícola de Concordia, el proyecto logró una sustentabilidad propia¹¹. No obstante, cabe aclarar que estos casos exitosos se dieron no sólo por este trasfondo sino porque había un trabajo previo de asociativismo entre los productores, que habían compartido experiencias comunes, y allí la intervención del PRODEAR fue una más entre otras, donde se destacó la de la Municipalidad, SENASA, CASFEG, ICAB, UTN, entre otros.

“En este sentido, se puede vislumbrar el trabajo interinstitucional que se ha venido desarrollando en Concordia ya que los técnicos articulan sus tareas a los fines de no superponerse” (Informe técnico N° 9, 2014, p.9).

(...) es un grupo que cuenta con una larga trayectoria de trabajo conjunto, por lo cual tienen incorporado el concepto de que el trabajo mancomunado trae beneficios, es decir, que el esfuerzo colectivo hace a un mayor poder de acción. Se trata de un grupo que a partir de los años que llevan juntos,

¹¹La Feria Popular de Producción Local -cuyo puesto está auspiciado por la Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar provincial, el Ministerio de Agricultura de la Nación y la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación Delegación Entre Ríos-, se ha instalado desde 2013, fruto del esfuerzo de productores que vienen trabajando en conjunto desde 2003. Cuenta también con la participación y acompañamiento de la Mesa de Gestión Local para la Economía Social y Solidaria (MEGLESS), la cual está conformada por representantes del INTA, CAFESG, la Secretaría de Producción de Concordia, la Facultad de Ciencias de la Alimentación, el Instituto de Control de Alimentación y Bromatología (ICAB) y la Universidad Tecnológica Nacional).

viene madurando y está preparado para asumir cuestiones referidas a lo que implique conformar una cooperativa. Cuentan con un reglamento en la Feria (Informe del área socio organizativa N° 7, 2014, p.5).

“El grupo de feriantes de Concordia representa un ejemplo de trabajo conjunto y de perseverancia que puede ser un gran motivador para otros productores que aún no logran un accionar colectivo” (Informe del área socio organizativa N° 7, 2015, p.7).

En aquellos casos en los que no hubo un trabajo institucional previo, o donde los actores locales no acompañaron el proyecto de manera comprometida¹², los proyectos no lograron perdurar. Acompañar un proyecto implica el soporte constante, la visita periódica al emprendimiento, la presencia de algún técnico o representante de producción local, esto es, brindar la contención necesaria al grupo para alcanzar la sostenibilidad productiva, pero sobre todo, humana. Asimismo, supone poder tomar participación en las decisiones que conciernen al sector en caso de considerarlo necesario, siempre que se disponga de la voluntad de aquellos.

“Al no contar con el apoyo del Municipio o alguna entidad local, el grupo no ha podido sostenerse en el tiempo” (Informe técnico N° 4, 2014, p.4).

“Si tenemos algún problema en el día, no tenemos a quién recurrir, ni quién nos ayude. El técnico de PRODEAR viene una vez al mes” (Informe del área socio organizativa N° 11, 2013, p.6).

Desde la perspectiva de las **percepciones de los destinatarios** respecto de la intervención del Programa, puede notarse que si bien los proyectos contribuyeron a dar puntapié inicial en algunos casos, o un “envión” en otros, los financiamientos no fueron suficientes como para que éstos pudieran tener una sustentabilidad en el largo plazo. Además del financiamiento, en numerosos casos, los grupos fueron “armados” a los fines del proyecto, dados los plazos para aprobación y ejecución, no se llevó adelante el correspondiente proceso de conformación de grupo, generación de lazos de confianza entre sus integrantes, por lo cual no tuvieron continuidad tras la finalización de la asistencia del Programa. Podemos citar el caso del proyecto del Parque hortícola de Sauce de Luna, donde el grupo fue constituido en un lapso breve en el que sus integrantes no tenían vínculos más que el de vecinos y la Municipalidad intervino en un principio pero luego por cuestiones políticas, dejó de acompañar. En ese contexto, y ante la falta de convicción de muchos participantes, el grupo fue mermando en número hasta quedar finalmente sólo una integrante que no pudo sostener el proyecto.

Anteriormente, se ha citado también que con la asistencia que otorga el Programa no alcanza para “*mejorar la calidad de vida*” de los productores, que muchas veces es una ayuda para iniciar o fortalecer una actividad productiva pero sin otro factor, no suele prosperar. En este sentido, los productores no perciben resultados en el mediano ni largo plazo que tenga que ver con una perdurabilidad de sus producciones,

¹²El escaso compromiso se vio en que los actores locales asistieron los primeros encuentros referidos al proyecto pero no fueron el sostén territorial que los productores necesitaron en la cotidianeidad de su implementación.

si bien sí contribuye en ciertas mejoras. Veamos por caso la propuesta del FAE¹³ de la cooperativa hortícola Huerta Sana de Victoria:

La propuesta tecnológica a adoptar consiste en la instalación y manejo del sistema de riego por goteo, la programación de la siembra y cosecha (escalonada) y la oferta sostenida de la producción. Se pretende aportar herramientas y conocimientos que favorezcan iniciativas familiares y de la comunidad, abriendo oportunidades a los jóvenes de la cooperativa y de la zona, evitando que emigren en busca de mejores oportunidades. El objetivo es promover el desarrollo de los pequeños productores de la agricultura familiar y la permanencia de ellos y sus familias en el campo (FAE, Cooperativa hortícola Huerta Sana, Victoria, 2013, p.7).

Este ejemplo da cuenta de la importante inversión que el Programa hizo a la cooperativa pero ante la falta de contención institucional, las relaciones internas del grupo, la prioridad de sus integrantes de otras actividades, el no acompañamiento del municipio -plasmados en los informes técnicos-, no se logró potenciar otras posibles opciones derivadas del proyecto original, de manera que el financiamiento recibido por PRODEAR no se constituyó en el puntapié para el crecimiento de la cooperativa. Así, ante la consulta a los beneficiarios por sus percepciones, la participación del Programa en la evolución de la cooperativa no es valorada como mejora en la calidad de vida de las familias participantes (conversaciones informales con los productores).

En lo referente a la **percepción del equipo técnico** con respecto a los efectos¹⁴ del Programa, si bien se intercambiaron opiniones en las reuniones de equipo –y se plasmaron en informes técnicos-, los tiempos de ejecución, las necesidades de avanzar con otros proyectos, las rendiciones de cuentas y auditorías del FIDA, la escasez de los recursos humanos, de vehículos, entre otros factores, impidieron hacer trabajos a largo plazo que permitieran un seguimiento y acompañamiento antes de la formulación del proyecto y después de su ejecución, considerando que solamente se tenía un año para llevar todo el proceso a cabo.

En la provincia de Entre Ríos no llegó a crearse ni implementarse el sistema de programación, seguimiento y evaluación del Programa. Si bien, tenía una responsable de evaluación que siguió el avance de los proyectos, elevando informes sobre el estado de situación de cada uno, no se avanzó en profundidad en este punto, dadas cuestiones

¹³El Fondo de Asistencia al Emprendimiento (FAE) es uno de los tipos de proyectos que financió PRODEAR, consistente en aportes no reintegrables a una organización de productores rurales. Según el Manual operativo (2013): (...) *Su objetivo es contribuir al proceso de transformación de las actividades productivas de subsistencia en negocios rentables y sustentables, y reducir las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones rurales pobres e indigentes* (p.10). Las otras formas de financiamiento eran: Fondo de Capitalización de las Organizaciones (FOCO), esto es, fondos rotatorios; Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA), es decir, fondos para comunidades originarias; y Fondo para Iniciativas Comunitarias (FIC), que pretendía incentivar a las organizaciones para involucrarse activamente en el desarrollo comunitario y territorial (MAGyP, 2010).

¹⁴Los efectos de un proyecto o programa y corresponden al “qué pasa después” a las familias, personas, grupos, comunidades o las instituciones después de la ejecución de las actividades del proyecto o programa y el logro de los productos. Medir estos efectos directos supone analizar los cambios sucedidos en los comportamientos de las familias y personas, o en el desempeño de grupos e instituciones, etc. Son cambios específicos de cada contexto y dependen de las características y objetivos del proyecto o programa (FIDA, 2007, p. 2).

de tiempo y recursos humanos, según sus responsables. Sí se llevó adelante una autoevaluación de uno de los proyectos, que tuvo buenos resultados¹⁵, y permitió tomar las conclusiones para superar ciertas problemáticas o cambiar ciertas formas de accionar considerando la perspectiva de los beneficiarios, pero no se replicó en otras organizaciones.

En las entrevistas con los integrantes del equipo técnico se destacó que la formulación del proyecto estaba a cargo del técnico y era éste quién definía cómo proceder ya que desde su *expertise* tenía el conocimiento suficiente para elegir qué hacer y cómo, deslegitimando así, o no involucrando directamente, la participación de los productores más que para aprobar o no la propuesta técnica. Por citar un caso, en Arroyo Burgos -departamento Paraná-, donde se habían iniciado las reuniones previas de diagnóstico para financiar a un grupo de productores ganaderos, se los pudo visitar en una ocasión desde la coordinación técnica sin la presencia de los técnicos en territorio, y los productores pudieron expresarse libremente resultando que éstos (...) “manifestaron que la producción de alimentos para el ganado no es su principal problema, y que de hecho, no representa un problema para ellos, que la propuesta no fue consultada sino bajada”(Informe técnico área socio organizativa N°12, 2014, p.9).

A nivel equipo de trabajo, el área de organizaciones propuso una serie de indicadores cualitativos para que los técnicos de territorio completaran según sus percepciones, referentes a la evolución de los grupos. Frente a la escasez de presupuesto y de tiempo para organizar talleres, esta herramienta resultó de utilidad para conocer cuánto habían evolucionado -o no- los grupos según los objetivos previstos en el proyecto. Si bien el trabajo quedó incompleto, tuvo una valoración aceptable y sirvió de insumo para abordajes de casos posteriores (Entrevista a miembro del equipo técnico).

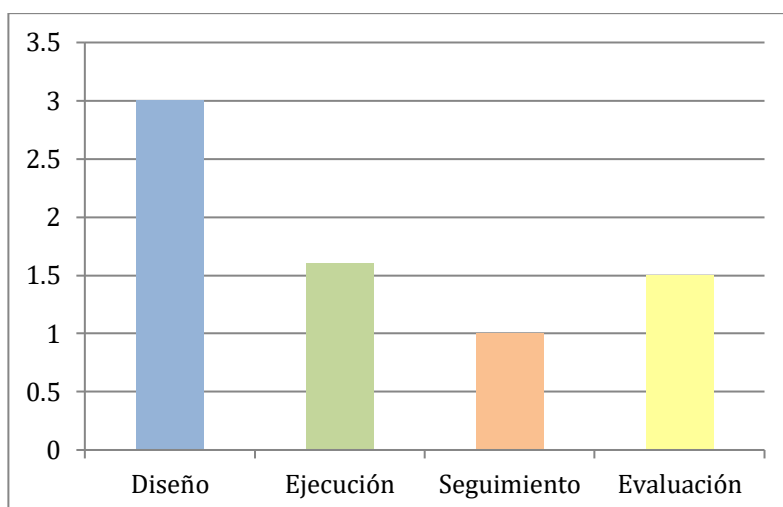
Para finalizar este apartado, resulta valioso recuperar el Gráfico N°15 elaborado en base a la matriz de incidencia que permite plasmar lo que hemos desarrollado párrafos atrás:

¹⁵Los objetivos del encuentro fueron:

-Emprender una dinámica participativa que posibilite al grupo explicar y analizar cuál era su situación diagnóstica al principio de la ejecución del proyecto, y dónde se encuentran actualmente.

- Reconocimiento y autocrítica por parte del grupo sobre sus principales fortalezas y debilidades para afrontar situaciones cotidianas y resolución de problemas y/o conflictos (Informe técnico área de seguimiento y evaluación N°12, 2014, p. 2).

GRÁFICO N°15. PROMEDIO ALCANZADO EN CADA FASE DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

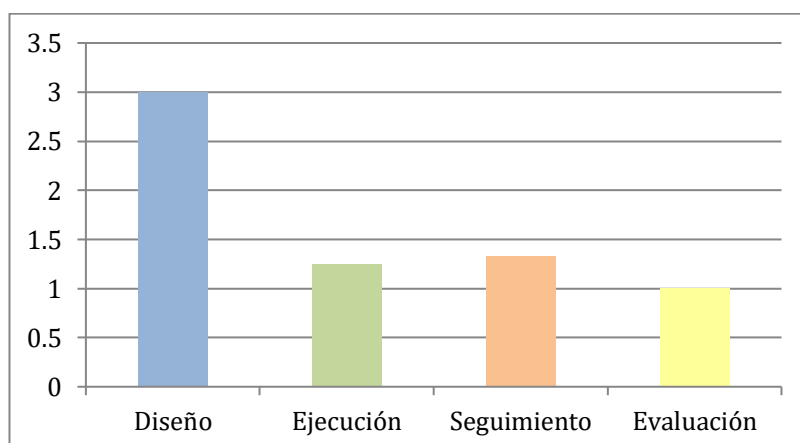


Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por la matriz de incidencia.

