



**UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA**
Universidad Jesuita

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

MAESTRÍA EN GESTION POLÍTICA

**Alcances y limitaciones del Programa de Entramados Productivos
Locales para la generación de condiciones para el Desarrollo
Rural**

Director: Dr. Andrés Matta

Alumna: Lic. María Cecilia Cuel

Julio de 2014

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación surge desde un interrogante personal, relacionado con la constatación del predominio de proyectos rurales que tiene el Programa de Entramados Productivos Locales en la Provincia de Córdoba.

Analizando la trayectoria del programa en la provincia, se ha constatado que más del 90% de los proyectos se aplican en zonas rurales en cuestiones relacionadas a la producción primaria, a pesar de que el Programa está diseñado para atender a cualquier tipo de producción en cualquier ámbito de la vida social, con el solo requisito de la asociatividad.

Dado que a partir del 2003 el Ministerio de Trabajo ha incorporado una visión cercana al desarrollo local y rural, es que este trabajo pretende analizar los alcances y limitaciones de este Programa en particular, para generar condiciones para el Desarrollo Rural.

A su vez, se ha planteado la necesidad de analizar el programa no solamente desde el diseño del mismo, sino desde su implementación, ya que la complejidad de esta política -que se diseña a nivel nacional y se ejecuta en los territorios mediados por la asistencia de las Gerencias de Empleo-, presenta dificultades y diferencias importantes en su puesta en práctica.

Para ello, el análisis se organizará de la siguiente manera: en un primer momento se realizará una lectura de los conceptos teóricos que fundamentarán estas indagaciones, principalmente la noción de desarrollo rural y el análisis de políticas públicas (capítulo 2); posteriormente se delinearán las cuestiones metodológicas más relevantes que darán lugar al modelo de análisis a emplear y a las dimensiones específicas sobre el Desarrollo Rural a las que se atenderán en el análisis (capítulo 3); el cuarto capítulo hará un somero repaso de la política de empleo implementada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, prestando especial atención al programa bajo análisis, el Programa de

Entramados Productivos Locales. Los capítulos 5, 6 y 7, revisarán los casos elegidos para el análisis: “Producción de Espárragos para la Exportación en Deán Funes”, el “Programa de Fortalecimiento al Sector Apícola en Villa de Soto” y el “Fortalecimiento del Sector Frutihortícola del Departamento Cruz del Eje”, respectivamente. El capítulo 8 se abocará a la comparación y análisis de los tres casos, tanto desde la perspectiva de la implementación de los propios proyectos (a lo que llamamos “interna”) como desde la capacidad de los mismos para generar Desarrollo Rural (“externa”). Por último, en el capítulo 9 de conclusiones, se realizará una síntesis de los hallazgos realizados, se intentará hacer recomendaciones para mejorar la capacidad del Programa de generar condiciones para el Desarrollo Rural y se analizarán las limitaciones del trabajo y las futuras líneas de investigación a realizar.

2. Marco Teórico

El presente análisis teórico tiene dos grandes secciones: el tema del Desarrollo Rural, por un lado, y el análisis de las políticas públicas por otro, dado que la investigación versará en torno a la posibilidad de una política pública de generar condiciones para el desarrollo rural. En un tercer momento se vincularán las dos temáticas realizando un relevamiento acerca de qué se está investigando en la actualidad sobre políticas públicas que fomenten el desarrollo rural.

De este modo, comenzaremos el análisis desarrollando la genealogía del concepto de desarrollo rural desde una concepción más general de desarrollo. En un segundo momento se hará un rastreo teórico del análisis de políticas públicas. En un tercer momento se analizará el “estado del arte” en los estudios de políticas públicas sobre desarrollo rural.

2.1 Desarrollo: de la Teoría de la Modernización hasta el Desarrollo Rural.

*El desarrollo es una utopía social por excelencia. En un sentido metafórico es el miltoniano **paraíso perdido** de la humanidad, nunca alcanzable debido a su naturaleza asintótica al eje de su propia realización.*

(Bosier: 1999;7)

La concepción del Desarrollo Rural se inscribe dentro de la discusión más amplia sobre el Desarrollo y las distintas adjetivaciones que se le han dado al mismo a lo largo del tiempo y de las discusiones teóricas: económico, humano, social, sustentable, local, entre otros.

2.1.1) El comienzo del concepto: desarrollo y subdesarrollo

Se sitúa el comienzo de la discusión sobre el desarrollo luego de la segunda postguerra, centrándose en ese contexto en el desarrollo económico.

Si bien el término desarrollo se venía utilizando con anterioridad, al igual que el de subdesarrollo, su popularidad se expande cuando es utilizado por el presidente norteamericano Harry Truman en 1949 al referirse a la necesidad de que Estados Unidos ayude a los países subdesarrollados a encontrar las vías para el desarrollo. Este discurso tiene lugar en la jura de su segundo mandato y tiene un claro sesgo anticomunista.

Nos debemos embarcar en un audaz programa para hacer que los beneficios de nuestros avances científicos e industriales estén disponibles para el desarrollo y crecimiento de las áreas subdesarrolladas (underdeveloped) (...) Creo que deberíamos poner a disposición de los amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimiento técnico para realizar sus aspiraciones de una vida mejor. Y, en cooperación con otras naciones, debemos fomentar la inversión de capital en áreas que necesitan desarrollo. (...) (Truman: 1949:1) Traducción Propia.

A partir de este discurso, los términos desarrollo y subdesarrollo empiezan a dar cuenta de las brechas existentes entre los países en cuanto a industrialización y tecnología y consecuentemente riquezas.

En este contexto, uno de los principales obstáculos percibidos para seguir el camino hacia el desarrollo de los países industrializados fueron las creencias, valores y tradiciones de los países no occidentalizados. (cf. Escobar:1999)

Desde este punto de partida, se abren dos grandes enfoques sobre el desarrollo en el periodo 1945-1980: modernización y dependencia.

Modernización:

El enfoque de la modernización es abordado desde distintas disciplinas: ciencia política, sociología, psicología, pero sin duda el más extendido y con mayor impacto ha sido el aporte de la economía.

Uno de los principales exponentes de la teoría de la **modernización económica** fue Walter Whitman Rostow, quien propuso la necesidad de un mayor desarrollo industrial y redistribución del ingreso en la población. La respuesta al atraso eran el capitalismo y la democracia. La clave, residía en seguir los pasos de los países desarrollados y llevar a cabo una revolución industrial en los países subdesarrollados. Para ello, era necesario vencer los obstáculos culturales que obstaculizaban la industrialización.

Rostow propone un camino de cinco etapas para llegar a la industrialización, que sucesivamente van llevando a las sociedades tradicionales hacia la modernidad (cf Macionis y Plummer; 2000; Valcárcel: 2006):

1. **Tradicional.** Es el punto de partida. Un indicador del bajo nivel de modernidad es el escaso nivel de producción *per cápita* y su dependencia del sector agrícola.
2. **Condiciones previas al impulso inicial.** Es el momento que la idea del progreso económico se propaga. Es cuando surge “el espíritu capitalista” a lo Weber, cuando hay personas dispuestas a ahorrar e invertir. El Estado Nación adquiere aquí un rol central porque garantiza las condiciones básicas para el despegue.
3. **Despegue.** Es la etapa donde se pone en marcha el crecimiento, habiendo vencido los obstáculos tradicionales. El motor del despegue es la innovación tecnológica y la industrialización.
4. **Marcha hacia la madurez:** se han roto mucho de los lazos tradicionales, la población rural ha migrado hacia las ciudades, la pobreza absoluta ha disminuido considerablemente como consecuencia del crecimiento económico.
5. **Consumo de masas (o alto consumo).** La producción masiva estimula el consumo de masas. A la vez, la producción se vuelca hacia la producción de bienes y servicios duraderos.

Se desprende de este apartado que uno de los principales indicadores del Desarrollo económico es el crecimiento del PBI, y los beneficios de ese crecimiento se esperaba que fueran producto del efecto derrame del mercado.

Desde el punto de vista **sociológico**, la modernización es concebida desde una perspectiva heredada de la teoría del cambio social de Durkheim, donde la sociedad tradicional caracterizada por una solidaridad mecánica se diferencia de la moderna (solidaridad orgánica) en virtud de su diferenciación e interdependencia. Esta noción es retomada por un sociólogo fundamental que fue Talcott Parsons. Desde su estructural funcionalismo, Parsons entiende que una sociedad moderna es aquella que presenta un elevado nivel de diferenciación social con roles y funciones claramente delimitados. Desde la visión parsoniana, lo que sostiene y perpetúa la organización social son los valores y las instituciones sociales. Son precisamente estos dos componentes los que atentan contra la modernización y cualquier avance en ese sentido debe propiciar políticas innovadoras sobre todo desde la educación.

Más allá de los aportes particulares que cada disciplina hizo a esta concepción, en términos generales podemos concluir que se entendía por modernización al

“proceso de desarrollo que debería emprenderse en América Latina, África, Asia y Oceanía dirigido a sentar las bases que permitiesen reproducir las condiciones que caracterizaban a las naciones económicamente más avanzadas del mundo, como la industrialización, la alta tasa de urbanización y de educación, la tecnificación de la agricultura y la adopción generalizada de valores y principios de la modernidad incluyendo formas concretas de orden, racionalidad y actitud individual”
(Valcárcel: 2006; 10)

Dependencia

La noción evolucionista y etnocentrista del desarrollo expuesta más arriba, fue fuertemente criticada, sobre todo desde los países que se definían como subdesarrollados. Para estos críticos, la diferencia entre países no se trata de una cuestión temporal, de un atraso en los estadios de evolución, sino que las

diferentes posiciones se relacionan con los diferentes roles dentro de un sistema de producción históricamente construido.

“la situación de subdesarrollo se produjo históricamente cuando la expansión del capitalismo comercial y luego capitalismo industrial vinculó a un mismo mercado economías que, además de presentar grados diversos de diferenciación del sistema productivo, pasaron a ocupar posiciones distintas en la estructura global del sistema capitalista. De ahí que entre las economías desarrolladas y las subdesarrolladas no sólo exista una simple diferencia de etapa o de estado del sistema productivo, sino también de función o posición dentro de una misma estructura económica internacional de producción y distribución. Ello supone, por otro lado, una estructura definida de relaciones de dominación”. (Cardoso y Faletto: 1978; 23)

Estos dos autores (Cardoso y Faletto) proponen una forma crítica de pensar la diferencia entre países, basados en esta constatación de dependencia y dominación. Partiendo de que el mundo capitalista es un sistema único, encontramos en él un centro dominante y una periferia dependiente (conceptos que reemplazarían el de países desarrollados y subdesarrollados respectivamente). En esa relación se genera un intercambio económico desigual que implica la transferencia de excedentes de la periferia hacia el centro¹. Esta transferencia se ha dado en la época de la colonia a través de la extracción de recursos en los países periféricos y en la actualidad con la internacionalización del mercado y la presencia de las multinacionales en estos mismos países.

Las opciones para salir de la dependencia fueron variadas dentro de este enfoque, oscilando entre posturas extremistas como el socialismo de Dos Santos y Gunder Frank o nociones más cercanas a las ideas de la CEPAL como la de Cardoso que propone la posibilidad de un *desarrollo capitalista dependiente*. (cf. Valcárcel: 1999).

Pero la crítica a la teoría de la modernización, también provino de países “centrales”. El sociólogo estadounidense Immanuel Wallerstein hace su aporte a la crítica de la modernización y el desarrollo a través de su concepción del “sistema mundo” y de la “economía mundial”. Remonta la dominación de los países

¹ En este análisis subyace la idea de deterioro de los términos de intercambio acuñado por Presbich y CEPAL.

centrales a la expansión del colonialismo, la cual se perpetúa hasta la actualidad por la dependencia tecnológica, industrial y la deuda externa. (cf. Macionis y Plummer: 2000)

2.1.2) Desarrollo sustentable (o perspectivas ambientalistas del desarrollo)

A partir de finales de los setenta y comienzo de los ochenta, surgen preocupaciones centradas en las consecuencias globales del crecimiento económico: las aproximaciones ambientalistas del desarrollo como el desarrollo sustentable y sostenible. Varios factores confluyeron para dar lugar a estas visiones: fracaso de los intentos socialistas por generar condiciones de igualdad y de algunos países en industrializar a través de la sustitución de importaciones y reacción a la creciente importancia del modelo neoliberal de mercado y la internacionalización de los capitales.

Surge en este contexto la noción de **Desarrollo Sostenible**, que en el informe “*Nuestro Futuro Común*” de Naciones Unidas de 1987 se define como “*la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”. (Naciones Unidas: 1987, 55). Este concepto se sostuvo como un principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. En su formulación inicial, se refería a equilibrar tres pilares del desarrollo: económico, social y la protección del medio ambiente.

2.1.3) Necesidades básicas

También a fines de los setenta surge un enfoque más centrado en las necesidades humanas, poniendo al ser humano en el centro de la escena y no al desarrollo económico o al medio ambiente. Así, Paul Streeten puntualiza:

“... el objetivo de los esfuerzos a favor del desarrollo es proporcionar a todos los seres humanos la oportunidad de vivir una vida plena...la

incumbencia fundamental del desarrollo son los seres humanos y sus necesidades” (citado en Valcárcel 2006:18).

Aquí, el objetivo es lograr satisfacer las necesidades básicas de las personas en cuanto a educación, salud, vivienda, trabajo, transporte y alimentación. Para esta postura, los indicadores del desarrollo ya no serían solamente el PBI sino también la esperanza de vida, mortalidad infantil, alfabetización, entre otros indicadores que darían cuenta de la satisfacción de las necesidades básicas.