V.B.3. Dimensión de sostenibilidad

Gran parte de los proyectos formulados contemplaron actividades para la producción de alimentos por parte de las familias, el respeto por el medio ambiente y actores locales comprometidos con el desarrollo sostenible, no obstante ello, estas cuestiones no se ajustaron a las prácticas reales que llevaron adelante los productores. No se visualizó la implementación de criterios de protección ambiental, así como tampoco hubo un seguimiento de aquellos, ni resguardo por la legislación vigente.

GRÁFICO N°16. PROMEDIO ALCANZADO EN CADA FASE DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN LA DIMENSIÓN SOSTENIBLE



Fuente: elaboración propia en base a los datos arrojados por la matriz de incidencia.

Finalmente, no existió una evaluación pertinente respecto de los resultados producidos por las acciones del Programa en esta dimensión de la sostenibilidad ambiental. Esta fue la dimensión menos considerada por el Programa en la provincia de

Entre Ríos. Los motivos de ello se debieron a la priorización de otros temas dada la premura en los tiempos de ejecución planteados tanto por la coordinación provincial como la nacional.

V.B.4.Autoevaluación

De los documentos internos del PRODEAR hemos tenido acceso al trabajo de autoevaluación que productores y equipo técnico elaboraron para identificar fortalezas y debilidades del Programa en el transcurso de los 4 años que llevó su ejecución en la provincia, así como el mapa de actores en cada nodo que intervino en los proyectos financiados. A continuación, presentamos las principales conclusiones:

TABLA N°2. AUTOEVALUACIÓN REALIZADA POR PRODUCTORES Y EQUIPO TÉCNICO DEL PRODEAR

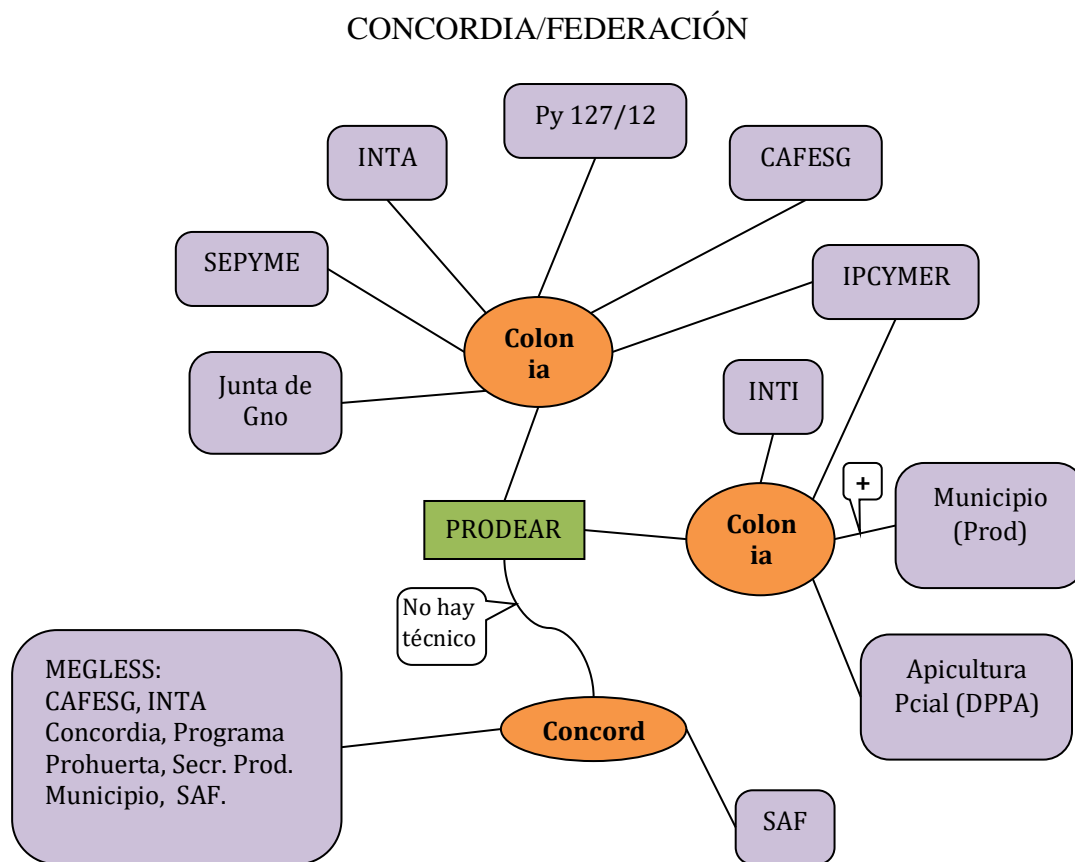
Ejes		
	FORTALEZAS	DEBILIDADES
El Programa como herramienta	<ul style="list-style-type: none"> - Llega a los productores más chicos. - En ciertas cadenas, los grupos ya están formados (apícolas), tienen camino andado. - Se dirige a los grupos, no a los individuos. - El Programa permite visualizar la institucionalidad grupal y local. - Los tiempos de financiación son rápidos (en comparación con otros programas o líneas). - Ofrece seguimiento constante a los productores. - Promueve la formalización de los productores. Inclusión. - Favorece la interdisciplinariedad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se forman grupos de productores que no tienen “conciencia” o no se identifican como productores (la tienen como actividad secundaria). - No se identifican o seleccionan adecuadamente los grupos a acompañar (esto se relaciona con el punto anterior). - Formación de grupos sin intereses comunes, sólo demandas individuales. - Fallas en la evaluación de la institucionalidad local. Lección aprendida: <i>“que el territorio convenga al equipo, no al revés”</i>. - Contradicción del Programa: las exigencias no están de acuerdo a las características de la población a la que se dirige.
Vinculación con los grupos	<ul style="list-style-type: none"> - Cuando el grupo está organizado previamente, es más fácil trabajar la asistencia técnica. - Las capacitaciones sirven para conformar o fortalecer grupos nuevos. - Se ha ganado experiencia en proyectos (identificación de grupos, evaluar situaciones). Tener cuidado con los prejuicios que se generan. - Tener proyectos en distintos territorios (los/as técnicos/as) les permite conocer distintas realidades 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de autonomía de los grupos. - Dependencia del técnico en los grupos nuevos. - Confunden el rol del técnico con la institución o el gobierno. - Se confunden los límites de las obligaciones del técnico con el grupo. Se tiende a tener que darle la solución a todas sus demandas. - Lección aprendida: aprovechar o superar las amenazas como los cambios de técnico en un proyecto. <p>(Sobre las planillas de asistencia</p>

	<p>y lo que podría profundizarse si el/la técnico/a viviera en el lugar.</p> <ul style="list-style-type: none"> -El técnico se ha convertido en nexo entre el productor y el mercado. -Desarrollo de iniciativas innovadoras por parte de los técnicos (capacitaciones y giras previas al financiamiento). 	<p>técnica (AT) y los cambios de técnicos: los formularios son herramientas dinámicas).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Esto último, sin embargo, dificulta retomar el trabajo con grupos y proyectos en marcha. - Cuidar las transiciones en los cambios de técnicos. - Tener proyectos en distintos territorios (los/as técnicos/as) dificulta de la regularidad en la AT. Esto provoca que se detecten tarde las debilidades o conflictos. La AT se adapta a la situación del proyecto.
Vinculación técnicos-UPE	<ul style="list-style-type: none"> - El equipo interdisciplinario permite visualizar diferentes aspectos. - El equipo interdisciplinario amplía las capacidades, crecimiento de cada uno/a como técnico/a. - Se solicita el apoyo de las distintas áreas en territorio. - La existencia de las áreas de la UPE les da tranquilidad a los/as técnicos/as en territorio. Se canalizan demandas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Logística y transporte. - Demoras o poca agilidad en viáticos y gestión de vehículos. - Escasa presencia de las áreas transversales, especialmente en los momentos iniciales del proyecto. - Falta de continuidad a las acciones desde las áreas. Cuidado con no cargar a los grupos de talleres/reuniones (coordinar las actividades).
Articulación institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Las limitaciones en el transporte se solucionan a partir de la articulación institucional. - Hubo proyectos o territorios donde el Programa colaboró en generar o fortalecer la institucionalidad local. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambios a lo largo del tiempo en los grados de involucramiento de las distintas instituciones en los proyectos (comienzan comprometidos y luego se desafectan).

Fuente: Documento interno PRODEAR, febrero de 2015.

Desde el mismo documento al que se accedió y en función al relacionamiento de los proyectos, se diseñó con los actores del territorio una red con los actores involucrados, agrupados por nodos, en base a sus roles, funciones, relación con los proyectos y cuotas de poder.

V.B.4.1.MAPAS DE ACTORES DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS AGRUPADOS POR NODO



Fuente: Documento interno PRODEAR, febrero de 2015.

Colonia Ayuí

Municipio: a través de la Secretaría de Producción es el actor que cede el espacio. La relación con respecto al Programa es indiferente, y su nivel de poder bajo.

Colonia Tunas

SEPYME: es un actor con el que el Programa mantiene una relación favorable, y tiene un alto nivel de poder.

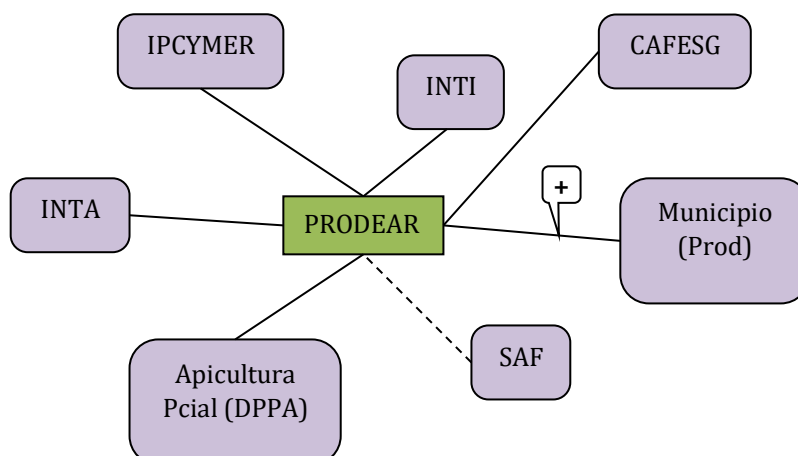
MEGLESS: Se destacó que la gran cantidad de actores articulados generan una sinergia positiva para beneficio de los productores. En este caso, PRODEAR se incorporó a una institucionalidad preexistente. La MEGLESS cuenta con un alto grado de poder.

Se hizo mención además que algunas instituciones -Dirección de Agricultura Familiar a través de PRODEAR y SEPYME-, han comenzado a alejarse del territorio ya que se han logrado los cometidos estipulados, y cuentan con una contención importante, siendo necesario ocuparse de otros actores y territorios.

Concordia

MEGLESS: Se destacó que la gran cantidad de actores articulados generan una sinergia positiva para beneficio de los productores. En este caso, PRODEAR se incorporó a una institucionalidad preexistente. La MEGLESS cuenta con un alto grado de poder.

FELICIANO



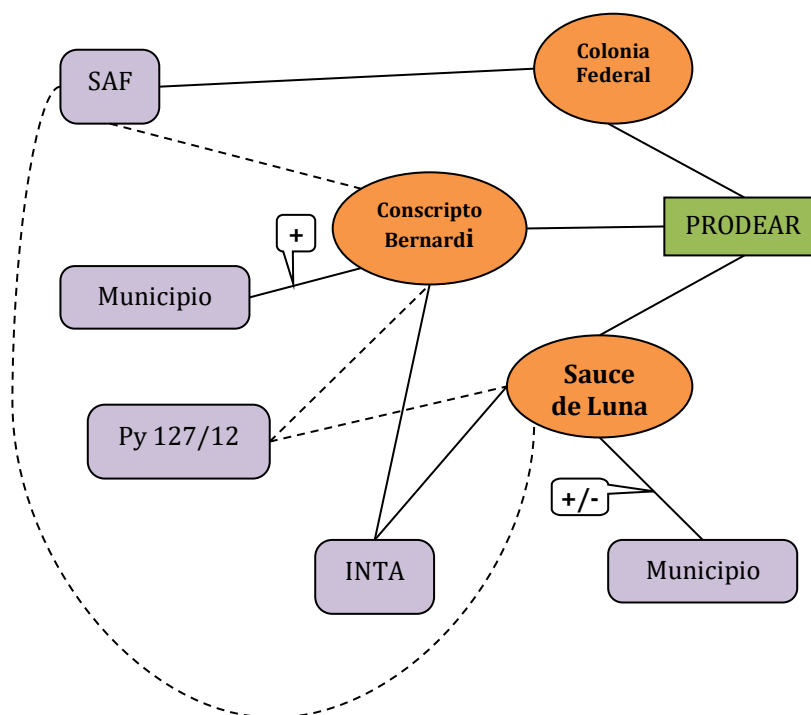
Fuente: Documento interno PRODEAR, febrero de 2015.

INTI: El rol que tuvo fue un acompañamiento en el desarrollo de la sala de extracción de la sala de miel (para el proyecto apícola), en convenio con CAFESG, actor que tiene una fuerte presencia en los distintos proyectos.

Municipio: ha cedido el espacio, aportan la movilidad. Se mantiene una relación favorable y es un actor con alto nivel de poder.

SAF: tiene una participación débil en los proyectos en esta zona geográfica.

FEDERAL



Fuente: Documento interno PRODEAR, febrero de 2015.

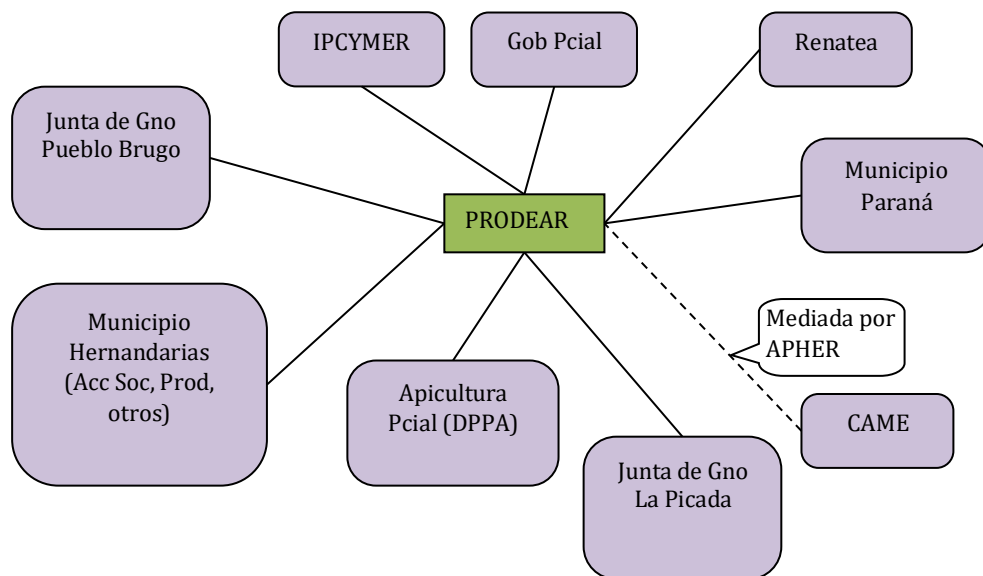
Municipio: si bien cedió el predio, no está presente, no colabora con el proyecto. Se mantiene una relación desfavorable con este actor que cuenta con un nivel de poder alto a los fines del proyecto de Sauce de Luna. En el caso de Conscripto Bernardi, la relación con el Municipio es favorable, y éste no sólo ha cedido el predio, sino también las instalaciones de un salón para realizar reuniones, entre otros¹⁶.

INTA: participa en los dos proyectos (Sauce de Luna y Conscripto Bernardi), aportando técnicos. Relación favorable, con un nivel medio de poder.

SAF: tiene una participación pasiva en ambos proyectos. En el caso del proyecto de Colonia Federal, la SAF ha tenido una importante presencia así como el proyecto de la Ruta 127/12.

¹⁶Situación que cambió radicalmente, el municipio quitó todo el respaldo al grupo, pero esta cuestión excede a nuestro análisis en tanto supera el recorte temporal del trabajo.

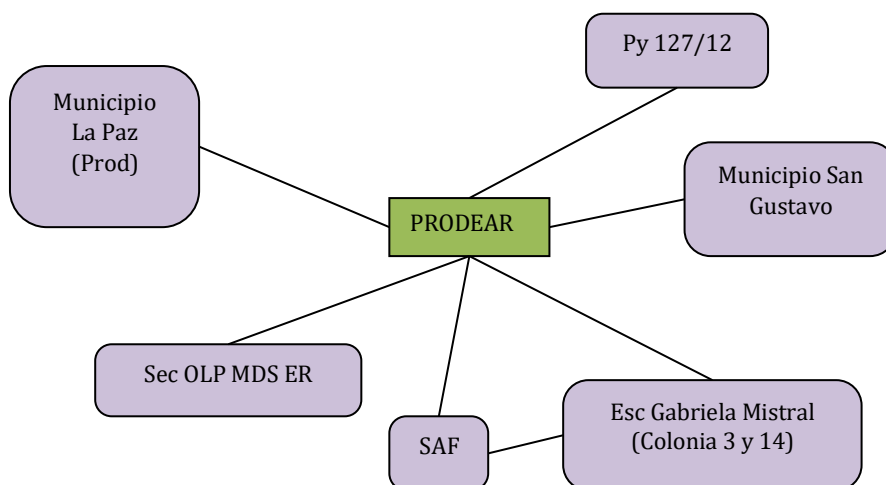
PARANÁ



Fuente: Documento interno PRODEAR, febrero de 2015.

Municipio: relación desfavorable. APHER (Asociación de Productores Hortícolas de Entre Ríos) ha mantenido una relación favorable con el Gobierno Nacional. En los proyectos de Brugo y Hernandarias existe una muy buena relación con el Municipio/Junta de Gobierno, colaborando en cuestiones operativas, aportando el espacio, recolección de residuos, etc.

LA PAZ

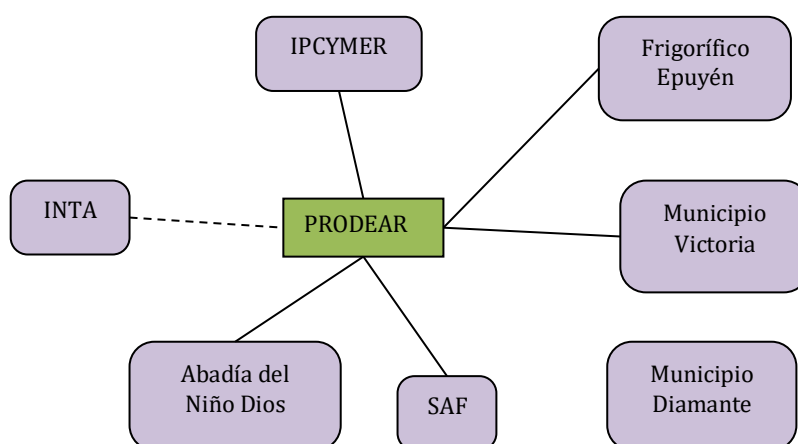


Fuente: Documento interno PRODEAR, febrero de 2015.

SAF: en el proyecto de la Colonia 13 y 14 la relación es favorable, con alto nivel de poder. Aporta un técnico que hace el acompañamiento permanente del grupo.

INTA: si bien es un actor que está presente en el territorio, no tiene una participación de relevancia.

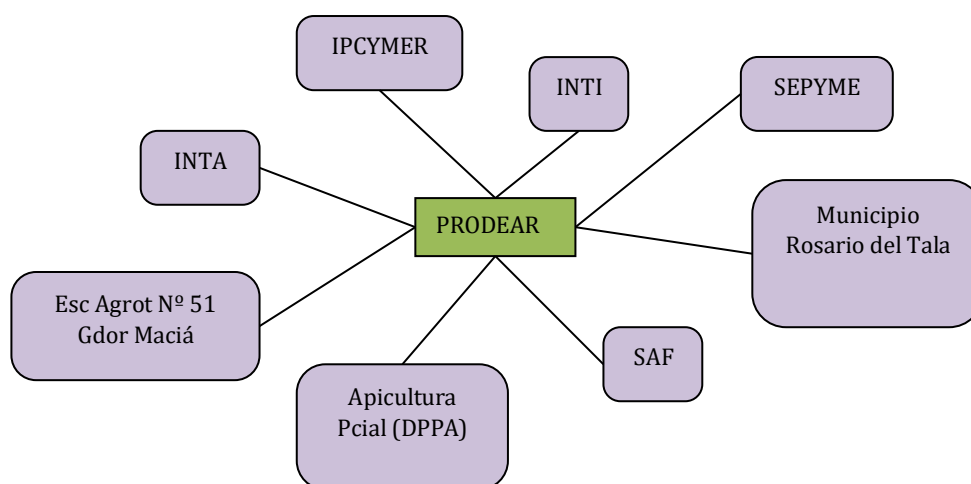
DIAMANTE/VICTORIA



Fuente: Documento interno PRODEAR, febrero de 2015.

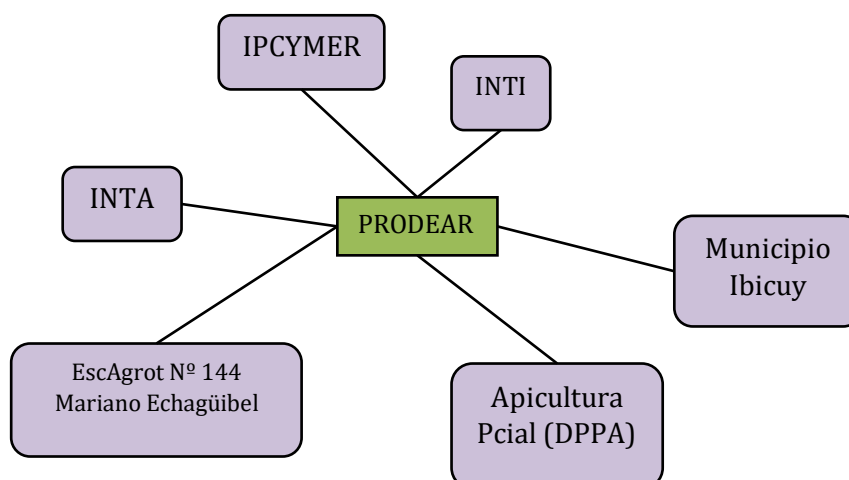
INTA: relación desfavorable.

TALA/NOGOYÁ



Fuente: Documento interno PRODEAR, febrero de 2015.

ISLAS DE IBICUY



Fuente: Documento interno PRODEAR, febrero de 2015.

La autoevaluación nos permite confirmar por un lado, la efectividad con que se financian los proyectos del Programa, la intención de alentar la institucionalización de los grupos así como el estrechamiento de vínculos, la interdisciplinariedad con la que se conforman los equipos técnicos -aún con la salvedad de la necesidad de más técnicos locales en el territorio donde se interviene-, la experiencia que adquiere el técnico en territorio por la tarea de asistir a productores ubicados en diversos puntos de la provincia. Pero por otra parte, emergen las problemáticas que fueron relevadas en páginas anteriores, y que refieren a la conformación de grupos de productores sin una identidad ni intereses comunes, no hay un trabajo profundo con el territorio ni su institucionalidad local, lo que deviene en propuestas *top down*, sugeridas por el equipo técnico y que, en algunos casos, son incompatibles con las necesidades y demandas de los productores; los grupos conformados a los fines del proyecto no logran la madurez necesaria como para luego actuar autónomamente, generan una fuerte dependencia del técnico en territorio; dificultades de logística para recorrer el territorio apropiadamente.

De los mapas de actores podemos analizar que éstos intervienen -o no-, con mayores o menores cuotas de poder, muchos de ellos, participan de las etapas iniciales y luego se retiran; cambian los atributos y formas de agregación; vislumbramos que la participación del municipio fue decisiva en los proyectos tanto por su apoyo como por su retirada, y es por ello que creemos relevante el acompañamiento de las autoridades locales para que puedan dotar de confianza a los productores, generar las articulaciones necesarias con otros actores, abrir canales de comunicación, proveer de infraestructura necesaria, entre otros, y así dar un sello propio a las políticas públicas locales para el sector.

Así, vemos que los resultados de este trabajo comunitario respaldan muchas de las aseveraciones que venimos destacando, y que nos parece oportuno traer a mención

para confirmar cómo las redes transnacionales de política operan en los territorios definiendo acciones que no se condicen con el desarrollo local que tanto pregonan.

En base al análisis precedente, en el capítulo a continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de este trabajo que no pretenden ser definitivas sino líneas orientativas que aspiran a continuar problematizando el estudio de las políticas públicas de la AF en el desarrollo territorial.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

VI.A. Los resultados de las intervenciones de las redes transnacionales de políticas en los territorios

De acuerdo a un informe de consultoría realizado en base a un programa con financiamiento internacional que cumple con la misma lógica de intervención que tiene el FIDA con el PRODEAR, se obtuvieron una serie de conclusiones que coinciden, en rasgos generales, con las esbozadas en este trabajo y que resulta valioso destacar.

En primer lugar, el estudio parte de un análisis que sostiene que la época del neoliberalismo implicó que los países de América Latina se subsumieran en un escenario donde el papel del Estado fue redefinido fuertemente, planteando nuevos objetivos vinculados con la eficiencia, la reducción del gasto, una mayor flexibilidad y la propuesta de una mejor atención a las necesidades de la población. Las consecuencias de ello fueron tan nocivas que se tornó imperioso reparar tal situación. En este sentido, la redefinición de las funciones estatales dio lugar a la difusión de nuevos patrones organizacionales que fueron adoptados en muchos países de la región, donde primaron la creación de entidades públicas que atendieran problemáticas específicas, originadas por la mayor capacidad estratégica de actores sociales, del rol más activo adquirido por el Estado, de la influencia de diversas condicionalidades. Se agregaron nuevos temas de política, entre ellos la promoción industrial, la reforma agraria, la promoción científica y tecnológica, la atención focalizada de la pobreza, la cuestión de género, etc. Este proceso arrojó como resultado programas de reestructuración basados en la privatización, desregulación y transferencia de funciones a gobiernos subnacionales. De acuerdo con el informe, las agencias externas a la región tuvieron un papel de relevancia en estos procesos, a partir de la asistencia técnica y financiamiento promovieron acciones que procuraron estimular y encauzar la transición hacia una administración cada vez más similar en estructura y funcionamiento al modelo weberiano y que diera respuesta a las nuevas tareas del Estado (Martínez Nogueira, 2006).