2.1.4) El Neoliberalismo y el Consenso de Washington

A fines de los 80 y como consecuencia de la crisis de los estados de bienestar y el modelo de sustitución de importaciones, es que el liberalismo económico contraataca con todas sus fuerzas a través del modelo neo liberal del consenso de Washington. En este contexto, desarrollo pasaría de nuevo a ser un sinónimo de creciente económico. Los indicadores volverán a ser el PBI, para lo cual se asociaba discursivamente crecimiento económico y ajuste del Estado con enormes consecuencias en el desempleo, la pobreza y el bienestar social.

2.1.5) Enfoque de las capacidades y el desarrollo humano

En los 80 emerge también el importante aporte de Amartya Sen, quien pone el foco en la relación entre el desarrollo y la libertad. Y esta relación se da a través del concepto de **capacidades**. El fin del desarrollo, propone Sen, es expandir las libertades humanas y eso se logra a través de dotar a las personas de capacidades. Estas libertades se dan en el ámbito político, económico (con especial énfasis en la libertad de poder acceder al mundo del trabajo), y social (a través del acceso a servicios indispensables), y del goce pleno de los derechos humanos. Sen afirma criticando la idea de desarrollo que se centra en el crecimiento económico:

“Aunque la prosperidad económica contribuye a que la gente lleve una vida más libre y realizada, también lo hacen una mayor educación, unos mejores servicios de salud y de atención médica y otros factores que influyen causalmente en las libertades efectivas de las que realmente gozan las personas. Estos “desarrollos sociales” deben ser considerados directamente como “avances en el desarrollo” puesto que contribuyen a tener una vida más larga, más libre y más provechosa, además del papel que juegan en el aumento de la productividad, el crecimiento económico o los ingresos individuales” (Sen: 1998; 70)

En el texto anteriormente citado, Sen menciona los esfuerzos que ha hecho el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para lograr una noción de desarrollo más coherente con su propuesta; a través de los *Informes de Desarrollo Humano*, el PNUD expone esta postura cercana a la idea de capacidades de Sen. En su resumen ejecutivo el informe dice:

“El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades. Entre éstas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, educación y acceso a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo”. (PNUD: 1990; 19).

El indicador del desarrollo será ahora un Índice de Desarrollo Humano que se compone de tres dimensiones: Nivel de vida decente, que se mide a través del PBI per cápita; Vida larga y saludable, medido por la esperanza de vida; y el Acceso al Conocimiento, que se mide a través de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada.

2.1.6) Desarrollo Local, Regional y Territorial

A partir de los esfuerzos por llevar la discusión sobre el desarrollo a un nivel más micro, surge un enorme abanico de nociones que adjetivan el desarrollo como “local”, “territorial”, “endógeno”, “regional”, etc. Todas estas nociones tienen en común que intentan despegarse de la escala macro de las teorizaciones precedentes. Surgen así estos conceptos que revalorizan el desarrollo desde escalas menores a los países, cuyas políticas surgen de los actores del territorio

(o al menos los consideran) y que reivindican el carácter cultural y las idiosincrasias locales.

Lamentablemente, estos conceptos son utilizados a veces como sinónimos, otras veces intercambiados irreflexivamente, y en general presentan una gran polisemia.

Boisier esquematiza los diferentes conceptos de desarrollo partiendo desde el desarrollo territorial. El desarrollo es **territorial** cuando existe una

“comunidad que se reconoce y que tiene como auto referencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político-administrativo que define las competencias de ese territorio y su ubicación y papel en el ordenamiento jurídico nacional, es decir, un territorio organizado tiene una estructura de administración y, en algunos casos, también de gobierno. Estos territorios pasan a ser sujetos de intervenciones promotoras del desarrollo”. (Boisier: 1999; 8).

Lo territorial viene definido entonces por la escala geográfica dentro del territorio.

El **desarrollo regional**, en cambio, tiene más que ver con un proceso que con una escala territorial. Siguiendo a este autor, es “un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado “región”) que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio” (Boisier: 1999; 9).

Esta definición es más compleja que la anterior porque combina tres dimensiones: espacial, social e individual. Llama la atención el uso de la palabra “progreso” en la definición del autor, casi decimonónica. Para él, el “progreso” de la región debe entenderse como “la transformación sistemática del territorio regional en un sujeto colectivo”; por lo tanto, entra en juego el fortalecimiento de la sociedad civil (a través de la acción colectiva organizada) y el logro de una percepción de pertenencia regional. La dimensión individual implica que cada habitante de la región pueda, por medio de este proceso de cambio social, alcanzar su plena realización como persona humana (retomado de este modo las nociones de libertad de Amartya Sen (cf. Sen: 1998)).

Diferenciando con el concepto anterior, Boisier sugiere: “la región es un territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala”. (Boisier: 1999; 9)

Al respecto del concepto de **desarrollo local**, Boisier (cf. Boisier: 1999) sugiere que reconoce al menos tres matrices de origen: 1) se refiere a un tipo de regulación horizontal en clara oposición a la clásica verticalista de la posguerra; 2) es considerado como una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste (perspectiva mayormente adoptada por los autores europeos); y 3) hace referencia a la nueva dialéctica global/local que surge en el contexto de la globalización.

Un autor que Boisier coloca en la primera y tercera categoría de definición es Buarque. Este autor, sin embargo, realiza una conceptualización integral del concepto de desarrollo considerando la dimensión territorial, la sustentabilidad ambiental, la acción organizada y la inserción global. Incluye además el concepto de “energías” sociales similar al de capital sinérgico del propio Boisier:

“El desarrollo local es un proceso endógeno registrado en pequeñas unidades territoriales y agrupamientos humanos capaz de promover el dinamismo económico y la mejora de la calidad de vida de la población. Representa una transformación singular en las bases económicas y en la organización social a nivel local, resultante de la movilización de las energías de la sociedad, explorando sus capacidades y potencialidades específicas. Para ser un proceso consistente y sustentable el desarrollo debe elevar las oportunidades sociales y la viabilidad y competitividad de la economía local, aumentando la renta y las formas de riquezas al mismo tiempo en que asegura la conservación de los recursos naturales. A pesar de constituir un movimiento de fuerte contenido interno, el desarrollo está inserto en una realidad más amplia y compleja con la cual interactúa y del cual recibe influencias y presiones positivas y negativas. Dentro de las condiciones contemporáneas de globalización e intenso proceso de transformación, el desarrollo local representa también alguna forma de integración económica con el contexto regional y nacional, que genera y redefine oportunidades y amenazas, exigiendo competitividad y especialización.” (Buarque: 1999; 9)

Retomando a Boisier, el autor reflexiona sobre la diferencia entre lo local y lo regional. La diferencia está en una cuestión de escala tanto territorial como funcional. Por el lado de la escala funcional, hay funciones que pueden abordarse desde lo local (promoción del empleo) pero otras que son de alcance regional (promoción de la investigación científica y tecnológica) (cf. Boisier: 1999).

Una cuestión remarcada por el autor que parece de especial relevancia para este trabajo, tiene que ver con la **distinta importancia relativa que adquieren en estos dos casos (local/regional) los actores individuales y corporativos o institucionales**. El territorio local se rige más por la lógica de la proximidad, con contactos cara a cara y las tradiciones y costumbres son muy importantes. Por el contrario en niveles regionales, serán más influyentes los actores institucionales. Diríamos, desde el punto de vista de Giddens (cf. Giddens; 1998), que los actores individuales tienen mayor capacidad de agencia en el contexto local que en el regional.

En estrecha relación con esto, y en el marco de la reflexión sobre el desarrollo endógeno, Boisier indaga sobre la relación entre crecimiento y desarrollo en el contexto de la globalización:

“en el contexto de la globalización (y de alta movilidad espacial del capital) el crecimiento territorial es más y más exógeno (como regla general) a medida que el recorte territorial es más y más pequeño debido a que la matriz de agentes que controlan los actuales factores de crecimiento (acumulación de capital, acumulación de conocimiento, capital humano, política económica global, demanda externa) tiende a separarse más y más de la matriz social de agentes locales, siendo los primeros en su mayoría agentes residentes fuera del territorio en cuestión. Por el contrario, el desarrollo debe ser considerado como más y más endógeno, debido a su estrecha asociación con la cultura local y con los valores que ella incluye”.
(Boisier: 1999;15)

Destacamos esta reflexión ya que, cuando consideremos el desarrollo rural, nos centraremos en la construcción de dos tipos de capital social, lo cual se relaciona precisamente con reforzar las relaciones internas (más de tipo horizontal) y externas (más de tipo vertical).

Considerado de este modo, la endogeneidad es fundamental para el desarrollo (tanto local como regional); Boisier plantea que se presenta en al menos cuatro planos o dimensiones:

1. **Político.** Capacidad regional para tomar decisiones y ejecutar políticas de desarrollo y negociar;
2. **Económico:** apropiación y reinversión de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional (o local)
3. **Científico tecnológico:** capacidad para generar impulsos tecnológicos
4. **Cultural:** considerada ésta como una matriz generadora de identidad socioterritorial.

Es aquí cuando el autor introduce la noción de **sinergia**, entendida como la interacción de todos estos actores y plano social para llevar adelante el proyecto de desarrollo. Los procesos de desarrollo local o regional, dependiendo de la escala territorial y funcional, son procesos sinérgicos que involucran mucho más que el crecimiento económico y que incluyen y necesitan a todos los actores de la región (públicos y privados).

Considerado así el desarrollo como una cuestión relacional, surge de inmediato la importancia de la **proximidad**, ya que favorece la sinergia, desde varios puntos de vista. (cf. Madoery: 2008)

Desde el punto de vista económico, se refiere a fenómenos como la transmisión no mercantil de ciertos costos y beneficios, la difusión de las innovaciones, el uso compartido de las infraestructuras, las vinculaciones hacia adelante y hacia atrás en las cadenas productivas, fenómenos que favorecen los rendimientos crecientes a escala y la reducción de costos de transacción que se deben a la organización del sistema productivo local. Desde un punto de vista social y axiológico, la proximidad permite realizar el valor de la confianza; desde el punto de vista del conocimiento, favorece procesos de aprendizaje de carácter colectivo en el que participan los decisores, técnicos y trabajadores, en colaboración con otros actores territoriales. Por último, desde un punto de vista político institucional, la

proximidad refiere al establecimiento de reglas de juego y la generación de incentivos orientados al consenso y los acuerdos.

Desde esta perspectiva, Madoery sostiene

“el territorio es un ámbito y el desarrollo un proceso de construcción política. Lo local representa su punto de encuentro, el ámbito donde los agentes territoriales adquieren capacidad de fijar el rumbo, de “construir” desarrollo. El Desarrollo Local es, por tanto, un proceso territorializado de maduración social (aprendizaje colectivo para el cambio cultural) y construcción política que se despliega en múltiples dimensiones” (Madoery: 2008 web)

El concepto de desarrollo rural es similar al de desarrollo local y regional, teniendo presente que las escalas y los actores difieren notablemente en la ciudad o en el campo. Factores como la densidad poblacional, la dificultad de acceso de personas y mercancías, los difusos límites políticos administrativos y la simultaneidad de roles², requieren un tratamiento especial para la problemática del desarrollo pero siempre dentro de la lógica de la endogeneidad y la sinergia.

2.1.7) Desarrollo Rural

Lattuada, Márquez y Neme, entienden al Desarrollo Rural como *“la mejora progresiva y constante de la calidad de vida de la población rural”* (Lattuada, et al: 2012: 10). Agregan que el aumento de los volúmenes y la calidad de la producción agropecuaria es un instrumento central pero no el único, ni un fin en sí mismo, en acuerdo con todas las teorías que sostienen que el desarrollo no es sólo ni mucho menos que crecimiento económico. Este desarrollo rural atiende a las necesidades y articulaciones de diferentes actores socio productivos agrarios y no agrarios; propicia el poblamiento armónico del país interior y contribuye al bienestar general. (cf. Lattuada, et al: 2012, 10 y ss)

² Con este concepto nos referimos a que en el ámbito rural el político es a la vez productor y quizás docente. Normalmente nos encontramos que cumplen múltiples funciones a la vez.

Aportes de los Organismos Internacionales a la definición:

Lattuada, *et al* realizan una síntesis de los aportes de los organismos internacionales sobre el tema:

El **Banco Mundial** para financiar proyectos que fomenten el desarrollo rural, privilegia tres ejes centrales que deben estar presentes en las políticas:

- a) Inversión en bienes públicos agrícolas;
- b) Mitigación de la pobreza rural;
- c) Fortalecimiento de las organizaciones de acción colectiva local.

Por su parte el **Banco Interamericano de Desarrollo**, pone fuerte énfasis en la noción de territorio: promueve la transformación productiva de la económica rural, incluyendo actividades agrícolas y aquellas que no lo son, por medio de la inversión en capital físico, humano y social en los territorios rurales. A ello, agregan la necesidad de contribuir a la modernización y fortalecimiento de las instituciones del Estado, con énfasis en el ámbito local y en el rol de regulador y facilitador en sus diferentes niveles y el fortalecimiento de la sociedad civil (Lattuada, *et al*: 2012, 29)

Por su parte el **Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)**, hace hincapié en la noción de empoderamiento de los pobres rurales para darles la oportunidad de salir de la pobreza.

De este modo, Lattuada, *et al*, remarcan que el BID, BM y FIDA tienen un denominador común: **una intervención basada en la estrategia de desarrollo territorial rural que propone una reconstrucción productiva, institucional y social con énfasis en lo local y en la sociedad civil.**

¿Qué es lo rural?

Dentro de esta discusión, es necesario incorporar algunas consideraciones sobre qué entendemos por “rural” hoy, ya que -como muchos autores puntualizan- la realidad rural ha venido cambiando sustancialmente en los últimos años.