Se destaca que en muchos países de la región es frecuente que los proyectos por resultados implementados son el reflejo de las preferencias de las instituciones de crédito, con débiles relaciones con los ámbitos que tienen una responsabilidad fundamental en las temáticas específicas respecto del aparato administrativo. Este hecho da cuenta de la debilidad o falta de unidades ejecutoras provinciales (UEP) con visión de conjunto y perspectivas a largo plazo. Así, los proyectos por resultados atacan problemas importantes pero sin una vinculación entre diferentes iniciativas, y como consecuencia de ello, emergen problemas serios en la convergencia de objetivos y acciones de proyecto coordinados. De esta manera, las UEP se establecen como agregados que rompen la organicidad de las estructuras, incrementando la desarticulación y falta de coordinación (Martínez Nogueira, 2006). Esto genera “una yuxtaposición entre las unidades, duplicidades, pérdida de eficiencia y gastos innecesarios de recursos, generando una “fractura” en las políticas públicas tornando más difícil la apreciación social de los impactos de las acciones del gobierno” (Martínez Nogueira, 2012, p.12).

El autor concluye que el aislamiento de las UEP debilita las capacidades de las administraciones públicas -en vez de fortalecerlas-, en tanto generan recelos en las

unidades de líneas, la imposibilidad de retener profesionales de alto nivel y favorecen sinergias que operan en deterioro de la gestión estatal. Se torna así necesario, alcanzar una articulación real de estas unidades con la administración para poder generar aportes a la construcción de capacidades. Cuanto menor es la capacidad de un país de contar con una identificación propia de sus necesidades y prioridades, lo más probable es que el diseño de sus políticas reproduzca modelos ya establecidos. Manifestaciones de esa capacidad son la elaboración de memorias institucionales, la reflexión sobre los procesos, la sistematización de los aprendizajes adquiridos y la revisión de políticas, programas y proyectos (Martínez Nogueira, 2006).

Los análisis institucionales de los proyectos implementados son descriptivos, en tanto se identifican las estructuras, recursos y capacidad decisoria de las agencias públicas que intervienen en la ejecución del proyecto. No obstante, no hay referencia de las capacidades institucionales, que tengan indicadores de eficiencia en la gestión y no hay evidencias sobre tal capacidad, por lo que los documentos finales contienen información sobre el carácter de ejecutora de la unidad (UEP provincial), la modalidad de ejecución, la organización interna, su tamaño en referencia al personal, los costos operativos de la UEP. Pero no se incorporan análisis de la viabilidad social, política o administrativa de los arreglos para la implementación, ni se consideran a los actores relevantes ni cómo su accionar puede afectar el curso del proyecto. Hay pocas referencias al contexto institucional, a culturas organizacionales, a trayectorias previas, ni referencias a qué sucederá cuando finalice el proyecto (Martínez Nogueira, 2006)). Hay, como consecuencia, una carencia de capacidades e instrumentos para llevar adelante tales análisis. Sostiene Martínez Nogueira (2002) que "(...) la formulación de los proyectos suele estar apremiada por las urgencias políticas y de las agencias de financiamiento, con exigencias que impiden la realización de diagnósticos rigurosos, subestimándose los problemas de implementación" (p.17).

El análisis de Martínez Nogueira, con mayor énfasis en el aspecto institucional, permite que hagamos un paralelismo con el caso provincial bajo estudio. El Programa se centró en el logro de resultados, sin considerar el contexto más general en el cual se ejecutaba, y de la misma manera, la Unidad Provincial no desarrolló capacidades para trabajar articuladamente, solapándose en reiteradas ocasiones, con líneas de acción ya iniciadas por otras instituciones como INTA o la SAF. La falta de comunicación fue un factor clave en este proceso, influido a veces por voluntades políticas, otras por desconocimiento, pero que al fin arrojaron el mismo resultado. Estos sucesos hacen cada vez más difícil que una provincia o región, pueda identificar sus propias necesidades, potenciar sus capacidades, dar la palabra a sus protagonistas, convocar diversos actores, siendo más *fácil* adoptar modelos o estructuras que ya vienen preestablecidas desde otros contextos y marcos.

Podemos, además, sostener que fue notoria la influencia de las redes en otorgar mayor preeminencia a las fases de diseño y ejecución, desestimando las de seguimiento y evaluación, que resultan tan importantes para conocer el desarrollo y evolución de una política en el territorio, y reencauzarla en caso de ser necesario. La premura por evitar que se corten las líneas de financiamiento, tornó inviable la posibilidad de pensar en estructuras o mecanismos que permitieran monitorear el Programa para una vez

finalizada su ejecución, contar con bases sobre las cuales continuar con una política productiva.

Finalmente, nos interesa traer a mención a Oscar Oszlak, quién al trabajar el plano de la relación Estado-sociedad, sostiene entre sus postulados, que el poder estatal incluye tres componentes principales: autonomía, capacidad institucional y legitimidad. La primera supone la posibilidad de definir preferencias en forma independiente; la segunda es una medida de la capacidad de implementar las opciones efectuadas; y la tercera es una manifestación de consenso social acerca del orden establecido y el rol desempeñado por el Estado. Así, “la obtención de un alto grado de consenso dentro del propio aparato estatal es determinante de la posibilidad de definir perspectivas independientes de las de los grupos de interés que actúan en su seno, mientras que la efectividad y cohesión de las instituciones de gobierno determinan la capacidad estatal de implementación” (Oszlak, 1997, p.22). Asimismo, dado “(...) su carácter relacional, el poder del Estado debe medirse también respecto de la fuerza de los grupos sociales fundamentales y del grado de organización y consenso de los actores afectados por la implementación de las acciones estatales” (p.22). El gobierno de la provincia de Entre Ríos no ha contado con una autonomía para definir ciertas líneas de acción en materia de políticas públicas vinculadas a la AF, especialmente ligado a la llegada de financiamiento internacional; así como tampoco mostró su capacidad institucional de implementar opciones o decisiones adoptadas por su propio medio. Esto es un rasgo bastante general en el caso de la llegada de organismos que financian líneas de abordaje no otorgando lugar a un trabajo de construcción colectiva de actores en el proceso de decisión, que requerirá ser revisado por las autoridades locales y provinciales si se pretende obtener resultados sostenibles en el mediano y largo plazo.

VI.B. Conclusiones generales de la implementación del PRODEAR

Si nos situamos más específicamente en la ejecución del Programa, basándonos en los resultados del análisis de las dimensiones abordadas, y a modo general¹⁷, podemos constatar que:

- las redes transnacionales de políticas a través de organismos como el FIDA, llegan al territorio con moldes de políticas previamente diseñados y que han de ser implementados como prerrequisito para desembolsar el financiamiento. Prueba de ello es el manual operativo del PRODEAR, fuente de consulta para la redacción de los proyectos así como para la consideración de las poblaciones destinatarias, resultando excluidos muchas veces, productores por no cumplir con requerimientos establecidos en dichos documentos¹⁸.
- Los actores locales y provinciales no han manifestado un poder de decisión autónomo en la definición de políticas que cuentan con la participación de los

¹⁷Decimos “a modo general” puesto que de los 29 proyectos analizados, siempre emergen excepciones que derriban algunas de las conclusiones que presentamos aquí, muchas de ellas procuraron ser descriptas páginas atrás en el plano de las dimensiones del DT.

¹⁸En muchos casos, el haber tenido una actividad extrapredial, dejó a productores fuera de la calificación como beneficiarios del Programa.

actores transnacionales. Esa actitud se puede atribuir a que las acciones emprendidas por aquellos, estuvieron directamente vinculadas a las disposiciones establecidas desde los organismos internacionales para alcanzar la financiación. En reiteradas ocasiones, los gobiernos locales no tienen herramientas para adquirir financiamiento por otros medios, siendo acotados los recursos para destinar al desarrollo -productivo, económico, social- de sus localidades, aceptando así las condiciones impuestas por estos organismos que aportan liquidez, quedando blindada la posibilidad de tomar decisiones autónomas en este campo.

- Si bien los actores territoriales -instituciones, autoridades locales o representantes del área de producción, universidades, cooperativas, etc.-, participan de las reuniones en el marco del proyecto, sus intervenciones no cuentan con un peso suficiente como para definir los cursos de acción de los mismos. Podemos decir que son parte de los proyectos ya que en numerosas ocasiones acompañan, a partir de la asistencia técnica a los productores, y en otros casos sólo participan -o son invitados- en los primeros encuentros y paulatinamente se van ausentando en la etapa de ejecución, duplicando en ciertas ocasiones, los esfuerzos, asistiendo a los mismos productores en otros o los mismos temas que aborda el PRODEAR, de forma paralela. El no contar con técnicos del territorio que acompañaran los proyectos en cada departamento, implicó que la asistencia proviniera de otros lugares, cuyos actores desconocían en profundidad la realidad local, más allá del diagnóstico que pudieran hacer en base a los testimonios de los asistentes a los encuentros en la etapa de formulación.

- Los productores -especialmente aquellos que experimentaban por primera vez el acercamiento a un proyecto o los que iniciaban como grupo asociativo-, recibieron la idea proyecto sin intervenir activamente en la definición del mismo. Si bien asistieron y participaron de las reuniones de formulación, era el técnico quién establecía las prioridades.

- El equipo técnico no fue suficiente para cubrir en lo extenso del territorio provincial todos los proyectos ejecutados por el PRODEAR, al igual que la disposición de vehículos para viajar a campo. La articulación institucional fue propuesta justamente para alcanzar tal objetivo pero no obtuvo el éxito previsto, ya que el compromiso de ciertas instituciones no fue tal con el Programa -ni con los productores-, y priorizaron otras cuestiones, en otros casos, no contaban con técnicos en terreno. Uno de los resultados de esto, fue que una vez finalizado el plazo de ejecución -un año- no hubo un seguimiento ni evaluación de los proyectos que pudieran dar cuenta de los cambios efectivamente producidos y percibidos por los actores parte.

- No se cumplieron con todos los requisitos estipulados en el manual operativo del PRODEAR, entre ellos: montaje del sistema de seguimiento, evaluaciones periódicas, sistemas de soporte comercial, planificación a futuro por parte de los productores, dejando importantes vacíos en las organizaciones que dificultó el alcance de una autonomía y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

- Por cuestiones de tiempo, de maduración de los grupos, de falta de un acompañamiento permanente, no se alcanzaron a estrechar vínculos entre productores

de diferentes organizaciones para emprender acciones conjuntas tales como compras colectivas o intercambios de experiencias.

- El principal cuello de botella con que se encontró el Programa fue la incompatibilidad entre la velocidad con que debieron desembolsarse y rendirse los fondos, y el tiempo necesario para consolidar grupos que estrecharan vínculos, que pudieran pensarse en tanto tales, que proyectaran estrategias a futuro, que desarrollaran capital social, que se integraran con la comunidad local.

- Si nos remitimos al término de soberanía alimentaria referido en el capítulo primero, observamos que el Estado no ha incidido de manera contundente en las definiciones de sus políticas agrarias y por tanto, en el desarrollo de su territorio en este sentido.

- Las relaciones entre los actores del territorio son complejas (Costamagna y Larrea; 2017), y en tanto tales, no se han gestionado adecuadamente.

En definitiva, la implementación del PRODEAR permitió cumplir con los tiempos de ejecución previstos, el desembolso de liquidez estimado se respetó, se alcanzaron los objetivos específicos que materializaron las intervenciones productivas. No obstante ello, lo que a nuestro criterio no se alcanzó, fueron los objetivos más orientados a los componentes blandos, esto es, la generación de capacidades, el fortalecimiento del entramado actoral, la generación y estrechamiento de vínculos entre los participantes, la articulación entre distintas dimensiones a las que apuntaba el Programa, la potenciación de las actividades productivas en el largo plazo, la sostenibilidad de las propuestas, en conclusión, gran parte de los elementos que integran el desarrollo territorial rural.