Lattuada, *et al* citan a Gómez Echenique para explicar esta especificidad de lo rural. Para ello, este autor propone una delimitación acerca de lo que debe considerarse como “lo rural”, definiendo sus espacios, actividades, especificidad y alcance. En cuanto a espacio y actividades, lo rural se refiere a espacios con densidad relativamente baja de población donde sus habitantes realizan distintos tipos de actividades: agricultura, forestación, ganadería, artesanías, reparaciones, industrias pequeñas y medianas, pesca, minería y demás actividades extractivas de recursos naturales y turismo rural (...) En cuanto a su especificidad, las relaciones sociales tienen un fuerte componente personal propio de territorios con una baja densidad poblacional relativa, donde predominan las relaciones vecinales y de parentesco entre una parte significativa de los habitantes (Lattuada, *et al*: 2012, 63).

A estas consideraciones Lattuada, *et al* agregan algunas aclaraciones relacionadas con la forma de medición actual en la Argentina. Según estos autores, en la Argentina se considera rural a la población agrupada en localidades de menos de 2.000 habitantes y a la población dispersa en campo abierto. El INDEC³ define como dispersa a las áreas en el campo abierto donde los hogares no están vinculados por calles o disfruten servicios urbanos.

Los autores agregan que hay otras formas de considerar lo rural, que tiene por resultado otras mediciones. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), recomienda que el criterio a utilizar sea la densidad poblacional, estableciendo como indicador la existencia de menos de 150 personas por km². Considerando este parámetro y combinado con la distancias a centros urbanos intermedios (más de una hora de viaje a la ciudad

³ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

más cercana de 100.000 habitantes o más), nuestro país pasaría de tener un 11% de población rural a un 44%.

Esta forma de medición propuesta por la OCDE parece de suma utilidad porque introduce tres componentes que son de especial interés en la realidad argentina: la posesión o no de medios de locomoción de la población dispersa; la disponibilidad de medios de transporte público y la inversión del Estado en infraestructura conectiva.

De todos modos, a los fines de este trabajo y apelando a la mayor accesibilidad del dato, se utilizará el criterio del INDEC para caracterizar a las poblaciones rurales y elegir los casos a estudiar. Realizar las mediciones necesarias para calcular la población rural siguiendo la metodología de la OCDE, requeriría de otro trabajo de investigación.

La diferencia entre lo rural y lo agrario (espacio y actividad)

Atendiendo a la noción de lo rural como un “espacio” donde se desarrollan diferentes relaciones sociales atravesadas por la particularidad de la distancia entre las personas y hacia los centros urbanos, es necesario deslindar este concepto con otro generalmente asociado que es el de lo agrario, siendo que este último se relaciona más con un tipo de actividad económica. A continuación se harán algunas consideraciones sobre el tema.

Lattuada *et al* proponen que “*lo rural parece hacerse menos agrario a medida que se hace más capitalista en sus relaciones de producción e intercambio*” (Lattuada *et al* 2012: 64). Esta frase hace mención a una situación descrita por varios de los autores consultados sobre el tema (*cf.* Ferrer, 2004; Ferrer *et al*: 2006; Cáceres *et al* 2010), que destacan la diversificación de actividades al interior del espacio rural. En palabras simples, la actividad rural ya no es sólo agraria, sino que combina otras actividades como industriales, artesanales e incluso las personas

trasvasan las fronteras prediales y buscan generar ingreso fuera del campo familiar, buscando empleo o changas en las ciudades y pueblos cercanos (o no).

Estas transformaciones han posibilitado la construcción de una “nueva ruralidad” en la que los pueblos y ciudades cuya actividad económica gira en torno al dinamismo generado por la producción y los servicios agropecuarios, cambian los estilos de vida tradicionalmente rurales, mientras el espacio local deviene lugar de convergencia entre lo rural y lo urbano.

Si tomamos el caso de la provincia de Córdoba, donde en los últimas décadas se ha vivido un importante corrimiento de la frontera agropecuaria, debido a la mayor rentabilidad de la soja y otros *commodities*, vemos cómo antiguos productores asentados en diversos territorios de la provincia, han tenido que “correrse” empujados por las grandes empresas capitalistas, hacia zonas con peores condiciones de producción y han quedado reducidos en sus propiedades (y por extensión en sus posibilidades productivas) (*cf. Cáceres et al: 2010*). En esta realidad, las estrategias de supervivencia se han vuelto diversas transformando la vida rural con mucha mayor relación con los centros urbanos. No obstante esta diferenciación, Lattuada *et al.* destacan que la actividad agrícola sigue siendo central y dominante en el ámbito rural, sobre todo entre la población dispersa.

Una de las principales características de la población rural es que gran parte de ella se encuentra en situación de pobreza y por ello algunas definiciones de desarrollo rural (DR) plantean que el mismo se relaciona con la disminución de la misma. (*cf. Lattuada, et al 2012; Durston 2002; Schejtman y Berdegú 2004*)

Dentro de las nociones de DR que se han analizado, en general se pueden mencionar dos ejes comunes que se relacionan con las políticas públicas en América Latina:

- 1) Políticas basadas en aspectos sociales. Normalmente enfocados en la asistencia.

2) Políticas basadas en aspectos económicos. Suelen tener un carácter sectorial.

Lattuada *et al*, sugieren la necesidad de considerar un último punto para el abordaje del DR:

3) Políticas tendientes a generar un poblamiento armónico del territorio. Es decir, que cuando se piensa en fomentar el desarrollo rural, debe considerarse que es un objetivo para todo el territorio nacional, en pos de lograr un poblamiento menos centrado en las ciudades.

Este tercer punto parece central, siempre que los beneficiarios de las políticas de desarrollo rural fundamentan sus proyectos y los pedidos de ayuda al Estado en la necesidad de evitar que los jóvenes “sigan poblando las villas de la capital”.

Por su parte, Schejtman y Berdegú del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (CLDR), trabajan bajo el concepto de **“enfoque territorial del desarrollo rural”** que muestra algunos matices diferentes con respecto al DR. Esta perspectiva define al Desarrollo Territorial Rural (DTR) como

“un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios” (Schejtman y Berdegú: 2004; 4)

Retomando la distinción antes realizada entre lo rural y lo agrario, el CLDR enfatiza la necesidad de terminar con la identidad desarrollo rural /desarrollo agropecuario; rescata la importancia de los vínculos urbano-rurales y con mercados dinámicos; enfatiza la innovación tecnológica; y plantea la exigencia de reformas institucionales, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, concertación social, intersectorial y público-privada, y con otros actores. (Schejtman y Berdegú: 2004; 4)

En el intento de formular un marco conceptual potente y que sirva de insumo para la generación de políticas públicas eficientes, los autores plantean siete elementos a considerar para nutrir el enfoque de DTR:

a) **Competitividad:** determinada por la amplia difusión del progreso técnico y el conocimiento. Sin embargo, ser competitivo en el contexto del mundo rural significa tener la capacidad de generar mejores empleos (incluido el autoempleo), que conduzcan a incrementos sostenibles de los ingresos como requisito para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales:

b) **Innovación tecnológica en:** (1) procesos: transformando los insumos en productos con mayor eficiencia; (2) productos: pasando a bienes de mayor valor y/o a demandas más elásticas y dinámicas; o (3) gestión: en la forma de organización y de relaciones con los mercados, que eleve la productividad del trabajo;

c) **Carácter sistémico de la innovación,** es decir que no es un atributo de empresas o unidades de producción individuales o aisladas, sino que se funda y depende de las características de los entornos en que están insertas, donde intervienen los sistemas de educación, investigación y desarrollo, información y financiamiento, junto con una gama de proveedores de servicios e insumos. Se trata, por lo tanto, de una óptica que enfatiza las articulaciones multisectoriales en un espacio determinado.

d) **Demanda externa al territorio** como motor de las transformaciones productivas y, por lo tanto, como factor esencial para los incrementos de la productividad y el ingreso. En el marco de las condiciones de pobreza de los productores de la agricultura familiar, si la producción se destina a la demanda interna, se terminan produciendo “círculos de pobreza” donde los escasos recursos circulan entre los “pobres conocidos”. Se trata de cambiar la estrategia orientada por la oferta, para adoptar otra orientada por la demanda externa al territorio o, en otras palabras, por una lógica que se propone hacer lo necesario

para satisfacer los requerimientos del exterior respecto de los bienes y servicios que el territorio puede generar.

e) **Vínculos urbano-rurales:** son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas dentro del territorio, por cuanto es a través de ellos que se opera la relación con la demanda externa a él, pero además porque determinan la viabilidad de ciertos emprendimientos debido a sus condiciones de acceso a insumos, conocimientos, redes y relaciones, que son externos al mundo rural.

f) El **desarrollo institucional:** se refiere a la existencia de redes de relaciones sociales de reciprocidad basadas en la confianza; elementos culturales e identidad territorial; y redes con actores externos al territorio (capital social endógeno y exógeno; vínculos fuertes y débiles.). Estas instituciones son el elemento que liga a los proyectos colectivos de desarrollo rural y resultan absolutamente indispensables para que los procesos de desarrollo tiendan a superar, y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a los sectores pobres de las oportunidades y beneficios de dichos procesos.

g) **El territorio como construcción social:** supone concebir al territorio no como un espacio físico “objetivamente existente”, sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación). Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades.

Teniendo en cuenta los desarrollos precedentes, se hace necesario agregar un eje conceptual que implícitamente aparece en las dos concepciones antes analizada: la idea de **capital social**. Para ello, se referenciará un documento de la CEPAL de gran interés para esta investigación: “El Capital Social Campesino en la Gestión del Desarrollo Rural” de John Durston. Este autor considera de vital importancia el

estudio del capital social en el ámbito rural ya que “la presencia en el campo de redes comunitarias más estrechas y duraderas impide muchas de las peores manifestaciones de la pobreza urbana” (Durston: 2002; 34) y a la vez puede ser una importante herramienta para la salida de esa pobreza.

Este autor define capital social como

“el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación. Ello constituye un capital en el sentido de que proporciona mayores beneficios a quienes establecen este tipo particular de relaciones y que puede ser acumulado”. (Durston: 2002; 16).

El autor advierte algunas particularidades sobre el capital social campesino, a saber,

“la comunidad rural provee un ambiente propicio para que emerja o se cree capital social. La situación de relativa estabilidad de las relaciones interpersonales, cruzadas a la vez por relaciones de parentesco, en un espacio local durante toda la vida, promete desde ya ser un precursor del capital social. Con todo, es importante no caer en la visión idealizada del romanticismo bucólico, el comunitarismo o el campesinismo. Las relaciones sociales en la comunidad rural son ciertamente complejas, pero no necesariamente densas, porque el espacio social es afectado por el espacio geográfico, y la distancia entre los vecinos —asentados en general en forma dispersa— y la insuficiencia de los medios de transporte atentan contra el surgimiento de una fuerte institucionalidad rural de capital social, sea individual —en redes— o comunitario —en instituciones”. (Durston: 2002; 35).

Podemos decir entonces, que en el medio rural existen elementos propicios y otros contrarios a la formación de capital social: el balance que se hagan de esos dos componentes depende de las relaciones al interior de cada comunidad pero también de las acciones que puedan llevarse a cabo desde el Estado para fomentar esas redes.

Durston hace una interesante tipología de tipos de capital social entre los que se destacan el capital social puente y el de escalera.

- ***El Capital social puente: alianzas regionales***

Hace referencia a los vínculos que permiten que el grupo entre en contacto con personas e instituciones distantes. En esta función destacan particularmente los vínculos extensos horizontales, es decir, los que se establecen entre actores de similar poder. Los vínculos extensos horizontales (de amistad, deporte, matrimonio, acción cívica, etc.) que se establecen en el territorio entre varias comunidades campesinas son la base de las organizaciones asociativas de segundo nivel y permiten constituir alianzas y coaliciones. Éste es el capital social puente, de gran importancia en el contexto de la pobreza, porque permite a las comunidades y organizaciones de los sectores pobres tender puentes entre sí, lo cual amplía la comunidad y el grado de confianza, dado que su principal fuerza está en la unión y en los números (volumen de producción, cantidad de personas interesadas en una obra, etc.) (Durston: 2002; 35)

- ***Capital social “de escalera”: reciprocidad con control asimétrico***

Este tipo de capital social hace referencia a los vínculos que trasvasan los estratos sociales o las relaciones de poder. Aunque las asimetrías de poder permanecen, lo importante es que este capital conecta a un actor de escaso poder verticalmente con otro de mayor poder. Puede ser el caso de un patrón político con su cliente, pero también el de miembros de las comunidades con funcionarios públicos interesados en el desarrollo de esa región. Al respecto, Durston pone énfasis en la relación personal de los funcionarios del Estado con los actores del territorio como una cuestión clave para el desarrollo rural: “los vínculos afectivos de confianza y reciprocidad entre los funcionarios públicos con vocación de servicio y los grupos excluidos o los actores débiles son justamente la clave de la sinergia entre el Estado y la sociedad civil”. (Durston: 2002; 50) Incluso incluye el fomento del vínculo afectivo entre el funcionario y la comunidad atendida como uno de los grandes requisitos para el Desarrollo Rural.

De este modo, considerando el aporte realizado por los autores trabajados más arriba y a los fines del presente trabajo de investigación, se conceptualizará al desarrollo rural de la siguiente manera:

Se entiende al desarrollo rural como **la mejora progresiva y constante de la calidad de vida de la población rural**. Para ello, se considera al aumento de los volúmenes y la calidad de la producción agropecuaria como un instrumento importante, pero también se pone en un lugar central la atención a las necesidades y articulaciones de diferentes actores socio productivos agrarios y no agrarios, el aumento y mejora de los puestos de trabajos rurales, como así también a la cuestión poblacional. Esto es, el desarrollo rural apunta a disminuir los procesos migratorios que se dan del campo a las ciudades, evitando la concentración poblacional en los grandes centros urbanos y el despoblamiento de la zona rural.