VI.C. Recomendaciones

- Hoy, las políticas de desarrollo local han de ser diseñadas en un contexto distinto de la lógica en que fueron pensadas en los 90, ya sea porque las cuestiones en agenda son otras, porque los actores han fluctuado y se han diversificado en sus características y cuotas de poder, porque el contexto internacional, nacional, regional, local ha mutado, entre otros elementos. Ya no podemos seguir pensando en políticas diagramadas bajo una estructura verticalista, dado que son sobradas las razones que demuestran una falta de participación de los actores protagonistas. Necesitamos que los actores locales tengan la capacidad para autoevaluarse y poder identificar sus necesidades y prioridades de manera que las políticas públicas solucionen los problemas para las que se las estructura.
- Ya no podemos pensar en políticas de desarrollo territorial sin considerar elementos que resultan esenciales: el territorio, los actores y sus capacidades, el contexto. No es suficiente afrontar los dilemas de un territorio con propuestas elaboradas en otros ámbitos impuestas por agentes que desconocen las lógicas y dinámicas de los espacios donde se interviene.
- Toda focalización significa exclusión y una política pública debe ser incluyente. En este caso, una política pública orientada a la AF habrá de tener en cuenta al pequeño productor de manera integral -considerando las características todas de la unidad familiar-, incentivando sus potencialidades productivas e involucrándolo en programas de vivienda, educación, salud y dotación de servicios. Será importante considerar e incluir a estos actores con sus racionalidades, sus “lentes conceptuales”, procurando optimizar las opciones para consensuar la mejor manera de resolver la problemática que los convoca.
- Resulta de vital importancia respetar las idiosincrasias de cada territorio, no forzar conceptos, terminologías, o inducir a que las poblaciones desarrollen actividades que no les son propias o con las que no se identifican.
- Trabajar fuertemente en el rol de la mujer, desmitificando el preconcepto de la *mujer ama de casa sin poder de decisión en el emprendimiento productivo*. Se habrá de llevar un seguimiento con indicadores relevados periódicamente que permitan conocer la evolución de este tema, y abordarlo con mayor profundidad en caso de ser necesario, incluyendo a todos los actores parte.
- En la evaluación de los lugares donde intervenir, sería oportuno analizar el contexto institucional, la cultura organizacional así como trayectorias anteriores o experiencias similares transitadas. Esto permitirá generar capacidades e instrumentos para llevar adelante un trabajo previo de diagnóstico institucional, sumado al trabajo de campo con los productores y demás actores del territorio.

- El haber transitado este proceso de trabajo, nos lleva a proponer como una herramienta fundamental a la **evaluación** para intervenir en las políticas públicas dirigidas al sector de la AF. Una evaluación que se encuentre presente en todo momento, desde el diseño, implementación y después de finalizado el proyecto o incluso, la política. La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (AEVAL) dependiente del Gobierno Vasco, España, define la evaluación de políticas públicas como el (...) proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea ésta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos y a la ciudadanía (Fuente: http://www.aeval.es/es/evaluacion_de_politicas_publicas/que_es_la_evaluacion/).

Entre las funciones que tiene la evaluación podemos destacar que fomenta un aprendizaje continuo para mejorar el ejercicio del poder y la gestión pública; responsabiliza a los agentes involucrados en el planteamiento de políticas públicas; tiene la obligación de rendir cuentas; y tiene un papel comunicacional en cuanto a crear transparencia e infundir confianza respecto de la gestión de las políticas (Gobierno Vasco; s/f). Es necesario pensar dispositivos para generar o potenciar el capital social existente en los territorios de manera que puedan tener una participación activa los principales protagonistas y que sus voces puedan verse plasmadas en las políticas que procuran mejorar sus condiciones de vida. Esto sin dudas, habrá de ser acompañado de la generación de una institucionalidad apropiada para sustentar estrategias de desarrollo local sostenible en el tiempo. Si bien emergen propuestas que sugieren incorporar métodos de trabajo basados en la capacidad de acción de los actores locales, con un enfoque participativo, planteado de “abajo-arriba”, con cooperación público privada (Alburquerque, 2009), los cuales compartimos ampliamente, necesitaremos de un esfuerzo mayor que las expresiones de voluntad de los actores. Serán imprescindibles declaraciones o compromisos reales plasmados en acciones concretas que manifiesten las voluntades de los actores políticos fundamentalmente, a efectivizar los objetivos, que puedan trasvasar las gestiones y se extiendan en el mediano y largo plazo.

- Las capacidades de los gobiernos. El propósito fundamental del “desarrollo de capacidades se vincula con que los actores, tanto instituciones, personas y/o comunidades, se empoderen y logren una autonomía que les permita administrar su vida y destino” (Ramos Rodríguez; Báez Fernández; Artigas Pérez, 2015, p.340). Para que los actores locales puedan generar formas autónomas de decidir y hacer, es necesario que experimenten cambios de paradigmas, personales y organizacionales; de prácticas y comportamientos que les faciliten entender y aprehender los procesos de cambio y desarrollo en sus territorios, pudiendo así, adquirir capacidades para pensar críticamente. Sin dudas ésta no es una tarea sencilla y demanda una labor a largo plazo, pero si se parte de un trabajo de comprensión del contexto así como de las variables que entran en juego, y los actores logran adquirir la capacidad para autoevaluarse y poder

identificar sus necesidades y prioridades, puede que las políticas públicas de desarrollo local tengan resultados más acordes con la realidad sobre la cual pretenden intervenir.

Si (...) existe una diversidad en la participación y se diseñan espacios colectivos de deliberación, los actores amplían sus capacidades para identificar oportunidades de cooperación potenciando los instrumentos con que cuentan. De esta forma, los problemas son “problemas de acción colectiva”, lo que implica que el aporte de cada actor es clave para que la acción tenga lugar y para alcanzar los objetivos negociados en conjunto” (FAO, 2007, p.20).

Nos parece pertinente la afirmación que realizan Sabel (2005) y Morgan (1996 y 1999), quienes sostienen que la “(...) capacidad de aprendizaje social a través de la interacción entre actores distintos es uno de los factores que más condicionan las posibilidades de desarrollo de una región, que claramente presupone el desarrollo de reglas de coordinación, formales e informales, que garanticen y faciliten los procesos de aprendizaje” (FAO, 2007, p.21). Es esencial desarrollar marcos institucionales apropiados para el aprendizaje a través de la interacción. Resulta, finalmente, relevante traer a colación la referencia que Albuquerque (2015) hace respecto del término “territorial”, el cual alude “(...) al traslado (o recuperación) de la toma de decisiones sobre la promoción económica y el empleo a los niveles territoriales (o “subnacionales”), como son los niveles municipal, provincial departamental o regional” (p.17). Es aquí donde las capacidades de los actores locales para incidir en la adopción de decisiones que impactan directamente en las políticas públicas resultan esenciales a los fines de que respondan a la lógica del territorio, y por ende, den solución a las demandas del mismo. En este sentido, construir capacidad significará también promover y crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales. Es necesario fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales a partir de la generación de indicadores que den cuenta de las intervenciones de los gobiernos, de sus decisiones, generar evidencia empírica que constatare lo que hacen efectivamente esos actores.

- Desechar la herencia de marcos conceptuales diseñados en otros contextos, y comenzar a pensar en la construcción de conceptos que permitan interpretar una realidad adecuada a las necesidades del territorio. Si las redes transnacionales de política imponen condiciones para aportar fondos, entonces que las propuestas procuren ser pensadas en los espacios donde se implementarán. Será necesario crear capacidades en los gobiernos locales y demás actores para acordar los términos de referencia y alentar las discusiones para que las alternativas se supediten más a las realidades rurales de la región.

- Fomentar el crecimiento y desarrollo del capital social en los territorios a partir del mayor involucramiento de los actores, la participación de todas las partes de un asunto, la generación de intercambios para conocer otras experiencias, el fomento de procesos en el mediano y largo plazo que trasciendan las gestiones políticas, generar

normas formales e informales que provengan de la misma comunidad, emprender acciones en pos de un objetivo común.

- La cuestión (Subirats, 1989) referente a la AF habrá de ser configurada y reconfigurada tantas veces como resulte necesario, en base a la participación del universo actoral que la incumbe y el compromiso político de los responsables de materializarla en política pública.

- Esa política pública de AF habrá de *aggionarse* en el transcurso del tiempo, readaptando objetivos y estrategias, replanteando actores con sus atributos, y redistribuyendo recursos para tornarla viable, dando cuenta así, de un proceso de aprendizaje.

- Para resolver los problemas complejos, será un requisito necesario el entenderlos desde la práctica, partiendo desde las percepciones reales de los participantes en un esfuerzo por cambiar los procesos (Costamagna y Larrea; 2017), para lo cual además, debe existir una voluntad real y convicción para cambiar tal estado de situación. En este sentido, un punto importante es dejar de lado las propuestas unidireccionales, comenzar a pensar en construcciones colectivas, co-gestionadas, consensuadas. Será importante considerar “(...) criterios como reconocer al conflicto como una situación natural del desarrollo territorial; y el reconocimiento de la no neutralidad, entre otros elementos. Buscar las soluciones no *fuera*, sino *construirlas* desde adentro” (p.51).

- Los representantes de estos programas, técnicos territoriales en muchos casos, habrán de cumplir el rol de “facilitadores” (Costamagna y Larrea, 2017) del desarrollo territorial, llevando adelante múltiples tareas o cometidos:

- trabajar con el lenguaje y con los marcos conceptuales para construir nuevas realidades sociales.
- Trabajar en una visión compartida de la realidad, de las posibles formas de abordarla, y de darle una solución. El internalizar un conjunto de significados que dan sentido a una forma de ver los hechos así como compartir marcos conceptuales supone que las vías para resolverlo sean más fáciles de encontrar y consensuar, permitiendo la construcción de capacidades.
- Alentar los procesos de facilitación como elemento para la construcción de capacidades¹⁹. Ésta requiere “(...) ciclos de reflexión, decisión y acción, en los cuales emergen personas que alientan estos procesos y generan condiciones para hacerla posible” (p.65).
- Promover el diálogo entre actores, que no implica sólo la concreción de encuentros y talleres, sino que se trata de apostar a un día a día permanente,

¹⁹ Entendidas como la habilidad de individuos, grupos, instituciones y sistemas para identificar y resolver sus problemas así como para desarrollar e implementar estrategias que les permitan conseguir sus objetivos (Costamagna y Larrea, 2017, p.91). Construir capacidades implica además incorporar las voces de todos los actores que integran el territorio, para pensar y proponer en conjunto, alcanzando un consenso, y una aceptación de las opciones o alternativas para resolver los problemas. Es fundamental crear capacidades para desarrollar marcos institucionales para el aprendizaje a través de la interacción.

situaciones cotidianas que se construyen, tener en cuenta los procesos informales, en varios espacios.

- Reconocer que la neutralidad no existe, que las construcciones de relatos del facilitador son parte de los diálogos con todos los actores a partir de encuentros y desencuentros, emergiendo un “nosotros” como sujeto de la acción colectiva (Costamagna y Larrea; 2017), debiendo integrar debates, con sus matices.

Muchas de las cualidades del facilitador fueron previamente descritas en el trabajo pero consideramos pertinente reiterarlas y aglutinarlas en un solo actor de manera que podamos visualizar claramente qué esperamos de estas figuras que sin lugar a dudas, son estratégicas para alentar procesos de desarrollo territorial.

Coincidiendo con Albuquerque (2015), si apuntamos a lograr la eficacia de las políticas públicas, es un requisito ineludible el contar con “(...) una adecuación de las mismas a los diferentes contextos o situaciones territoriales ya que las políticas de carácter centralista y genérico son insuficientes. Se requiere un planteamiento transversal y un enfoque integral, capaz de superar las limitaciones de los enfoques sectoriales” (p.40).

Dado que en la gran mayoría de los casos los financiamientos dados por los organismos internacionales son oportunidades que los países, y provincias, no pueden dejar pasar, creemos que es de gran importancia *preparar* a los territorios para recibir estas líneas de crédito, evitando que el caso sea al revés. Esto es, generar las condiciones propicias -que hemos abordado a lo largo de esta tesis-, para que los territorios cuenten con las capacidades en todos sus planos y matices para delimitar los propios marcos de referencia sobre los que se estructuran las políticas públicas de un sector.