Cabe destacar que la mitigación de la pobreza es vista como uno de los objetivos del desarrollo rural pero no como parte constitutiva de su definición. Se considera que la inclusión de la idea de disminución de la pobreza, puede llevar a confundir a políticas asistenciales con políticas de desarrollo.

Asimismo, se recupera la noción del CLDR, que considera al DR como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado. Esa transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos y esto necesariamente requiere la integración vertical y horizontal de las unidades productivas con sus clientes y proveedores –desde una visión minimalista- y de las cadenas productivas del territorio en una visión más abarcativa. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos

relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población rural participe del proceso y sus beneficios.

Por último, y en sintonía con la idea de articulación de los agentes internos y externos y de la integración horizontal y vertical, se recupera la noción de Durston de capital social puente y escalera, destacando precisamente la necesidad de relacionamientos con pares extraterritoriales pero también con personas de mayor poder o de diversas extracciones sociales.

2.2 ¿De qué hablamos cuando hablamos de Análisis de Política Pública?

Como se ha venido desarrollando hasta el momento, el presente trabajo tiene como finalidad el análisis de una acción del gobierno tendiente a mejorar las condiciones de vida de la población. Esta propuesta nos lleva directamente a adentrarnos en el ámbito del Análisis de las Políticas Públicas.

El análisis de las políticas públicas resulta relevante desde una doble perspectiva: por un lado, como forma de aporte al conocimiento sobre este ámbito de acción social, utilizando la metodología de las ciencias sociales (propósito académico); a su vez, el conocimiento recabado en estas investigaciones debe servir necesariamente como insumo para la reflexión y mejora continua de las acciones del gobierno (propósito político) (cf. González Tachiquin: 2005). Evidentemente, estos dos propósitos no están en la realidad disociados, aunque muchas veces desde ambos ámbitos se desconoce la verdadera interacción entre uno y otro.

2.2.1) Definición de Política Pública

Existe una innumerable cantidad de definiciones y perspectivas que definen qué es una política pública. Para establecer un punto de partida, rescatamos el intento de síntesis realizado por González Tachiquin:

“una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados. En nuestro concepto concurren los aspectos institucionales, los fenómenos participativos, las fórmulas de representación y otros elementos relacionados con las dimensiones y rendimientos efectivos de la democracia (...)” (González Tachiquín, 2005:12).

A su vez, se agregan algunos aportes más que parecen apropiados para entender el fenómeno desde el punto de vista de la Argentina:

Según cita el propio González Tachiquín, Dye aporta la idea de que “al hablar de política pública hacemos alusión «a todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer» debido a que el no actuar también se considera paradójicamente en determinadas ocasiones como «actuar del poder público.»” Este “rescate de la omisión” parece como un punto central porque muchas veces da cuenta del alcance real de las políticas.

A su vez, considerar la omisión estatal como una acción es coherente con la idea de estrategia propuesta por Mintzberg y Jorgensen, en el sentido de que el olvido sistemático de temas y poblaciones, puede perfectamente ser considerada como una estrategia emergente de las organizaciones públicas. (cf. Mintzberg y Jorgensen: 1995)

El último aporte que parece oportuno introducir es el hecho de que toda política pública involucra la movilización de recursos públicos (cf. González Tachiquín, 2005). En este sentido, lo público no sólo lo es porque proviene del Estado, sino porque atiende a asuntos de interés público a través de la asignación de recursos públicos.

2.2.3) Análisis de las Políticas Públicas

Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos.

(Aguilar Villanueva 1992b; 9)

El estudio del diseño de las Políticas Públicas

Una vez explicitado lo que se entiende por política pública, se especificará el modo en que se abordará la política a analizar, es decir: teniendo en cuenta el amplio concepto esbozado más arriba, es importante ver si se analizará desde el punto de vista de la toma de decisiones, de la participación que los ciudadanos tienen en el diseño de la política o en el impacto de las políticas aplicadas.

A los fines de esta investigación, se partirá de la intuición planteada por Mintzberg y Jorgensen (1995) de la existencia de un modelo dominante que separa la formulación de la política pública de su aplicación (modelo racional), en donde el conocimiento –de los altos mandos- precede al acto – de los funcionarios de línea, a lo que simplifican con la división entre políticos electos y burócratas. Este modelo dicotómico simplificado resulta en lo teórico inadecuado y en la realidad inexistente. Entrando en esta discusión, Aguilar Villanueva (1992) sostiene que, con respecto a la bibliografía sobre análisis de políticas públicas, se puede establecer un continuum que va desde esta noción racional hacia una noción transaccional de la política. Este último enfoque destaca el cariz político de las políticas públicas, aceptando que en el diseño e implementación de las mismas se encuentra involucrada una diversidad de actores e instituciones, con posiciones heterogéneas, en donde se pone en evidencia las relaciones de poder y las negociaciones.

La tradición más racionalista del análisis de las políticas públicas centra su estudio en el proceso de toma de decisiones. Dentro de este extremo se ubica el programa fundacional de Laswell de 1951, conocido como *policy science of democracy* (Ciencias de las Políticas de la Democracia). Estas ciencias se entendían multidisciplinarias y contextuales, y escogen los problemas a tratar desde posiciones valorativas previas, preferentemente cuestiones que hacen a la democracia y la dignidad humana. Posteriormente, a comienzos de los años 70, Laswell relanza su programa con una distinción muy importante en las ciencias de las políticas: la distinción del conocimiento “de” el proceso de la política y “en” el proceso. El primero consiste en conocer el proceso de toma de decisión de la política “como de hecho sucede” (Aguilar Villanueva 1992a:52), y el segundo, en incorporar los datos y modelos de las ciencias en el proceso de deliberación de la política con la finalidad de incrementar la racionalidad de la elección política. Laswell insistía en que estas dos etapas son complementarias e interdependientes a la vez que es una tarea multidisciplinaria y contextual. Así, la ciencia de las políticas era concebida como “una teoría normativa de carácter tecnológico, que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública”. (Aguilar Villanueva 1992a; 53)

En el otro extremo del *continuum* se ubican las teorías o autores que suponen una visión negociadora, concertada, pragmática de la política, que incorporan además de la decisión otros factores que interviene en el desarrollo de la misma, como los grupos de poder, los actores de veto, la disuasión y argumentación y la negociación.

A lo largo de la discusión, entonces, encontramos dicotomías que supieron ubicarse en dos grandes campos disciplinares: “análisis de políticas (*policy analysis*), orientado normativamente a la búsqueda de la mejor política pública en término de eficiencia y equidad por un lado, y el estudio de la elaboración de las políticas (*policy making research*), orientado positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político

administrativo dado o un gobierno particular en sus políticas públicas” por el otro. (Aguilar Villanueva 1992b: 42)

De este modo,

“el análisis de políticas dominante⁴ se caracteriza por incorporar explícitamente el esquema de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos son: determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias se consideran idóneas para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción, comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima, evaluación de resultados, aprendizaje reiterativo según los resultados”. (Aguilar Villanueva 1992b: 44)

Podemos ubicar dentro de esta tradición al análisis de sistemas de Quade, el análisis de costos beneficios y la investigación de operaciones entre otras.

Contra esta idea de racionalidad reaccionaron varios autores desde diversas perspectivas, criticando la posibilidad de tomar decisiones racionales en un contexto de información imperfecta y racionalidad limitada (*cf.* March y Simon: 1994) y el desconocimiento de la existencia de otros actores relacionados con la toma de decisión. En este segundo extremo, podemos mencionar a una serie de politólogos que “con referencia a las teorías pluralistas, (neo)corporativistas, de élites y clases, consideran que en análisis es sólo un elemento entre los muchos que intervienen en el proceso de elaboración de una política”. (*cf.* Aguilar Villanueva: 1992b)

En este sentido, y no abandonando el ideal de racionalidad, pero aceptando que hay serias limitaciones para las elecciones racionales de los actores, Lindblom propone su esquema “incremental” de políticas. Esta visión mucho más realista de la política da por sentada la falta de información, tiempo y recursos y sostiene que los *decision makers* deciden recortando las premisas de las decisiones a las políticas que vienen funcionando, al *statu quo*, y dentro de esas opciones producen ajustes mínimos, incrementales a las políticas existentes. Pero esta limitación de la política no es ingenua, Lindblom está llamando la atención a varios

⁴ (el racionalista)

aspectos. Primero, las elecciones limitadas se realizan dentro de ciertos valores aceptados de antemano, muchas veces acorde con las plataformas y arreglos partidarios; segundo, que en esos ajustes incrementales se juegan los arreglos y negociaciones de los diversos actores sociales implicados en el juego de la política.

A partir de la provocadora apuesta de Lindblom, surgen muchas críticas desde el racionalismo y desde autores que pretenden profundizar la noción negociadora, dialógica e interaccionista propuestas por el autor.

“Las ideas de Lindblom dieron pie a dos corrientes: por un lado, la del análisis como "arte y artesanía" (Majone: 1978, Wildavsky, 1979) que en su fórmula más elaborada terminó en una "concepción dialéctica del análisis de políticas" (Majone, 1989); por el otro lado, la tendencia a alejarse del análisis como un simple ejercicio de "especulación intelectual" y darle más peso a la viva realidad de la "interacción social" (Wildavsky, 1979)” (Aguilar Villanueva: 1999a; 57).

La primera corriente retoma, la idea del "análisis partidario" como instrumento de persuasión y acuerdo frente a rivales políticos. La segunda corriente amplía las tesis pluralistas del "ajuste mutuo" entre actores políticos.

Wildavsky, llama así la atención sobre la importancia de considerar a la política pública desde el punto de vista de la interacción social. De este modo, el análisis debe ser el esfuerzo sistemático por encontrar un balance entre la teoría y la metodología, por un lado, y la acción social y el proceso político, por el otro.

2.2.4) El estudio de la Implementación de las Políticas Públicas:

*Implementación es también la reivindicación de la
cotidianidad social*

Aguilar Villanueva: 1993: 58

A partir de los años setenta comienzan a popularizarse los estudios sobre la implementación de la política pública, frente a enormes fracasos de las políticas públicas en curso. Se empezó a dudar que una buena política pública sólo dependiera de la forma en que ésta es diseñada. De a poco se fueron incorporando al análisis cuestiones relacionadas con la implementación, con lo que sucede entre el diseño y los resultados: distorsiones burocráticas, resistencias locales, problemas de coordinación entre instancias de gobierno, diversidad de intereses, falta de acogida de las políticas por parte de los pretendidos beneficiarios. La consideración de todos estos factores en el momento de la implementación, y la constatación de que ellos son centrales en el éxito o fracaso de la política, pone en evidencia el aspecto político de las políticas, que ya había sido retratado por algunos autores como Wildavsky, quien sostenía que éstos eran aspectos a considerar en el diseño de la política. Esta reivindicación de la política, hace más necesaria la consideración que hacía el citado autor a la interacción social.

En los análisis pioneros de implementación, como los de Bardach y Pressman y Widlavsky (cf. Bardach: 1977; Pressman y Widlasvky: 1973), se centraron en estudios de casos de implementación de políticas específicas y destacan algunos factores que en el proceso de implementación atentaron contra el éxito de sus objetivos: el papel de las organizaciones burocráticas intervinientes en el proceso, con su cultura y hábitos organizacionales, la compleja relación entre el gobierno central y los gobiernos locales, la tendencia del gobierno central a proyectar metas de difícil cumplimiento; la dificultad de la cooperación (o el problema de la acción

colectiva) y la introducción de los conceptos de **puntos de decisión** y **claros** que tiene que ver con los actores intervinientes en la implementación de una política (cf. Pressman y Wildavsky: 1973). Otro tipo de problemas detectado en los estudios de implementación se relaciona con la constatación de errores o desaciertos en la teoría causal que dio origen a la política, lo cual pone en el tapete los límites de la decisión racional.

Teniendo en cuenta todos estos primeros “descubrimientos” que surgen de los estudios de implementación es que empieza a considerarse que uno de los principales errores del análisis de políticas públicas es la desarticulación entre análisis e implementación.

“Las dificultades de la implementación deben formar parte de la formulación inicial de la política. La implementación no debe ser concebida como un proceso que sucede después independientemente del diseño” (Pressman y Wildavsky 1973: 143).

Dentro de los estudios de implementación, Bardach analiza a la misma como un “sistema de juegos”. En este sistema,

“el proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control”. (Bardach 1977: 51).

Los resultados de estas interacciones entre actores interdependientes suelen ser efectos adversos a la implementación de la política, entre ellos:

1) Desvío de recursos; 2) distorsión de los objetivos de la política; 3) resistencias a los controles administrativos de la política; 4) disipación de energías.

Otro aporte considerable de los estudios de implementación tiene que ver con la importancia de atender al papel de los “*burócratas de ventanilla*”⁵, es decir, de los funcionarios que ejecutan la política en contacto con los ciudadanos y el resto de actores implicados en su implementación. La innovación aquí radica en eliminar el

⁵ El término en inglés es *street level bureaucrats*, que literalmente se traduciría como burócratas al nivel de la calle. Creemos que “ventanilla” se aplica mejor a nuestro idioma y contexto.

esquema de separación entre quien piensa y ejecuta, y dejar de centrar el diseño en la generación de mecanismos que regulen la implementación de modo tal de anular la influencia de estos burócratas de ventanilla (como propondría la burocracia típico ideal de Weber), sino por el contrario, rescatar esa función. “En este nuevo enfoque se busca rendimiento no subordinación”. (Aguilar Villanueva: 1993b:85)

Resumiendo entonces los aportes de los primeros estudios sobre implementación de las políticas, Aguilar Villanueva reflexiona:

“ lo que los estudios de la implementación dejan en claro es la importancia que la dimensión política y organizativa tienen para que la política logre tener un impacto claro y constructivo en las condiciones reales de vida y no sea sólo una buena intención o un hermoso proyecto de expertos. El momento del diseño, que tanto significado atribuye a los aspectos teóricos, tecnológicos y económicos, debe complementarse con la previsión de los problemas político-organizacionales que aparecerán con mayor o menor dureza en el momento en que la política abandone los papeles (...) de todos los estudios se desprende aleccionadoramente que sería más inteligente organizarse y actuar según las características específicas de las situaciones problemáticas y las expectativas de los ciudadanos. El involucramiento de los ciudadanos en la atención de sus problemas, la revaloración de los servidores públicos en contacto directo con la ciudadanía, la delegación de la prestación de determinados servicios públicos a las comunidades... suelen ser enfoques organizacionales alternativos de la implementación de políticas”. (Aguilar Villanueva 1993; 90)

De este modo, es posible entender que el éxito de una política pública depende de todo un proceso que va desde el diseño hasta la implementación, pasando por un montón de etapas, personas, organizaciones y contextos. Como vimos, esto es más cierto aun cuando se trata de políticas diseñadas en un nivel central distante (en su realidad y geográficamente) de los destinatarios de esas políticas. Por lo tanto, puede hacer una gran diferencia entre lo que se piensa que debe propiciar determinada intervención y el resultado de esa intervención.

En este sentido, Mintzberg y Jorgensen (cf. Mintzberg y Jorgensen 1995) proponen entender a las políticas públicas como estrategias emergentes, *como pautas en acción* y de ese modo deben ser analizadas. Esta propuesta intenta tomar en cuenta los aportes más racionalistas sin descartar las cuestiones

organizacionales y políticas. Para ello los autores reconocen distintos tipos de estrategias en el proceso de las políticas:

- La **estrategia intencional**, es el plan, lo que se decide hacer:
- La **estrategia ejecutada**, es la estrategia como norma de acción, como congruencia en el comportamiento a través del tiempo.

Considerando estos dos tipos de estrategias los autores definen que “un sistema tiene estrategia cuando se comporta con congruencia, ya sea intencional o no”. Esto quiere decir simplemente que la estrategia es lo que la organización hace, no lo que dice que va a hacer. La estrategia es congruencia de comportamiento. Entonces, agregan los autores, si la estrategia intencional es realmente ejecutada, entonces se puede hablar de una estrategia deliberada; pero si la estrategia ejecutada no era intencional, hablamos de una estrategia emergente. Esto quiere decir que las estrategias pueden formarse sin ser formuladas. (Mintzberg y Jorgensen 1995; 32)

Bajo este modelo, la estrategia deliberada corresponde con el modelo tradicional racionalista, donde los políticos toman las decisiones y los funcionarios las ejecutan y la estrategia emergente es algo diferente que interactúa con la deliberada. Entre la estrategia intencional y la efectivamente ejecuta interactúan las estrategias emergentes y la deliberada. Por ello, “no existe una estrategia que sea puramente deliberada, como tampoco existe una estrategia puramente emergente; en otras palabras, toda formulación de políticas implica un pensamiento consciente, así como un acto desarrollado”. (Mintzberg y Jorgensen 1995; 33)

Lo que hace que las estrategias emergentes sean importantes para el análisis de las políticas públicas es que en ellas se da el aprendizaje, tanto de los actores como organizacional.

De este modo, en los procesos de las políticas y en la relación entre los que formulan y ejecutan, las organizaciones pueden darse distintas estrategias. Mintzberg y Jorgensen plantean al menos 4 tipos:

1. *Estrategia de Sombrilla*: los altos mandos delegan un control parcial del proceso. Para ello establecen directrices generales de la estrategia reconociendo que no pueden controlar los detalles específicos. En este caso, la estrategia es **deliberadamente emergente** en el sentido de que el sistema está pensado para permitir conscientemente cierto grado de emergencia.
2. Una estrategia parecida es la *de proceso*. La diferencia es que en este caso los altos mandos no buscan controlar las directrices sino los procesos. En este caso estamos también ante la presencia de una estrategia deliberadamente emergente.
3. Existen estrategias *desconectadas*, que aparecen a pesar de las intenciones de los altos mandos y tiene que ver con las estrategias que toman los actores de menor rango de manera independiente e incluso a veces soterradas.
4. Existen también estrategias *de consenso* que surgen como resultado de aprendizaje y ajuste mutuos entre los actores organizacionales. En este caso se acercan más a la noción de “emergencia pura”.

A modo de resumen, los autores plantean un continuum de estrategias: en un extremo se encuentra el modelo tradicional racional al que llaman “de invernadero” y en el otro un modelo emergente o “popular” en el que las estrategias surgen de los procesos a veces de manera inadvertida al que llaman “como maleza en el huerto”.

2.2.5) Los Niveles de la Política

Habiendo definido qué es política pública y descripto los distintos modos en que se ha concebido el análisis de las mismas pasaremos ahora a distinguir algunos conceptos normalmente indiferenciados dentro del ámbito de las políticas públicas: Políticas, Plan, Programa y Proyecto. Tomaremos como guía el documento *Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales* del Ministerio de Planificación chileno (MIDEPLAN). Los autores distinguen estos conceptos como

formando una pirámide de cuatro niveles de abstracción: en la punta están las **políticas** que son un “conjunto de orientaciones gubernamentales conducentes a establecer acciones pertinentes en aquellas áreas sociales consideradas deficitarias con relación al desarrollo y crecimiento global del país” (MIDEPLAN 2000;7); en segundo lugar, se encuentran los **planes** que reúnen y coordinan un conjunto de programas con un objetivo común, proponiendo una estrategia de acción compartida . En tercer lugar, le siguen los **programas** que, según el MIDEPLAN, tienen una doble característica: a) son una expresión de la política y, al mismo tiempo, entregan un marco orientador para la formulación e implementación de proyectos que contribuyan a un mismo objetivo de impacto; b) se trata de intervenciones destinadas a satisfacer necesidades, relevantes para la sociedad, que no pueden ser resueltas adecuadamente por el mercado debido a las dificultades que tienen las personas para acceder a él ya sea por razones económicas, físicas o socioculturales. Por último, en cuarto lugar, se encuentran los **proyectos**, que son las intervenciones concretas, expresadas en términos de objetivos y pueden ser evaluados a través de indicadores directos.

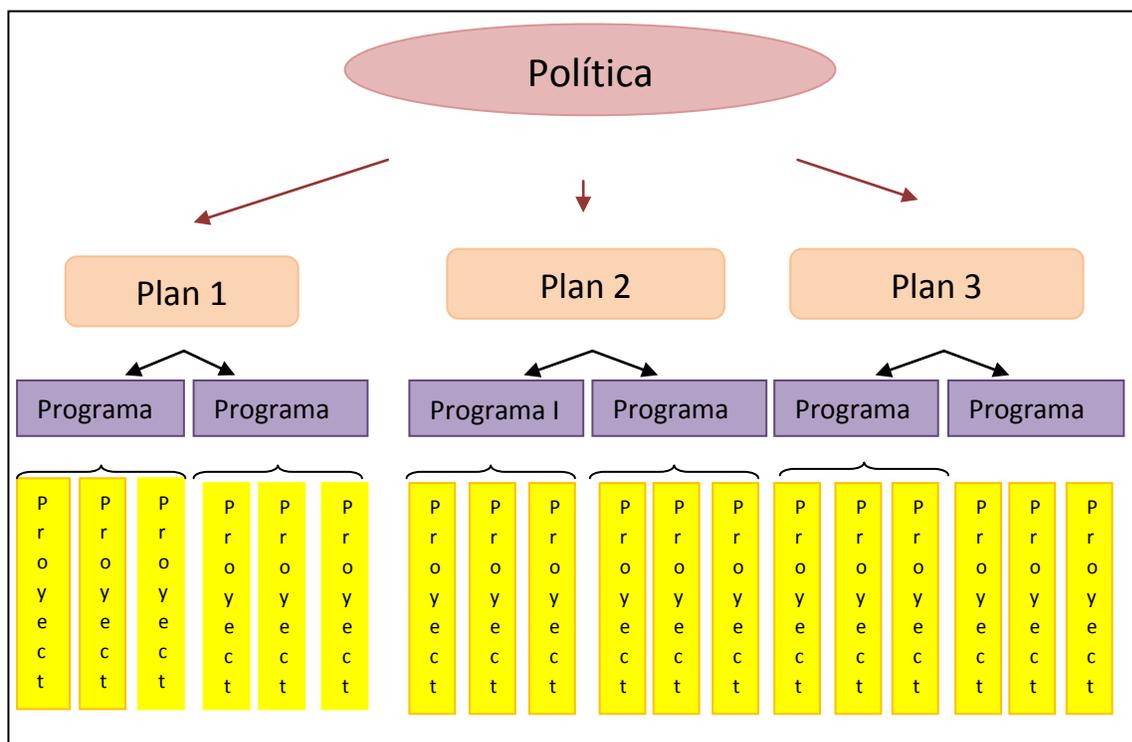


Figura 1: Esquema de los niveles de la política. Elaboración propia.

Esta distinción en niveles de intervención es fundamental porque el programa que estudiaremos en esta investigación es diseñado en espacios y por agentes diferentes a los que los que ejecutan los proyectos y –adelantamos- suponemos esto tiene gran incidencia en la capacidad de los programas de cumplir con sus objetivos.

2.2.6) Un modelo de evaluación de proyectos de Política Pública

A los fines de analizar la implementación de la política pública en proyectos concretos, Martínez Espinoza propone un modelo que aplica a proyectos de cooperación para el desarrollo. Básicamente esta propuesta se basa en observar el desempeño de la organización gestora y la interacción con su contexto en tres fases de la política pública: formulación, implementación y evaluación. Desde el punto de vista teórico, “sus pilares son el esquema de fases de políticas públicas y las perspectivas de análisis basadas en el proceso organizacional, en los actores (pluralismo), y en las variables estructurales (neomarxismo) e institucionales (neoinstitucionalismo)”. (Martínez Espinoza: 2012, 6)

Por esta razón, en el modelo propuesto por el autor, se remarca la necesidad de atender al contexto -entendido como las condiciones estructurales, los actores y las instituciones-, la organización gestora del proyecto y su actuación en las distintas fases del mismo.

2.3 Algunos Estudios Recientes sobre Políticas de Desarrollo Rural:

El trabajo de **Manzanal y Nardi** *Modelos de Intervención de los Proyectos de Desarrollo Rural en Argentina a partir de 1995* es un enorme esfuerzo de análisis comparativo que aborda 8 programas de desarrollo rural en la Argentina⁶:

Este análisis se realiza tomando en cuenta trece dimensiones entre las que se destacan: perfil del beneficiario, objetivos y prestaciones; instituciones responsables y período de ejecución; cobertura geográfica y criterios de focalización; componentes, subcomponentes, tipos de proyectos y distribución de los recursos financieros dentro de los programas; financiamiento de los programas y de los proyectos; estrategias de acción; acciones orientadas a grupos vulnerables: mujeres, jóvenes y aborígenes; instrumentos de seguimiento y evaluación; unidades de ejecución y seguimiento según localización territorial; participación de los beneficiarios en las instancias de formulación y ejecución de proyectos.

Las conclusiones del trabajo muestran los beneficios (fortalezas) que los Programas de Desarrollo Rural han traído al mundo rural, entre los que se destacan la visibilización de la cuestión campesina de los pequeños productores como una situación diferente al sector agrícola exportador y la necesidad de generación de políticas específicas para este sector; la formación de profesionales especializados en la problemática de los pequeños productores, generando una red de técnicos en todo el país que trabajan con instrumentos para encarar diagnósticos y proyectos participativos. Este trabajo ha generado un capital social, a través de la formación de grupos y cooperativas y de la inclusión de los

⁶ Programa Social Agropecuario (PSA); Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER); Programa de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA); Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (CAPPKA) del Proyecto Forestal de Desarrollo; Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural); Programa para Productores Familiares (PROFAM); Programa Minifundio y PROHUERTA

beneficiarios en la gestión de los programas y proyectos. Además, contribuyó al avance hacia la formalización de las familias campesinas y algunas experiencias innovadoras (aunque escasas).

Las debilidades de los programas y proyectos son importantes también, sobre todo si consideramos el escaso alcance numérico de los programas. Por ejemplo, el PSA hacia el 2005 había llegado a un cuarto de su población meta. Pero además del problema del alcance, se le suma el de los resultados: en los casos que logró llegar el programa, éste no consiguió revertir la situación de pobreza de la población atendida, que era su objetivo principal. Para Manzanal y Nardi esto se explica por varias razones:

1. **Superposición y descoordinación:** Los PDR no han sido concebidos como una política de Desarrollo Rural, sino que son una sumatoria de programas y proyectos específicos que fueron surgiendo aisladamente según las circunstancias políticas y de financiamiento nacional e internacional. Esto derivó en una escasa complementación entre los programas y proyectos.
2. **Actuación a Nivel Micro e incrementalidad:** *“Los PDR operan a nivel micro, es decir no están contemplados, o se ignoran, las restricciones del nivel macroeconómico. Se asume que los PDR se ocupan de la promoción de “pequeños cambios, acumulativos, graduales, adaptados a las características del subsistema u actividad preexistentes” y se deja de lado el hecho que los proyectos individuales no tienen ninguna influencia para modificar las condiciones macro, como son la competencia monopólica, las presiones de las grandes agroalimentarias, las productoras de insumos, agroindustrias y supermercados, (...), las catástrofes climáticas. Por esto es que, en todas las evaluaciones de los PDR, se subraya el peso negativo que los factores exógenos tienen sobre los grupos vulnerables”.* (Manzanal y Nardi: 2008; 84)
3. **Aislamiento del resto de las acciones desarrolladas por los distintos niveles del Estado.** Dado que cada programa ejecuta basado en sus

propias reglas, en el territorio se percibe una multiplicidad de relaciones con los gobiernos provinciales y municipales, con diferentes niveles de articulación e implicación.