Sin lugar a dudas, el del desarrollo territorial es un largo camino que requiere ser transitado considerando sus múltiples y variadas aristas, que han sido ya enunciadas en el presente trabajo. Será en principio y sobre todo, una decisión política que habrá de sostenerse en el tiempo a los fines de lograr los objetivos propuestos. Creemos haber demostrado, a lo largo de las páginas que preceden, que no hay recetas universales para llegar al DT, sino que es un requisito ineludible adaptar cada propuesta a las características del territorio en el que se emprende esta labor. Esperamos que este trabajo contribuya a aportar o despertar alguna idea en aquellos que deseen liderar o formar parte de algún proceso de desarrollo territorial de la comunidad que habitan.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio Introductorio. En *La Hechura de las Políticas, Antología de Políticas Públicas 2* (pp. 15-76). México: Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Albuquerque, F. (2004). *El enfoque del desarrollo Económico Local. Cuaderno de Capacitación n°1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo.
- Albuquerque, F. (octubre, 2006). *Desarrollo Territorial Rural: una visión integrada para el desarrollo sustentable*. Ponencia presentada en III Congreso Internacional de la red SIAL Alimentación y Territorio, Madrid, España. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/268363833_Desarrollo_Territorial_Rural_una_vision_integrada_para_el_desarrollo_sostenible
- Albuquerque, F. (enero, 2015). *Las políticas de desarrollo productivo y el desarrollo económico territorial*. Madrid, España. Recuperado: <https://www.delalburquerque.es/images/subidas/file/Las%20PDP%20y%20el%20DeT.pdf>.
- (2015): “*Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes de ConectaDEL*”, compilado por Pablo Santiago Costamagna y Sergio Pérez Rozzi- 1a ed. ConectaDEL. Disponible en <http://www.conectadel.org>
- Albuquerque, F. (enero, 2015). *Las políticas de desarrollo productivo y el desarrollo económico territorial*. Madrid, España. Recuperado: <https://www.delalburquerque.es/images/subidas/file/Las%20PDP%20y%20el%20DeT.pdf>
- Albuquerque, F. (2015). El enfoque de desarrollo económico territorial. En P. Costamagna y S. Pérez Rozzi (comps.). *Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes de ConectaDEL* (pp. 12-43). ConectaDEL. Recuperado de: http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Conectadel_web_150final.pdf
- Albuquerque, F. y Pérez Rozzi, S. (2012). *El Desarrollo Territorial: enfoque, contenido y políticas*. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/09/EL-ENFOQUE-SOBRE-EL-DESARROLLO-TERRITORIAL-doc-Mesa-de-Programas.pdf>
- Albuquerque, F., Costamagna, P. y Ferraro, C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia: ideas para un cambio*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Albuquerque, F. y Dini, M. (2008). *Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico*. Washington: Fondo Multilateral de Inversiones-BID.
- Argentina. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2010). *Manual operativo de PRODEAR*.
- Arocena, J. (junio. 2004). *La tensión actor-sistema en los procesos contemporáneos de desarrollo*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional: La agenda del desarrollo

en América Latina. Balance y perspectivas. Recuperado de:
www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_arocena.pdf

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1998). *Estrategia de Reducción de la Pobreza Rural* Washington: BID.
- Bardach, E. (1992). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. Aguilar Villanueva (comp.). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa.
- Blanco, J. (2010). Espacio y territorio: elementos teórico conceptuales implicados en el análisis geográfico. En M. Fernández Caso, y R. Gurevich (coords.) *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Boisier, S. (mayo, 2004). *Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién? (El humanismo en una interpretación contemporánea del desarrollo)*. Ponencia. Recuperado de:
http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/ponencia_boisier.pdf
- Boisier, S. (2009). *El lenguaje emergente en desarrollo territorial*. Ponencia. Recuperado de:
http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/LENGUAJE%20EMERGENTE.pdf
- Brandao, C. (2015). Capitalismo(s) y Región(es) en el singular y en el plural: desafíos para renovar el pensamiento crítico y original latinoamericano e intervenir vía planificación territorial. En CEPAL - Naciones Unidas. *Memoria del primer Encuentro de Expertos Gubernamentales en Políticas de Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*. Serie Seminarios y Conferencias N°80.
- Brenner, N. (2017). *Teoría urbana crítica y políticas de escala*. Barcelona: Editorial Icaria-Espacios críticos.
- Cittadini, R., Moricz, M. y Mainella, F. (2010). *Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Cittadini, R., Caballero, L., Moricz, M. y Mainella, F. (2010). *Economía Social y Agricultura Familiar. Hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*. En Buenos Aires: Ediciones INTA.
- Costa, I. (2010). La equidad es generación de tecnología eficiente. Entrevista a José Catalano, Director del CIPAF-INTA. *Agrópolis*, 2(2), 96-99. Recuperado de:
<https://docplayer.es/40718142-Seguridad-alimentaria.html>
- Costamagna, P. y Larrea, M. (2017). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. San Sebastián, España: Orkestra - Instituto Vasco de Competitividad Fundación Deusto.
- Costamagna, P., Pérez, R. y Spinelli, E. (2013). *Elementos de un Enfoque Pedagógico para el Desarrollo Territorial*. Documento de discusión ConectaDEL. Recuperado de:
<http://www.conectadel.org/rotador/elementos-clave-de-un-enfoque-pedagogico-para-el-desarrollo-territorial/>

- Costamagna, P. (2013). *Ensayo sobre un diálogo entre el enfoque del Desarrollo Territorial y el Desarrollo Humano Local*. Ponencia presentada en el Seminario internacional sobre Desarrollo Humano Local (DHL). Recuperado de: <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2013/11/Ensayo-Seminario-Hegoa-1.pdf>
- Cravacuore, D., Caminotti, M., Durand, L., López, S., Madoery, O., Schmuck M. y Teixidó, C. (comps.) (2003). *Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos*. Buenos Aires: Editor Dunken.
- Díaz, C. (1998). El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción. En J.C. Venesia (comp.). *Políticas públicas y desarrollo local* (pp. 67-108). Rosario: Ed. Instituto de Desarrollo Regional.
- Entre Ríos. Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar. Unidad para el Cambio Rural (UCAR) (2015). *Plan de Desarrollo Territorial Entre Ríos 2015*.
- Entre Ríos. Dirección de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de Entre Ríos (2014). *Programa de Desarrollo de Áreas Rurales*
- Entre Ríos. Secretaría de Producción. Dirección General de Comercio Interior (2017). *Hecho en Entre Ríos. Catálogo de productos entrerrianos*.
- Fernández, V., Vigil, J. y Seval, M. (2010). Explorando la región: Territorios, escalas y relaciones *Rev. geogr. Norte Gd., 51*, 21-41.
- Fernández-Satto, V. y Vigil-Greco, J. (2007). Clústers y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. *Revista Economía, Sociedad y Territorio, 24*(6), 859-912.
- Fondo internacional de desarrollo agrícola (FIDA) (1995). *Programa de Crédito y Apoyo Técnico para Pequeños Productores Agropecuarios del Noroeste Argentino. Evaluación preterminal*. Recuperado de: <https://www.ifad.org/evaluation/reports/ppa/tags/argentina/225/1870009>
- Fondo internacional de desarrollo agrícola (FIDA) (2007). *Sistemas de Gestión de los Resultados y el Impacto RIMS. Resultados de Primer y Segundo Niveles*.
- Fondo internacional de desarrollo agrícola (FIDA) (2013). *Informe de supervisión. Informe principal y apéndices. División de América Latina y el Caribe Departamento de Administración de Programas*.
- Fondo internacional de desarrollo agrícola (FIDA) (2010). Evaluación del Programa en el país. República Argentina. Oficina de evaluación del FIDA. Informe No 2322-AR.
- Fondo internacional de desarrollo agrícola (FIDA) (2016). *Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) 2016-2021*. Informe No. 4226.
- Gobierno del País Vasco (2014). *Guía de evaluación de políticas públicas del Gobierno Vasco*. Recuperado de: http://www.aeval.es/es/evaluacion_de_politicas_publicas/que_es_la_evaluacion/

- Keck, M., Sikkink, K. y Murillo, L. (1999). Redes transnacionales de cabildeo e influencia. *Revista Foro Internacional*, 158 (4), 404-428. Recuperado de: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1520>
- Klijn, E. (2006). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert y J- F. Koppenjan (eds.). *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.
- Lattuada, M. (2014). Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones. *Revista Temas y Debates*, 18, 13-47.
- Lattuada, M., Nogueira, M. y Urcola, M. (octubre, 2013). *Del PNEA al PRODEAR: la agricultura familiar en el marco de tres programas de desarrollo en el noreste argentino (1991-2013)*. Ponencia presentada en las VIII jornadas interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales, Buenos Aires.
- Lechner, N. (1992). *El debate entre Estado y Mercado*. *Revista Nueva Sociedad*, 121, Recuperado de: <http://www.nuso.org>
- Madoery, O. (2016). *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. Ushuaia: Ediciones UNTDF, Colección Territorios.
- Majone, G. (1992). Los usos del análisis de políticas. En L. Aguilar Villanueva (comp.). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Manzanal, M. (2000). *Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)*. *Revista eure*, 78, 77-101.
- Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 24.
- Martínez Nogueira, R. (2006). *Programa de Servicios Agrícolas Provinciales. Contribución del PROSAP al desarrollo de capacidades institucionales. Informe de consultoría*.
- Naranjo, G., Lopera, J. y Granada, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el Departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 35, 81-105.
- Nogueira, M. y Urcola, M. (2015). La agricultura familiar en el marco de los programas de desarrollo rural del FIDA en el norte argentino (1991-2014). *Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 7-44.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; Banco Interamericano de Desarrollo (2007). *Desarrollo Territorial Rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile, México*. Santiago, Chile: Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Oszlak, O. (1997). *Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?* *Revista Reforma y Democracia*, 9, 1-37.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento G.E.CLACSO*, 4.

- Peiretti, D. (2016). *La creación de empresas como estrategia de desarrollo territorial: Análisis del programa Rafaela Emprende* (Tesis de Maestría). Universidad Tecnológica Nacional. Rafaela.
- Ramos Rodríguez, A., Báez Fernández, D. y Artigas Pérez, E. (2015). Desarrollo de capacidades para el desarrollo local en cambio de época. *Revista Interações*, 16(2), 339-350.
- Real Dato, J. (2002). *Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. 8-11 Octubre.
- Rosas Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Revista Política y Cultura*, 30, 119-134.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. *Revista Debates y temas rurales*, 1. Recuperado de: <http://www.rimisp.org>
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas-Secretaría General Técnica. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Vázquez Barquero, A. (1996). Desarrollos recientes de la política regional. La experiencia europea. *Revista eure*, 12, 101-114.
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas del desarrollo territorial. *Revista Investigaciones Regionales*, 182-210.
- Vigil, J. y Fernández, V. (2012). *Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53, 21-60.

Fuentes digitales

Página oficial del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP): <http://www.prosap.gov.ar>

Página oficial de la Unidad para el Cambio Rural: <http://www.ucar.gob.ar/index.php/ucar-en-territorio/finalizados/proinder-info>

AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Ministerio de Política Territorial y Administración Pública): http://www.aeval.es/es/evaluacion_de_politicas_publicas/que_es_la_evaluacion/.

Página oficial de INTA: <https://www.argentina.gob.ar/inta>

Normativa

Decreto 571/08

ANEXOS

Anexo N°1. MATRIZ DE INCIDENCIA
CUADRO N°3. A. DIMENSIÓN SOCIAL Y HUMANA

Etapa/fase	VARIABLES/DIMENSIONES	INDICADORES	FUENTE DE VERIFICACIÓN	OBSERVACIONES
I. DISEÑO	Mayor inclusión social de la población rural en la sociedad local.	IA.1. Proyectos formulados contemplan la participación en actividades de la comunidad local.	Proyectos formulados, presentados y aprobados por el Comité de Evaluación	
		IA.2. Proyectos formulados contemplan la coordinación de acciones con actores locales para conseguir objetivos comunes.	Proyectos formulados, presentados y aprobados por el Comité de Evaluación	
		IA.3. Proyectos formulados que contemplan un aumento en los ingresos de las familias a partir de su involucramiento en la comunidad que integran.	Proyectos formulados, presentados y aprobados por el Comité de Evaluación	
II. EJECUCIÓN	Fortalecimiento del rol de la mujer en la familia rural.	IIA.1. Presencia de mujeres en los encuentros relacionados a los proyectos.	Planilla de asistencia a las reuniones/registro fotográfico/ encuestas a productores	
		IIA.2. Participación de mujeres en los encuentros.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/ encuestas a productores	
		IIA.3. Rol de las mujeres en la organización/cooperativa (comisión directiva/ cargos similares).	Informes técnicos/ actas o documentos de la organización/encuestas a productores	Cargos similares alude a aquellas organizaciones no constituidas formalmente (grupos informales).
	Fortalecimiento del rol de las comunidades originarias (respetando su cultura).	IIA.4. Proyectos de comunidades originarias.	Informes del PRODEAR Entre Ríos/Actas de aprobación de los Comités Evaluadores	
		IIA.5. Prácticas productivas vinculadas a su cultura y hábitos de vida.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/encuestas productores	

	Fortalecimiento del rol de los jóvenes rurales (procurando evitar el éxodo rural).	IIA.6. Presencia de jóvenes rurales en los encuentros relacionados a los proyectos.	Informes técnicos/registro fotográfico/ encuestas a productores	Jóvenes son considerados hasta los 35 años de edad.
		IIA.7. Participación de jóvenes rurales en los encuentros.	Informes técnicos/ encuestas a productores	
		IIA.8. Rol de los jóvenes rurales en la organización/cooperativa (comisión directiva/ cargos similares).	Informes técnicos/ actas o documentos de la organización/encuestas a productores	Cargos similares alude a aquellas organizaciones no constituidas formalmente (grupos informales).
III. SEGUIMIENTO	Valoración de las acciones del Programa en la población destinataria.	IIIA.1. Proyectos valorados positivamente por la población destinataria con respecto a su situación a partir de la intervención del Programa.	Encuestas a productores/informes técnicos que releven perspectivas de los actores	Con valoración positiva nos referimos al cumplimiento de los objetivos propuestos en el diseño, al incentivo y expectativas de los actores respecto de éste y del Programa en general.
		IIIA.2. Proyectos valorados positivamente por el equipo técnico con respecto a la situación de los beneficiarios a partir de la intervención del Programa.	Entrevistas a equipo técnico	Con valoración positiva nos referimos al cumplimiento de los objetivos propuestos en el diseño, al incentivo y expectativas de los actores respecto de éste y del Programa en general.
IV. EVALUACIÓN	Efectos producidos por el Programa en la población destinataria.	IVA.1. Proyectos que tuvieron además de reuniones productivas, instancias para evaluar conjuntamente, entre equipo técnico y destinatarios, los efectos del Programa en los productores.	Informes técnicos/entrevistas a equipo técnico.	Las reuniones pueden presentar otros temas de convocatoria.
		IVA.2. Proyectos que supusieron cambios positivos gracias a la intervención del Programa.	Encuestas a productores/entrevistas a equipo técnico.	Con cambios positivos nos referimos a la creación de nuevos vínculos entre los productores y con otros, la emergencia de ideas innovadoras en la administración del emprendimiento, el interés por incorporar nuevas actividades que potencien el emprendimiento productivo, entre otros.
		IVA.3. Reuniones de autoevaluación del equipo técnico respecto de la implementación del Programa.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico	Se considera el ejercicio de la evaluación del Programa, como equipo, no de los proyectos en particular.

		IVA.4. Cambios positivos percibidos por el equipo técnico en las poblaciones destinatarias.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico	Percepciones que tienen los técnicos vinculadas a la madurez de los grupos de productores, la construcción de vínculos asociativos, solidarios; el interés por continuar capacitándose y aprendiendo; la voluntad de contratar los servicios de un técnico, una vez finalizada la ejecución del proyecto, entre otros.
--	--	---	--	--

CUADRO N°4. B. DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Etapa/fase	Variables/Dimensiones	Indicadores	Fuente de verificación	Observaciones
I. DISEÑO	Participación de las familias rurales en la formulación del diagnóstico de situación.	IB.1. Asistencia de las familias rurales a los encuentros vinculados con la etapa de diagnóstico en la formulación del proyecto.	Planilla de asistencia a las reuniones/encuestas a productores/entrevistas equipo técnico	Cada proyecto requiere de al menos un grupo informal de 3 familias para ser financiado. La ponderación realizada es sobre el total de familias invitadas en cada caso y según el tipo de proyecto, por lo cual cada caso presenta sus particularidades.
		IB.2. Participación de las familias en la formulación del diagnóstico de situación.	Proyectos formulados que contemplen la voz de la población destinataria (citas o referencias a que fue incluida su opinión)/entrevista equipo técnico/encuesta a productores	Aún estando presentes en los encuentros, los miembros de las familias pueden no participar.
	Participación de otros actores locales en la formulación del diagnóstico de situación (Municipio, INTA, SAF, organizaciones sociales, etc.).	IB.3. Asistencia de diversos actores locales a los encuentros vinculados con la etapa de diagnóstico.	Planilla de asistencia a las reuniones/Registro fotográfico/encuestas a productores/entrevistas equipo técnico	
		IB.4. Participación de diversos actores locales en la formulación del diagnóstico de situación.	Entrevista equipo técnico/informes técnicos	

II. EJECUCIÓN	Interacción entre las organizaciones sociales para ampliar el capital social.	IIB.1. Reuniones celebradas entre organizaciones sociales para generar intercambio de saberes y experiencias.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/ encuestas a productores	Esta variable o dimensión refiere a que los actores parte de un proyecto aúnen esfuerzos y estrechen vínculos con otros -de otros proyectos de PRODEAR o no-, para alcanzar metas colectivas de desarrollo y empoderamiento.
		IIB.2. Eventos/acciones conjuntos para potenciar la actividad productiva.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/ encuestas a productores	
		IIB.3. Problemáticas resueltas/tratadas a partir de un trabajo en red.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/ encuestas a productores	
	Desarrollo de la cohesión e inclusión social y productiva de los “habitantes pobres del sector rural”.	IIB.4. Realización de actividades (ferias, encuentros, etc.) que acerquen a los productores con el público.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/ encuestas a productores	
		IIB.5. Acciones conjuntas entre productores beneficiarios del Programa y otros actores de la cadena productiva (compras conjuntas, ventas de productos con valor agregado entre actores asociados; etc.)	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/ encuestas a productores	
III. SEGUIMIENTO	Sistema de programación, seguimiento y evaluación del Programa, que sea transversal, participativo, de instrumentación sencilla y que brinde insumos para la revisión periódica de las acciones del Programa.	IIIB.1. Proyectos monitoreados a partir del sistema de programación y seguimiento del Programa.	Entrevistas equipo técnico /Informes técnicos/sistema implementado	
		IIIB.2. Proyectos monitoreados a partir de la actualización periódica del sistema de programación y seguimiento del Programa.	Entrevistas equipo técnico /Informes técnicos	

IV. EVALUACIÓN	Ejecución del Programa.	IVB. 1. Proyectos evaluados de manera continua por el Área de Evaluación y Seguimiento de la UEP (Unidad Ejecutora Provincial)	Entrevista equipo técnico	Por funcionamiento continuo se entenderá la realización de actividades e informes todos los meses alternando casos particulares (proyectos) y generales (Programa).
	Fortalecimiento de las capacidades para la evaluación de las acciones a nivel local (a través de un proceso de aprendizaje en la acción).	IVB.2. Proyectos que contaron con al menos una instancia de encuentro para la generación participativa de indicadores de medición.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/ encuestas a productores	Estas instancias pueden ser desarrolladas en los encuentros de seguimiento del proyecto a cargo del técnico.
		IVB.3. Proyectos que fueron evaluados con indicadores de medición, generados participativamente.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico	
		IVB.4. Proyectos que tuvieron encuentros donde se llevaron adelante evaluaciones participativas.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/ encuestas a productores	Se contempla al menos una por proyecto.

CUADRO N°5.C. DIMENSIÓN ECONÓMICA

Etapa/fase	VARIABLES/DIMENSIONES	INDICADORES	FUENTE DE VERIFICACIÓN	OBSERVACIONES
I. DISEÑO	Herramientas para mejorar la adopción de decisiones en el marco de un plan de negocios.	IC.1. Herramientas diseñadas que permitan a las familias beneficiarias mejorar la adopción de decisiones económicas.	Proyectos formulados/informes técnicos/entrevistas al equipo técnico	Por herramientas se entenderán análisis de escenarios; análisis del mercado; de competidores; de costos; etc.
		IC.2. Estimación de aumento de ingresos de la actividad.	Informes técnicos/informes de evaluación/entrevistas al equipo técnico	
		IC.3. Proyecciones económicas en vinculación con otros escenarios y actores.	Informes técnicos/informes de evaluación/entrevistas al equipo técnico	
II. EJECUCIÓN	Herramientas para mejorar la adopción de decisiones.	IIC.1. Herramientas utilizadas por los productores.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/encuestas a productores	Las herramientas son las que se diseñaron en la etapa de diseño.
	Recursos y factores productivos que favorezcan la incorporación y consolidación a las cadenas de valor de los productos de las familias.	IIC.2. Capacitación en instrumentos que fortalezcan sus productos en la cadena de valor.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/encuestas a productores	Las capacitaciones serán en agregado de valor, marketing, estrategias de venta, costos. La capacitación en instrumentos de fortalecimiento de productos en la cadena de valor no es la misma que la asistencia técnica contemplada en cada proyecto financiado.
		IIC.3. Financiamiento que fortalezca la actividad productiva del productor -que ya fue financiado en primera instancia por el proyecto que lo benefició-.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/encuestas a productores	El financiamiento referido en este indicador no es la asistencia financiera que contempla cada proyecto beneficiado. Puede tratarse de un proyecto que recibió FAE, y dado su buen desempeño, incluirse en un FOCO con otras organizaciones, que puede darse en paralelo con la ejecución del proyecto.

		IIC.4. Cantidad de compradores interconectados a través de la intervención del Programa.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/encuestas a productores	El rol del Programa busca ser de nexo para venta a comedores, hospitales, escuelas, otros actores locales, eventos organizados por el Municipio, entre otros.
	Apoyo a la gestión comercial en la promoción de productos, participación en ferias y eventos nacional e internacional, visitas a otras experiencias.	IIC.5. Reuniones para planificar estrategias de comercialización de los productos.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/encuestas a productores	Estas reuniones pueden incluir otros temas a trabajar (que tengan que ver con la ejecución del proyecto, por ejemplo).
		IIC.6. Visitas de los productores participantes del Programa a otras provincias o países para la promoción de sus producciones e intercambios de experiencias.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/encuestas a productores	Esta actividad puede contemplarse en la fase de evaluación también. No se superponen.
III. SEGUIMIENTO	Desarrollo de un sistema de información y vinculación comercial (SIVIC).	IIC.1. Proyectos que recibieron la consulta para desarrollar el sistema de información y vinculación comercial.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico	El SIVIC será desarrollado en cada provincia con información útil para hacer negocios a nivel regional y nacional -según manual operativo del Programa-. Estas reuniones no necesariamente son exclusivas a los fines de montar el SIVIC, pueden integrar encuentros más generales.
		IIC.2. Proyectos que recibieron una propuesta del sistema para mejorarlo y adecuarlo a las características del territorio (incorporando mejoras, modificaciones, etc.).	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico	
		IIC.3. Proyectos que utilizaron el sistema.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico	
IV. EVALUACIÓN	Desarrollo de capacidades en las familias rurales que permitan incrementar sus ingresos.	IVC.1. Análisis de escenarios económicos.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/encuestas a productores	Se contempla al menos un encuentro dedicado a realizar tal actividad por proyecto.
		IVC.2. Análisis de mercado.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/encuestas a productores	Se contempla al menos un encuentro dedicado a realizar tal actividad por proyecto.
		IVC.3. Análisis de competidores.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/encuestas a productores	Se contempla al menos un encuentro dedicado a realizar tal actividad por proyecto.
		IVC.4. Estrategias de venta.	Informes técnicos/entrevistas equipo técnico/encuestas a productores	Se contempla al menos un encuentro dedicado a realizar tal actividad por proyecto.

CUADRO N°6. D. DIMENSIÓN SOSTENIBLE

Etapa/fase	VARIABLES/DIMENSIONES	INDICADORES	FUENTE DE VERIFICACIÓN	OBSERVACIONES
I. DISEÑO	Creación de condiciones para un desarrollo sostenible de áreas rurales en el marco de economías regionales.	ID.1. Actividades en los proyectos formulados que aseguren la producción de alimentos para las familias (o actividades conexas).	Proyectos formulados, presentados y aprobados por Comité de Evaluación	
		ID.2. Actividades en el mediano/largo plazo contempladas en la formulación de los proyectos que aseguren el respeto del medio ambiente (uso de energías alternativas, insumos no contaminantes, producciones agroecológicas).	Proyectos formulados, presentados y aprobados por Comité de Evaluación	
		ID.3. Cantidad de actores locales comprometidos con el desarrollo sostenible en el proyecto formulado.	Proyectos formulados, presentados y aprobados por Comité de Evaluación	
II. EJECUCIÓN	Preservación del ambiente.	IID.1. Utilización de energías alternativas por parte de los productores (eólica, solar, hidroeléctrica, etc.).	Informes técnicos / encuestas a productores/ entrevistas a equipo técnico	
		IID.2. Disponibilidad de infraestructura para utilizar energías alternativas.	Informes técnicos / encuestas a productores/ entrevistas a equipo técnico	
		IID.3. Utilización de fertilizantes ecológicos.	Informes técnicos / encuestas a productores/ entrevistas a equipo técnico	
		IID.4. Reciclado de objetos/desechos que puedan ser reutilizados en el proceso productivo (compost, por ejemplo).	Informes técnicos / encuestas a productores/ entrevistas a equipo técnico	
III. SEGUIMIENTO	Aseguro de criterios de protección ambiental en la formulación y ejecución de proyectos.	IIID.1. Recolección y almacenamiento o disposición de residuos contaminantes.	Informes técnicos / encuestas a productores/ entrevistas a equipo técnico	Este aseguro estará en sintonía con las normas de legislación local, provincial y nacionales vigentes.