4. **Abordaje parcial de los problemas de los pobladores rurales:** Los programas y proyectos de Desarrollo Rural son estrategias parciales destinadas a mejoras de la producción y en algunos casos la comercialización agropecuaria. Pero muchos otros problemas relacionados con el desarrollo de estas áreas no son abordados por los programas: falta de tierra, tenencia de la tierra, problemas básicos de infraestructura como electricidad, agua, caminos transporte y comunicaciones; cuestiones medioambientales, precarización del trabajo, entre otras.
5. **Defasaje temporal entre las necesidades de la producción y los ciclos de los programas.** *“Es común que el financiamiento y la entrega de los recursos no siga las secuencias programadas, afectando la credibilidad y sostenibilidad de los programa (...) En el sector agropecuario, si los recursos no están en el lugar y en el momento preciso -siembra, cosecha- hay que esperar otro ciclo completo, para encarar la producción. Esto condiciona la realización de otras actividades conectadas como las capacitaciones (que tampoco pueden hacerse en cualquier época del año, porque también están ligadas a los ciclos biológicos o la asistencia técnica”* (Manzanal y Nardi: 2008; 85)

En consecuencia, partiendo de estas grandes debilidades detectadas en los PDR, Manzanal y Nardi proponen algunas estrategias para afrontar el tema del desarrollo rural:

- a) Debe ser una **política de Estado**, en un contexto del desarrollo territorial a mediano y largo plazo acordado con los gobiernos provinciales. Esto implica atacar los problemas macroeconómicos y contextuales.
- b) Esta política es **transversal** y constitutiva del desarrollo nacional y forma parte de las políticas agropecuaria; económica, monetaria y de crédito; de infraestructura, comunicación y transporte: de salud, vivienda, educación,

previsión y seguridad social: desarrollo tecnológico e investigación; medio ambiente y turismo.

c) Debe ser una política de **articulación rural-local**.

d) En conclusión, el desarrollo rural debería formar parte de una política de **desarrollo territorial** del país.

Otro extenso estudio sobre políticas de desarrollos rural es el ya citado de Lattuada, Marquez y Neme, *Desarrollo Rural y Política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*, publicado en el año 2012. Este libro tiene como objetivo realizar un marco conceptual para la elaboración de políticas agropecuarias orientadas al desarrollo rural. Como indica su título, es una reflexión desde la gestión porque sus autores son funcionarios públicos dedicados a temas de desarrollo rural, y para la gestión porque pretende sentar bases para mejorar los programas implementados.

Este estudio propone una tipología de modelos de intervención del Estado en temas de desarrollo rural en América Latina en cinco etapas cronológicas: 1) Desarrollo de la comunidad (1930 a 1960); Programas de Reforma Agraria (1960 a 1970); 3) Programas de Desarrollo Rural integrado (1970-1990); 4) Programa de Apoyos Integrados a Demanda (1990-2000); 5) Desarrollo Territorial Rural (2000 hasta la actualidad).

En relación a la última etapa, destacan, coincidiendo con Manzanal y Nardi, que los PDR no solucionan los problemas de la pobreza rural, sobre todo por el modo de actuación en micro emprendimientos grupales que no producen efectos significativos en el territorio. Y agregan que tal impacto no era esperable en virtud de la inversión *per cápita* realizada en dichos territorios.

Sostiene que las intervenciones deben realizarse

“por medio de programas que incidan en la productividad, la capacidad de negociación y generación de empleo de calidad y mayor ingreso, desplazando paulatinamente aquellas de carácter asistencial (...) se hace evidente la necesidad de también de recrear las condiciones básicas de desarrollo, que tienen que ver con la existencia y disponibilidad de infraestructura, y de bienes y servicios público adecuados para sostener un

entono de buena calidad para la vida humana y para las actividades económicas". (Lattuada et al 2012; 142)

Al igual que Manzanal y Nardi, destacan ciertos activos que las experiencias de Desarrollo Rural han dejado en el territorio: una red de "mediadores" entre la política y sus destinatarios, que son técnicos especializados que trabajan en organismos públicos en sus diversos niveles y en las organizaciones de la sociedad civil. Se reconoce que normalmente estos técnicos de campo circulan entre las distintas organizaciones generando un importante capital social; numerosas organizaciones formales e informales que representan a la agricultura familiar; sostenida presencia de la temática del Desarrollo Rural y la agricultura familiar en la agenda política; renovación parcial de los instrumentos para el desarrollo rural; experiencias de organización y fortalecimiento de la economía rural.

Según estos autores, teniendo en cuenta estas debilidades y fortalezas, el desafío hacia adelante es, también en coincidencia con Manzanal y Nardi, poder mirar hacia el sector agropecuario desde toda la política económica.

Otro estudio importante es el de la ya citada Manzanal, ahora en coautoría con Sergio Schneider. En su trabajo *Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)*, realizan un estudio comparativo entre Brasil y Argentina en cuanto a la situación de la Agricultura Familiar y las políticas de Desarrollo Rural destinada a ese sector.

Algunas conclusiones relevantes para este estudio tienen que ver con la aparición de los PDR por un lado, y del rol de los actores sociales y organizaciones de la Agricultura Familiar, por el otro.

Para el caso de los PDR, en Argentina, a diferencia de Brasil, no aparecen como una demanda de los actores de la Agricultura Familiar y sus organizaciones sino que provienen del Estado y sobre todo por la influencia de los organismos internacionales de crédito sobre éste. En este sentido, los autores aseguran que esta presión responde a que los PDR fueron promovidos como paliativos para los

efectos sociales del ajuste neoliberal de los 90 que generaban cada vez más pobreza en el sector rural, expulsando a miles de productores de la actividad.

Con respecto al rol de los actores sociales, se destaca que en Argentina han sido siempre muy débiles y que, recién a partir de la implementación de los PDR desde los 90, se han empezado a consolidar algunas organizaciones en el territorio. En el caso de Brasil, mientras tanto, son los agricultores y sus organizaciones los promotores del desarrollo rural; en cambio en Argentina, el promotor es el Estado. Se destacan en Brasil tres grandes organizaciones colectivas que representan a los agricultores familiares: la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y la Federación de los Trabajadores en la Agricultura Familiar (FETRAF). En Argentina, por su parte, aparece como representante de este actor el FONAF (Foro Nacional de la Agricultura Familiar), cuya existencia está muy ligada al gobierno nacional. Según estos autores,

“en Argentina existen cientos de organizaciones sociales que representan los intereses de la AF, muchas con una reconocida trayectoria de lucha. Sin embargo, pareciera estar faltando ámbitos de agrupación consolidados y autónomos del accionar público, que den a estas organizaciones fuerza y voz para posicionarse con poder político y representación legítima en el contexto político nacional.” (Manzanal y Schneider: 2011: 21)

Cardarelli, Brawerman y Paiuk, (2005) realizan un *Relevamiento y Análisis de programas y proyectos del Gobierno Nacional (No SAGPyA) con impactos directos e indirectos en el desarrollo rural*. Esto es, identifican programas nacionales, que no pertenezcan a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, que tengan impacto o puedan generar desarrollo rural.

En este documento escrito en el 2005 reconocen 19 programas o ámbitos del gobierno nacional a trabajar. Del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se encuentran: el Consejo Nacional de Administración Ejecución y Control del Plan

Jefes y Jefas de Hogar (CONAEyC); la Unidad de Empleo Rural de la Secretaría de Empleo y la Comisión Nacional de Trabajo Rural.

Una de las principales conclusiones de este trabajo es la ya mencionada descoordinación y superposición de programas, que parece ser un mal endémico en la administración pública argentina.

Otros aportes significativos tienen que ver con la percepción de los autores de que no hay claridad sobre lo que es lo rural, relacionándose este ámbito sólo con las poblaciones de menos de 2000 habitantes o con la producción agropecuaria. Por lo tanto, no se visibilizan trabajos con actores del mundo rural.

Destacan que la ya citada fragmentación y superposición de programas conduce a la concentración de recursos en regiones específicas como son NOA y NEA.

Una cuestión de importancia es que a pesar de pretender llegar a zonas rurales, terminan impactando en zonas urbanas y semi urbanas y no en las rurales.

Otro aspecto importante es que la idea de territorio, tan relevante para el desarrollo rural, está escasamente contemplada por los programas.

Otra apreciación a destacar es la ausencia de perfiles técnicos capacitados en cuestiones productivas, siendo el perfil social el presente en los territorios.

De este modo, parece que los programas no específicos del Desarrollo Rural poco tienen para aportar al mismo, excepto en las cuestiones de asistencias directas a emergencias.

3. MARCO METODOLÓGICO

3.1 Formulación del Problema

Desde el año 2009, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS en adelante) viene implementando el Programa de Entramados Productivos Locales (PEPL en adelante). Su objetivo actual⁷ es incrementar la capacidad productiva y comercial de pequeños productores y microempresarios mediante el fortalecimiento de entramados y redes asociativas locales. Este programa se ejecuta en todo el país, financiando a municipios o a productores asociados.

Si bien el PEPL no es un programa de desarrollo rural, en la provincia de Córdoba, se ha difundido y desarrollado de manera tal que casi la totalidad de los proyectos se corresponden con el ámbito rural, relevando a la fecha de este trabajo un 90% dedicado al sector rural o actividades agropecuarias.

Dada la similitud de objetivos planteados por el programa con los objetivos del desarrollo rural y siguiendo la intención de Cardarelli, Brawerman y Paiuk (Cardarelli et al: 2005) de analizar programas no específicos sobre Desarrollo Rural, cabe preguntarse sobre el impacto que el mismo pueda llegar a tener en estos espacios de producción.

Surge así el interrogante sobre el PEPL como una herramienta adecuada para promover el desarrollo rural y por ello, en un sentido amplio, la indagación de este trabajo pretende averiguar si este tipo de programa logra generar condiciones para el desarrollo rural.

De este modo la pregunta de investigación queda planteada como sigue:

¿Cuáles son los alcances y limitaciones del PEPL para generar **condiciones para el desarrollo rural** cuando es aplicado en ese ámbito?

⁷ Decimos actual, porque el programa ha sufrido algunas modificaciones (menores) con el transcurso del tiempo.

3.2 Hipótesis

De la manera que ha sido planteado el problema de investigación y siguiendo la tipología propuesta por Jorge Padua (Padua: 1996), este trabajo será de tipo descriptivo⁸, en este sentido, no se avanzará en analizar las correlaciones estadísticas entre variables, sino más bien se intentará describir de qué manera el programa logra generar condiciones para el desarrollo rural, desde el punto de vista planteado en el marco teórico.

De todos modos, aunque no nos refiramos a hipótesis en un sentido cuantitativo, los supuestos que orientarán el trabajo y que se pondrán a prueba en esta investigación son los siguientes:

- 1) El principal obstáculo para generar condiciones de desarrollo rural está dado por la interacción de las variables contextuales (en constante cambio) con las rigideces propias del programa y de los procedimientos de formulación e implementación. En este sentido, se destacan los requisitos de “entrada” al programa, las dificultades para formular el proyecto y los defasajes temporales entre la formulación y la puesta en marcha de los proyectos con motivo de los grandes tiempos administrativos del programa, generando condiciones adversas para el desarrollo rural, entendidas en términos de desgaste del asociativismo, pérdida de confianza en los actores estatales, entre otras.
- 2) Cuando se logran sortear los obstáculos administrativos-burocráticos y los tiempos se acortan considerablemente, el programa tiende a generar ciertas condiciones de desarrollo rural, principalmente por los requerimientos de asociativismo entre los productores, la necesidad de generar capital social territorial y por la inyección financiera que permite ciertas transformaciones productivas de magnitud.

⁸ Según Padua, el estudio descriptivo está entre medio del exploratorio y el explicativo. En este tipo, las preguntas de investigación parecen guiadas por taxonomías, esquemas descriptivos o tipologías; en estos estudios el interés está puesto en las propiedades del objeto o de la situación a ser clasificadas al interior de estos esquemas, suelen dar por resultado un diagnóstico.

- 3) Los proyectos de EPL que son capaces de generar mayores condiciones para el desarrollo rural, son aquellos que cuentan con apoyo constante de instituciones o actores distintos a los propios productores que por diversos intereses convergentes logran articular un trabajo continuo y a mediano plazo.

3.3 Objetivo General

De este modo, el objetivo general de este trabajo será:

Establecer los alcances y limitaciones del PEPL aplicado en contextos rurales, para generar condiciones para el desarrollo rural.

3.4. Objetivos Específicos

- 1) Diseñar el modelo de análisis de acuerdo a la bibliografía consultada;
- 2) Realizar un análisis comparado de tres casos de proyectos de EPL en sectores rurales en la provincia de Córdoba aplicando el esquema de análisis propuesto;
- 3) Especificar en qué aspectos del desarrollo rural es capaz de contribuir el PEPL y en cuáles hay marcadas deficiencias;

3.5 Diseño de Investigación

3.5.1 Recolección de datos

Definición conceptual y de las dimensiones de análisis:

DIMENSIÓN DESARROLLO RURAL

En la sección “marco teórico” se desarrolló lo que se entiende por desarrollo rural. En este punto, debemos concretar qué aspecto del desarrollo rural queremos evaluar, es decir, en qué dimensiones vamos a centrar el análisis para ver si los PEPL contribuyen o no a generar condiciones para el desarrollo rural. Planteado de esta manera, se destaca que no se va a realizar un estudio del impacto del programa en el desarrollo rural en término de los resultados, sino que se analizará

si la implementación de los proyectos ayuda a generar **condiciones para**, es decir, si genera procesos que faciliten o mejoren las condiciones que son requisito para el desarrollo rural.

En este sentido y en orden a la factibilidad de esta investigación, se privilegiarán algunos aspectos centrales para el desarrollo rural, que son absolutamente necesarios y específicos para lograr el desarrollo en este ámbito:

- 1) **Competitividad:** en el sector rural y teniendo en cuenta las condiciones de baja competitividad, se entenderá a la misma como incremento de los ingresos y disminución de costos de producción, así como las mejoras en la calidad del empleo;
- 2) **Innovación tecnológica:** en el contexto del desarrollo rural miraremos la innovación desde tres puntos de vista: 1) **procesos**, que puede ser el paso de la producción de insumos o cría de animales a procesos de industrialización en pequeña o mediana escala, o por la introducción de producción de bienes o prestación de servicios no tradicionales; 2) **productos** pasando a producir bienes de mayor valor que les permitan mejorar su productividad; o 3) **gestión** (en la forma de organización y de relaciones con los mercados), que eleve la productividad del trabajo;
- 3) **Demanda externa al territorio como motor de las transformaciones productivas:** Se analizará la posibilidad de apertura a nuevos mercados extra regionales y la vinculación con las grandes ciudades de la provincia y el país.
- 4) **Vínculos urbano-rurales:** generación o fortalecimiento de vínculos fuera del mundo rural para fortalecer cualquier parte de la cadena de valor de la producción y para otros ámbitos de actuación (programas sociales, compras colectivas, mejoras de bienes públicos). Se pondrá el foco en el relacionamiento con actores estatales que contribuyan a las mejoras productivas y a la vinculación con otros actores de la cadena de valor fuera del territorio de referencia. En este punto se considerarán los conceptos de capital social puente y escalera.
- 5) **El desarrollo institucional:** se analizará la posibilidad de los actores del territorio de generar una institucionalidad propia que les permita acceder a

diferentes financiamientos y programas, a la vez que sirva de puente para una producción a mayor escala (creación de cooperativas, asociaciones, redes, etc.)

6) El territorio como construcción social: sentido de identidad entre los participantes del proyecto. Puede verse desde la constitución de redes de confianza y reciprocidad (capital social). Esta identidad permite significar y dar contenido a una idea de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades. Hace referencia a la construcción de un sentido de pertenencia al espacio creado a través de los vínculos, pero a su vez es un importante indicador de la posibilidad de continuidad y sustentabilidad del proyecto colectivo.

3.5.2) Momentos de la Política Pública

A los fines de analizar si el programa colabora o no para la generación de condiciones para el desarrollo rural, se considerarán los siguientes momentos de la política pública:

- a) Diseño de la Política Pública: el Programa, sus condicionamientos y posibilidades;
- b) Momento de la formulación del proyecto: implica tanto la propuesta que hacen los organismos presentantes, las correcciones realizadas por el MTEySS, hasta llegar a la instancia de aprobación del proyecto;
- c) Momento de implementación del proyecto (ejecución)

3.5.3) Determinación de las unidades de análisis⁹ y de observación¹⁰:

A los fines de esta investigación la Unidad de Análisis quedará descripta como los **proyectos de EPL implementados en ámbitos rurales de la provincia de Córdoba.**

⁹ La unidad de análisis hace referencia al "objeto de estudio", esto es, aquella parte de la realidad sobre la cual queremos hacer una afirmación sustentada teórica y empíricamente. En términos prácticos, la unidad de análisis es aquella donde "reside" la variable dependiente

¹⁰ Son aquellas donde mediremos las diferentes variables independientes, esto es, aquellas unidades donde "residen" los diferentes indicadores.

Las unidades de observación serán concretamente tres proyectos productivos de la Provincia de Córdoba seleccionados de acuerdo a los criterios que a continuación se describen:

- Que el proyecto haya sido aprobado y se hayan vencido los plazos estipulados para su finalización¹¹.
- Que entre los tres casos existan variaciones en los niveles de éxito de acuerdo a los objetivos planteados por el programa;
- La existencia de disponibilidad de datos sobre el proyecto y la disposición de los informantes clave a ser consultados;
- La similitud en las condiciones socio productivas de los proyectos (es decir, que los problemas planteados por los productores a la hora de solicitar el financiamiento sean similares).

De este modo y teniendo en cuenta estos criterios, se han seleccionado tres casos de proyectos de entramados productivos locales en la provincia de Córdoba:

1. **Producción de Espárragos en Deán Funes.** Es un proyecto que planteaba un elemento innovador, ya que los espárragos no son una producción tradicional en esa zona. Fue ejecutado por el municipio, pero destinado a productores sin personería (unidad productiva). Además fue un proyecto relativamente exitoso en cuanto al cumplimiento de metas y de plazos para la ejecución.
2. **Planta Extractora de Miel de Villa de Soto.** Se basa en una producción tradicional de la zona. Se planteó originalmente como un centro de servicios ejecutado por el municipio, con miras a independizarse en forma de cooperativa. El proyecto sufrió serios retrasos en la ejecución, pero terminó cumpliendo los objetivos planteados.
3. **Proyecto Frutihortícola Regional:** fue un interesante proyecto planteado en términos regionales, con la intención de atender a productores de diversas comunas a través de un centro de servicios constituido por dos

¹¹ Es interesante destacar que ninguno de los proyectos aprobados y ejecutados en la provincia de Córdoba ha llegado a cumplir los plazos estipulados para su ejecución. Este parece un punto central para el análisis del programa.

tractores y dos rastras, dos invernaderos para siembra de plantines y un pequeño banco de insumo. Debido a cuestiones coyunturales y de gestión, el proyecto sufrió modificaciones en sus objetivos y adoleció de serios atrasos en la ejecución.

3.5.4) Especificación de la o las técnicas de recolección de datos a utilizar

El siguiente trabajo de investigación se basó en la realización de los siguientes pasos y la utilización de las técnicas listadas continuación:

1. Se realizó un exhaustivo **relevamiento bibliográfico** que dio lugar al marco teórico.
2. A partir de esas indagaciones teóricas se formuló un **modelo de análisis** que relaciona las dimensiones de análisis de políticas públicas y el desarrollo rural: actores de territorio, contexto socio productivo; instituciones y actores vinculados, capital social puente y escalera; transformación productiva; momento de formulación e Implementación; integración horizontal y vertical;
3. Se realizó un análisis de la **documentación** de todos los proyectos de EPL en la provincia de Córdoba, con fines de corroborar la intuición inicial sobre la preponderancia de proyectos dedicados al sector rural. Así, una vez seleccionados los casos a trabajar, se analizaron exhaustivamente los proyectos para tener un pantallazo inicial de cada uno de ellos;
4. A partir de esta revisión, se realizó un **mapeo de actores** del territorio y extraterritoriales a los fines de determinar quiénes eran los actores claves del proceso.
5. Se realizaron 18 **entrevistas en profundidad** a informantes claves del proceso que incluyeron: funcionarios del MTEySS tanto del nivel central como de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral de Córdoba (GECAL Córdoba en adelante); intendentes y técnicos de los municipios y comunas involucrados y productores de los diferentes proyectos.

6. A la luz de las entrevistas fue necesario realizar un análisis de **información secundaria** que confirme y respalde algunas consideraciones de los actores sobre el cambio en variables contextuales de interés: emergencia hídrica, restricciones del SENASA, cambios en la reglamentación del programa, etc.
7. **Análisis de datos.** Una vez recogida la información a través de fuentes primarias y secundarias, se procedió a comparar los tres casos propuestos intentando hacer un balance de las diferentes dimensiones que confluyen en las posibilidades de éxito del PEPL para generar condiciones para el desarrollo rural. Las dimensiones utilizadas para esta comparación serán las expuestas en el apartado “**Definición conceptual y de las dimensiones de análisis**”:
 - Competitividad
 - Innovación tecnológica
 - Demanda externa al territorio
 - Vínculos urbano-rurales
 - Desarrollo institucional
 - Construcción social del territorio

4. LA POLÍTICA DE EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

4.1 La Política de Empleo

El MTEySS a través de su Secretaría de Empleo, a partir del año 2003 y superada la crisis extrema del 2001, comenzó a tomar un importante viraje desde las políticas pasivas a las políticas activas de empleo. Estas últimas son, según Neffa “... aquellas que con una perspectiva de largo plazo, actuando sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas estructurales y generar nuevos empleos...”. (Programa CEA - OIT: 2011; 19). Estas llamadas políticas activas debían empezar a distinguirse del Programa más difundido del MTEySS hasta el momento, el Programa *Jefes y Jefas de Hogar*, de alto corte asistencialista.

En este contexto, en el año 2003 se lanza el Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo proponiendo “una estrategia novedosa en la articulación sectorial y territorial de las políticas activas de empleo” (Programa CEA - OIT: 2011; 22) Esta estrategia consistió (y consiste) esencialmente en generar mejoras en las oportunidades de empleabilidad a través de la articulación institucional de todos los actores del mundo del trabajo en los territorios con una fuerte presencia del Estado local. Así, comienza a pensarse en generar espacios que nucleen a sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, desocupados, Universidades que comiencen a pensar de manera conjunta e integral las soluciones para los problemas de empleo.

Según el Programa CEA-OIT,

“Los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo son estrategias impulsadas por los municipios y actores locales, con apoyo del MTEySS y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado. Estas

estrategias buscan identificar aquellos sectores de actividad económica y empresas con mayor potencial para la generación de empleo, para desarrollar proyectos y acciones, junto con actores territoriales, que permitan capacitar e incorporar a los trabajadores desocupados beneficiarios del PJJHD. Estos Acuerdos comprenden, esencialmente, la ejecución de propuestas territoriales destinadas al desarrollo de las economías locales y, a partir de estas, la puesta en marcha de Oficinas Municipales de Empleo (OE), que dan forma a la Red Nacional de Oficinas de Empleo”. (Programa CEA - OIT: 2011; 23).

De este modo, la estrategia del MTEySS se inserta dentro de la idea de Desarrollo Local y territorial.

En lo operativo, esta novedosa política se tradujo en la realización de Acuerdos de trabajo con los municipios (plasmados en Convenios), que preveían la realización de determinadas acciones (plasmadas en Protocolos) necesarias para la implementación de la política de empleo:

- 1. Realización de un Documento Base y una Propuesta Territorial de Promoción del Empleo.** En este punto se fortalece al Equipo Técnico Municipal abocado a trabajar la política de empleo a través de la contratación de una Asistencia Técnica o Consultoría para la realización de un diagnóstico socio productivo que analice tres variables centrales para el tema del empleo: población, dinámica productiva y dinámica institucional. Este diagnóstico tiene tres etapas: una descriptiva, otra de detección de problemas y otra de alternativas o posibles vías de trabajo con esos problemas. Esta última parte se traduce en una propuesta de promoción del empleo que pretendía constantes proyectos financiables por el MTEySS, aunque en la mayoría de los casos fueron sólo líneas de acción que no se continuaron.
- 2. Generación de espacios de concertación con actores locales:** esta instancia forma parte del punto 1. El MTEySS propicia el diagnóstico, detección de problemas y alternativas de solución consensuada con actores sociales. La efectividad y persistencia de estos espacios de concertación multiactorales variaron considerablemente en cada experiencia, pero al

menos siempre sirvieron como fuente de información para todas las etapas del diagnóstico y de publicitación de la Política de Empleo en la localidad.

3. **Creación de la Oficina de Empleo Municipal (OEM) o Unidad de Empleo (UE).** La OEM/UE es el espacio dentro del municipio o comuna en donde se brindan servicios públicos de empleo, principalmente a personas con problemas de empleo y a empleadores. Es el espacio de encuentro entre oferta y demanda de trabajo, pero es a la vez un espacio de capacitación y ayuda a la búsqueda de empleo de los desocupados. Además, es la institucionalidad desde donde se gestionan programas de empleo. Si bien es un espacio municipal con recursos municipales, el MTEySS capacita a los recursos humanos de la OEM, brinda recursos informáticos, cartelería y el acceso a la Plataforma Informática que conecta a la Red Federal de Oficinas de Empleo. Esta plataforma es el software donde se cargan las entrevistas realizadas a los desocupados, las visitas a los empleadores, se gestionan los programas, etc. Además, provee de innumerables informes y accesos a la información sobre la vida de la OEM/UE. La diferencia entre Oficina y Unidad de empleo está dada simplemente por el tamaño de la población a entender y por lo tanto de los recursos que se ponen en juego en una y otra. En la oficina de empleo se prevé un espacio amplio con oficinas diferentes y diversos roles (coordinador, entrevistador, recepcionista, capacitador). En la Unidad de Empleo, los requisitos son menores ya que se atiende a menos personas, por lo que se cuenta con una persona responsable de todos los procesos.

4.2 El Programa de Entramados Productivos Locales

Este programa en su inicio formaba parte de los acuerdos territoriales; conformando una de las posibilidades de financiamiento dentro de la Propuesta Territorial de Promoción del Empleo. Paulatinamente, éste se fue separando del área donde se encontraba (Dirección de Gestión Territorial), pasando a formar parte de una dirección especializada en el apoyo a proyectos productivos, ya sea

individuales como asociativos, la Dirección de Empleo Independiente y Entramados Productivos.

Dentro de esta Dirección conviven dos programas que son el de Empleo Independiente (PEI) y el de Entramados Productivos Locales (PEPL). Las resoluciones que los reglamentan son las mismas: 1094/2009; 2/2010; 10/2010; 1802/2011.

El objetivo general del PEPL es contribuir a la generación de empleo de calidad a partir del fortalecimiento de redes de pequeños productores y/o microempresarios apoyando:

- a) El desarrollo y fortalecimiento de **unidades productivas** (UP) a través del financiamiento de bienes de capital, asistencia técnica y capital de trabajo.
- b) La instalación de **centros de servicios** (CdS) orientados a pequeños productores y microempresarios con el objetivo de brindar asistencia técnica, capacitación y equipamiento de uso colectivo, destinado a proveer servicios para el proceso de producción y/o comercialización.