		IIID.2. Respeto por la cantidad y calidad de recursos ambientales (afectación a la diversidad biológica o recursos con valor ambiental o patrimonial, pérdida de fertilidad de los suelos, alteración de flora y fauna del lugar).	Informes técnicos / entrevistas a equipo técnico	
		IIID.3. Respeto por la legislación local, provincial y nacional vigente.	Informes técnicos / encuestas a productores/ entrevistas a equipo técnico	
IV. EVALUACIÓN	Efectos producidos por las acciones del Programa en el medio ambiente.	IVD.1. Empleo de energías renovables en las prácticas productivas.	Informes técnicos/encuestas a productores	
		IVD.2. Reciclado de materiales.	Informes técnicos/encuestas a productores	
		IVD.3. Transmisión del mensaje de cuidado del medio ambiente en la familia y comunidad.	Informes técnicos/encuestas a productores	

CUADRO N°7. RESULTADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MATRIZ DE INCIDENCIA

Fases de la política pública/Dimensiones del DT-PRODEAR	A. Social y humana		B. Institucional		C. Económica		D. Sostenible		TOTALES			
									Promedio por fase	Porcentaje por fase	Puntos obtenidos sobre el total del puntaje por fase	Puntaje global
I. Diseño	IA.1 = 4	4	IB. 1 = 4	3	IC.1 = 1	3.33333	ID.1 = 3	3	3,33	66%	20/30	45
	IA.2 = 5		IB.2 = 3		IC.2 = 5		ID.2 = 2					
	IA.3 = 3		IB.3 = 4		IC.3 = 4		ID.3 = 3					
IB.4 = 3												
II. Ejecución	IIA.1 = 3	2,625	IIB.1 = 1	1,6	IIC.1 = 1	1,16	IID.1 = 1	1,25	1,65	41%	12,3/30	
	IIA.2 = 3		IIB.2 = 1		IIC.2 = 1		IID.2 = 1					
	IIA.3 = 3		IIB.3 = 2		IIC.3 = 1		IID.3 = 1					
	IIA.4 = 2		IIB.4 = 2		IIC.4 = 1		IID.4 = 2					
	IIA.5 = 1		IIB.5 = 2		IIC.5 = 2							
	IIA.6 = 4				IIC.6 = 1							
	IIA.7 = 3											
	IIA.8 = 2											
III. Seguimiento	IIIA.1 = 3	2,5	IIIB.1 = 1	1	IIIC.1 = 1	1	IIID.1 = 1	1,33	1,33	36%	7,2/20	

	IIIA.2 = 2		IIIB.2 = 1		IIIC.2 = 1		IIID.2 = 1					
					IIIC.3 = 1		IIID.3 = 2					
IV. Evaluación	IVA.1 = 1	1,25	IVB.1 = 2	1,5	IVC.1 = 1	1	IVD.1 = 1	1	1,18	29%	5,8/20	
	IVA.2 = 1		IVB.2 = 1		IVC.2 = 1		IVD.2 = 1					
	IVA.3 = 2		IVB.3 = 1		IVC.3 = 1		IVD.3 = 1					
	IVA.4 = 1		IVB.4 = 2		IVC.4 = 1							
TOTAL	Promedio	2.59		1.775		1.62		1.65				

Anexo N° 2. Proyectos aprobados y financiados por PRODEAR

Organización	Proyectos	Zona	Destinatarios	Fecha de Aprobación	Línea de Finan.	Monto Total (\$)
Cooperativa Frutihortícola Colonias Tunas Ltda.	Plan Integral de Fortalecimiento Cooperativa Frutihortícola Colonia Tunas Ltda.	Federación. San Jaime de la Frontera	11	27/11/2012	FAE	1,535,701.19
Cooperativa de Pescadores de Pueblo Brugo.	Emprendimiento Gastronómico Integrador de Pescado de Río.	Pueblo Brugo	24	27/11/2012	FAE	495,000
Asociación de Pequeños Productores de Feliciano.	Suplementación del Déficit Forrajero en el Norte Entrerriano	Feliciano	17	27/11/2012	FAE	460,000
Grupo Horticultores de Sauce de Luna.	Parque Hortícola Comunitario de Sauce de Luna.	Sauce de Luna-Federal	10	07/12/2012	FAE	398,896
Grupo de Apicultores de Feliciano.	Plan de Apoyo a la Producción Apícola de San José de Feliciano.	Feliciano	17	07/12/2012	FAE	49,986
Cooperativa El Espinal Ltda.	Aumento de la producción de miel orgánica e incorporación de subproductos de la colmena.	Federal	7	16/04/2013	FAE	200,000

Cooperativa Agropecuaria, Apícola y Hortícola Huerta Sana.	Tecnificación y Asistencia Integral Cooperativa Huerta Sana.	Victoria	14	16/04/2013	FAE	228,386
Grupo de Jóvenes de Pueblo Brugo.	Empresa de Transportes Alimenticios.	Pueblo Brugo-Paraná	5	16/04/2013	FAE	175,000
Grupo de Feriantes de San Gustavo	Apoyo a Grupo de Feriantes de San Gustavo	San Gustavo	19	09/10/13	FIC	119,950
Cooperativa Porcina La Paz Ltda.	Apoyo a la producción porcina y mejoramiento de la faena	La Paz	23	09/10/13	FAE	447,710
COTAPA	Fortalecimiento Institucional COTAPA	Paraná y Colonias	100	09/10/13	FAE	287,000
Asociación de Pequeños Productores Felicianenses	Ampliación del Equipamiento del Vivero de Producción de Forraje Verde Hidropónico (FVH)	Feliciano	17	09/10/13	FAE	60,000
Organización Jóvenes de Colonias 3 y 14	Proyecto "El Porvenir". Recuperación, mejoramiento y puesta en valor del Club Juventud Agraria El Porvenir	Colonia 14- Colonia 3- La Paz	125	11/12/13	FIC	205,891
Coop. Pescadores de Hernandarias	2° Emprendimiento Gastronómico Integrador de Pescado de Río	Hernandarias	39	11/12/13	FAE	600,000

Grupo de porcinicultores del ejido de Feliciano	“Mejoramiento de los Sistemas Productivos Porcinos de Pequeños Productores”	Feliciano	13	13/03/13	FAE	602,940
Grupo de Productores Hortícolas de Concordia	Fortalecimiento de la Feria Popular de Producción Local de Concordia.	Concordia	10	13/03/13	FAE	307,104
Grupo de productores Hortícolas	Módulos Productivos del Centro Norte Entrerriano. Proyecto Hortícola en Conscripto Bernardi.	Conscripto Bernardi	10	13/03/13	FAE	371,850
Asociación de Horticultores de Paraná	"Fondo Rotatorio Hortícola"	Paraná	10	12/06/14	FAE+FO CO	697,450
Coop. Apícola Colonia Ayuí Ltda.	“Incentivo al Desarrollo Apícola de Colonia Ayuí y zonas aledañas”	Colonia Ayuí. Concordia	22	12/06/14	FAE+FO CO	428,930
Grupo "Derecho a la Vida"	Proyecto "Derecho a la Vida"	Tala	4	12/06/14	FIC	206,086
Asociación Civil Jóvenes Comprometidos por la Justicia Social	Proyecto "Por un Cambio de Vida. Acceso al agua para familias rurales del ejido de la ciudad de La Paz I"	La Paz	114	12/06/14	FIC	278,000
Asociación Civil, Cultural, Deportiva y de Producción “Manos solidarias”	Proyecto "Por un cambio de vida. Acceso al agua para familias rurales del ejido de la ciudad de La Paz II".	La Paz	4	12/06/14	FIC	304,000
Familias productoras Tamberas Queseros-Granjeros	Proyecto "7 Ilusiones”.	Nogoyá	7	26/08/14	FIC	271,924

Grupo Tamberos de Maciá	Mejorando producción y calidad de vida de pequeños tamberos	Maciá	15	26/08/14	FAE	488,808
Comunidad Naybú	Tecnificación de Pequeñas Producciones	Colonia Federal	12 (de una comunidad de 60 familias integrantes)	26/08/14	FACA	371,541
Cooperativa Apícola Río Ibicuy Ltda.	Fortalecimiento Cooperativa Apícola Río Ibicuy	Islas del Ibicuy	12	26/08/14	FAE	113,978
Cooperativa Apícola Tala Ltda.	Fortalecimiento de la Cooperativa apícola del Tala.	Tala	17	26/08/14	FAE	608,114
Cooperativa Piscícola de Victoria	Integración Piscícola para la promoción del desarrollo local de Victoria	Victoria	11	15/11/14	FAE	276,878
Cooperativa Piscícola de Diamante	Integración Piscícola para la promoción del desarrollo local de Diamante	Diamante	10	15/11/14	FAE	276,878
TOTAL PRODEAR						10,868,001.09

Anexo N° 3. Modelo de encuesta a productores beneficiarios de PRODEAR

1. ¿Ha participado Ud. o algún integrante de su familia en la definición de los problemas que atendió el Programa?

SI	
NO	

2. ¿Considera que las mujeres participaron de los proyectos?

SI	
NO	

3. ¿Estuvieron las mujeres presentes en las reuniones con los técnicos?

SI	
NO	

4. ¿Participaron las mujeres de las reuniones? (aportando puntos de vista, decidiendo, votando, realizando tareas varias).

SI	
NO	

5. ¿Qué rol tiene la mujer en su organización? (Puede marcar más de una opción).

<input type="checkbox"/>	Es o fue parte de la comisión directiva.
<input type="checkbox"/>	Participa de las reuniones.
<input type="checkbox"/>	No participa.
<input type="checkbox"/>	No es parte de la organización.

6. ¿Considera que los jóvenes participaron de los proyectos?

SI	
NO	

7. ¿Estuvieron presentes los jóvenes en las reuniones con los técnicos?

SI	
NO	

8. ¿Participaron de las reuniones? (aportando puntos de vista, decidiendo, votando, realizando tareas varias).

SI	
----	--

NO	
----	--

9. ¿Qué rol tiene el joven en su organización?

	Es o fue parte de la comisión directiva.
	Participa de las reuniones.
	No participa.
	No es parte de la organización.

Pregunta para el proyecto de comunidad originaria (sólo la N° 10 es exclusiva para comunidades originarias)

10. ¿Considera el proyecto implementado contempló prácticas productivas vinculadas a su cultura y hábitos de vida?

SI	
NO	

11. ¿Considera que la situación del grupo u organización ha mejorado a partir de la intervención del Programa? (mejora productiva, humana, económica, ambiental, institucional).

SI	
NO	

12. ¿Qué cambios tuvo su grupo u organización tras la intervención del Programa? (puede marcar más de una opción)

	Mejóro la actividad productiva, pero no redundó en incrementos económicos significativos.
	Incrementó exponencialmente los ingresos.
	Aumentaron las actividades con otras organizaciones.
	Fortalecimiento de vínculos dentro de la organización.
	No hubo cambios significativos.

13. ¿Tuvo la organización que integra reuniones con otras organizaciones para intercambiar experiencias?

SI	
NO	

14. ¿Realizó su organización acciones en conjunto con otras organizaciones para potenciar la actividad productiva?

SI	
NO	

15. En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles? _____

16. ¿El Programa le proveyó a Ud. y su organización alguna herramienta para fortalecer su emprendimiento en la cadena de valor?

SI	
NO	

17. ¿Participó su organización de reuniones lideradas por el equipo del PRODEAR a los fines de generar indicadores participativos de la evolución del proyecto?

SI	
NO	

18. ¿Participó su organización de reuniones lideradas por el equipo del PRODEAR a los fines de realizar evaluaciones participativas respecto del Programa?

SI	
NO	

19. ¿El Programa le proveyó a Ud. y su organización alguna herramienta de proyección económica?

SI	
NO	

20. En caso de respuesta afirmativa, ¿cuáles? (puede marcar más de una opción)

<input type="checkbox"/>	Análisis de escenarios económicos.
<input type="checkbox"/>	Análisis de mercado.
<input type="checkbox"/>	Análisis de competidores.
<input type="checkbox"/>	Estrategias de venta.
<input type="checkbox"/>	Ninguna.

21. ¿Han mantenido reuniones con el equipo del Programa para definir estrategias de comercialización?

SI	
NO	

22. ¿Recibió Ud. algún otro financiamiento por parte del Programa (además del proyecto), tendiente a fortalecer su actividad productiva o la de la organización que integra?

SI	
NO	

23. ¿Considera que la intervención del Programa incrementó la cantidad de consumidores de su producción?

SI	
NO	

24. ¿Ha empleado su organización energías alternativas (eólica, solar, hidroeléctrica, etc.) en el desarrollo del proyecto y continúa con esa práctica?

SI	
NO	

25. ¿Cuenta Ud. o los integrantes de su organización con infraestructura para utilizar energías alternativas?

SI	
NO	

26. ¿Emplea o ha empleado Ud. fertilizantes ecológicos en su producción?

SI	
NO	

27. ¿Lleva adelante prácticas de reciclado de objetos/desechos que puedan ser reutilizados en el proceso productivo (compost, por ejemplo)?

SI	
NO	

28. ¿Conocen desde su organización la legislación local, provincial y nacional vigente en materia de cuidado medioambiental?

SI	
NO	

29. ¿Considera que desde su organización la respetan?

SI	
NO	

30. ¿Cómo evalúa la intervención del PRODEAR en el desarrollo de su producción? (entendida no sólo por un financiamiento específico sino a nivel más general en la producción).

	Muy positiva.
	Positiva.
	Normal.
	Negativa.
	Muy negativa.

Anexo N°4. Modelo de entrevista a técnicos y responsables del PRODEAR

1. ¿Cuánto cree que los proyectos formulados y ejecutados por el Programa incluyen/acercan a la comunidad local? ¿Y en relación con los actores del territorio?
2. ¿Qué rol tienen las mujeres en los proyectos? ¿Los jóvenes? ¿Las poblaciones originarias?
3. ¿Qué cambios cree que tuvo el Programa en las prácticas de los destinatarios?
4. ¿Qué participación tuvieron los actores locales en la formulación y ejecución de los proyectos?
5. ¿Qué estrategias económicas o herramientas se le dieron a los productores para que mejoren sus decisiones? ¿Qué resultado cree que tuvieron? (costos, estrategias de venta, marketing).
6. De acuerdo a todos los puntos /aspectos que considera el manual operativo, ¿considera que la estructura para ejecutarlo fue suficiente? ¿Qué evaluación hace? ¿Qué cambiaría?
7. ¿De qué manera evaluaban la ejecución del Programa? ¿Cómo seguían los proyectos? ¿Se implementó el sistema de seguimiento y evaluación?
8. ¿Hasta qué punto considera que fue tomada presente la dimensión de sustentabilidad? (cuidado del medio ambiente, reglamentación, prácticas renovables, uso de fertilizantes ecológicos)
9. ¿Cuál fue el criterio para asignar presupuesto a las cadenas productivas?

¡Muchas gracias por su tiempo!