Una forma de explicar la diferencia entre Unidad Productiva y Centro de Servicios es la siguiente:

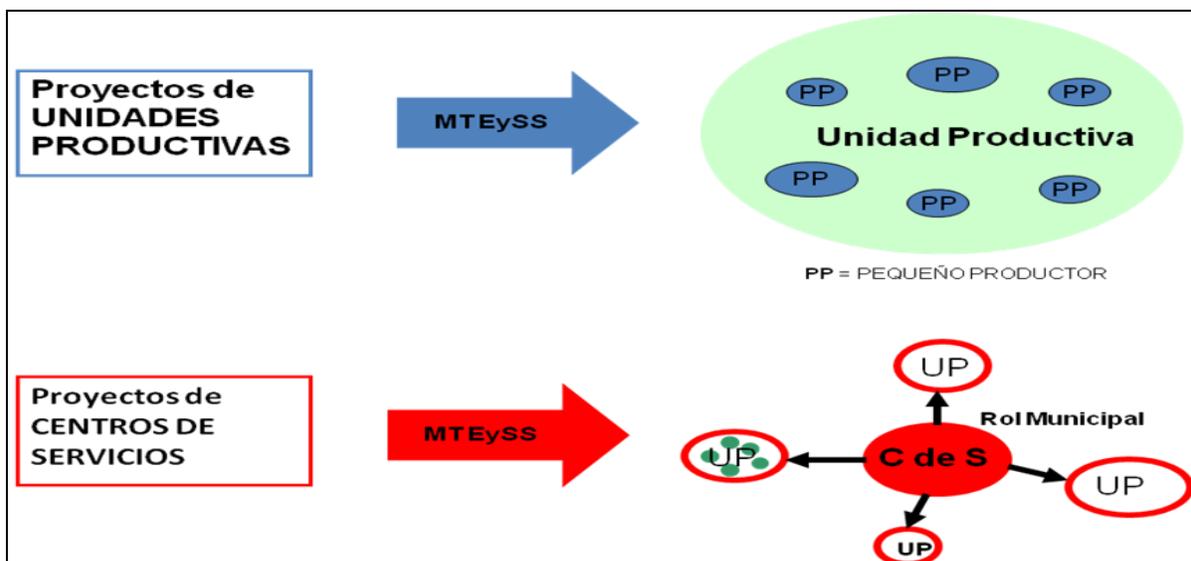


Figura 2: Diferentes tipologías de proyectos de EPL. Elaborado por el Área de Entramados Productivos Locales. Material de Difusión

Lo que visualmente intenta explicar la figura anterior es que el proyecto de UP fortalece directamente a un grupo de Pequeños Productores asociados, que es a lo que llamamos Unidad Productiva. En el CdS el Ministerio fortalece a ese Centro que atiende a diversas unidades productivas ya sean independientes o asociativas. El CdS es generalmente administrado por el municipio.

Ya sea a través de la figura de UP o CdS, los destinatarios del programa son siempre pequeños productores, microempresarios, trabajadores independientes y trabajadores desocupados asociados o en vías de asociación. No obstante, sólo pueden presentar proyectos y convertirse en ejecutores aquellos organismos públicos (municipales, provinciales, regionales) o pequeños productores asociados en cooperativas, asociaciones civiles, etc.

Para su aprobación, los proyectos deben cumplir las siguientes condiciones, como mínimo:

- Fortalecer directamente eslabones de cadenas productivas existentes en el territorio que impacten en la generación, mantenimiento o mejora de la calidad del empleo.
- Identificar nominalmente a los pequeños productores y microempresarios involucrados y a los trabajadores que se incorporen al proyecto.
- Se privilegian los proyectos enmarcados en un Plan Estratégico local, regional y/o provincial, en un Acuerdo Territorial y/o contar con el aval de actores socio productivos locales (Mesas de Concertación).

El proceso del proyecto implica la identificación y formulación de una Idea Proyecto a través de un formulario específico¹², la visita al lugar del proyecto y conocimiento de los actores participantes del mismo. Luego de la aprobación de la Idea Proyecto, se pasa al formulario definitivo y a la presupuestación y a la realización de un flujo de fondos que dé cuenta de la sostenibilidad del proyecto¹³.

¹² Se incluye el Formulario de Idea Proyecto en los ANEXOS del presente trabajo-

¹³ Se incluye la Guía de CdS y de UP y el Flujo de Fondos y Presupuesto y Cronograma de Inversión en los ANEXOS del presente trabajo

El monto total del financiamiento aportado por el MTEySS guarda relación con la cantidad y calidad de puestos de trabajo que se mejoren o generen (empleo directo e indirecto), siendo el tope del financiamiento en la actualidad \$500.000.

Una vez aprobado el proyecto, se transfiere el dinero de manera directa al organismo ejecutor en cuotas (de tres a cinco). El desembolso de la cuota subsiguiente está sujeto al cumplimiento de las metas y a la rendición de cuenta de la anterior.

El cronograma de desembolsos y metas a cumplir en cada etapa se plasma en una matriz de resultados que vincula en un cuadro las metas a cumplir, el periodo en el cual debe cumplirse y los medios de verificación que darán cuenta de ese cumplimiento. En otro anexo se especifican las inversiones a realizar también discriminado por cuotas.

El cumplimiento de metas suele comprobarse a través de visitas del Área de Seguimiento de la GECAL, que es un área específica dedicada a la supervisión de proyectos y es ajena al proceso previo de formulación y aprobación y a la presentación de informes por parte del organismo ejecutor.

A continuación se esquematizará el proceso completo de un proyecto de EPL:

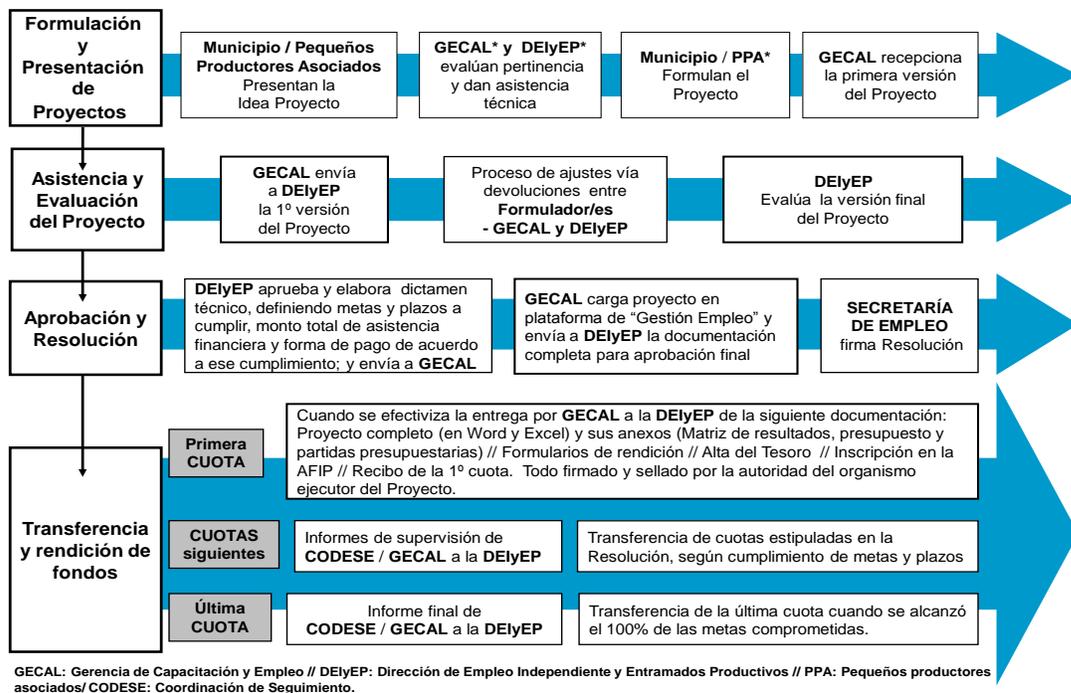


Figura 3: Proceso de un proyecto de EPL. Elaborado por el Área de Entramados Productivos Locales. Material de Difusión

4.3 Modelo de Análisis para la Implementación de un Proyecto de EPL

Para poder integrar todas las dimensiones consideradas en el desarrollo teórico, una vez explicado el proceso concreto de formulación y ejecución de un proyecto de EPL, tomaremos el modelo de análisis propuesto por Martínez Espinoza, en su análisis del proyecto PRODESIS en Chiapas, analizado en el Marco Teórico (Martínez Espinoza: 2012). Dado el contexto internacional del financiamiento y otras particularidades propias de su trabajo, realizaremos algunas modificaciones al modelo original.

Para nuestro análisis, se tendrá en cuenta la organización gestora, a la que llamaremos “organismo ejecutor” para utilizar el lenguaje del programa; el contexto de formulación e implementación del proyecto (institucional, político, hasta climático) y sólo las dos primeras fases de la política (diseño e implementación). Se considerará el proceso organizacional, tanto a nivel del Ministerio de Trabajo

como del organismo ejecutor, las características de todos los actores implicados, la intervención del municipio (en los casos en que este no sea el organismo ejecutor) y las variables institucionales y estructurales.

A continuación se presenta un esquema en el que se sintetizan todas las variables y conceptos a considerar.

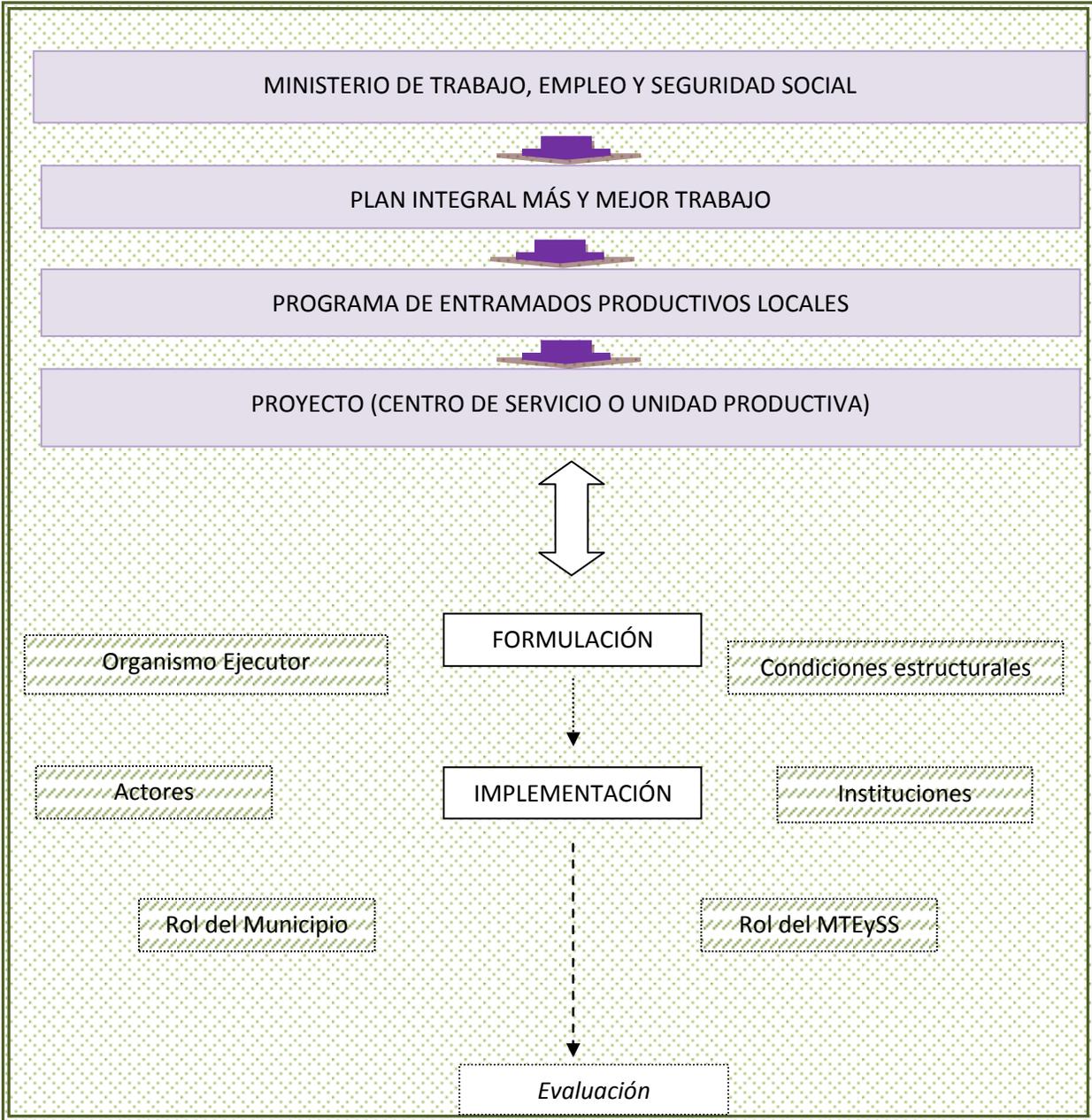


Figura 4: Modelo de Análisis para la Implementación de un Proyecto de EPL. Elaboración Propia

El recuadro verde punteado es el telón de fondo en el que se desenvuelven los proyectos concretos. Las dimensiones a considerar son: el rol del municipio (cuando éste no es el organismo ejecutor), actores e instituciones intervinientes, variables estructurales, rol del MTEySS y sus interacciones en el momento de la formulación y la implementación de los proyectos.

5. EL PROYECTO DE ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES “PRODUCCIÓN DE ESPÁRRAGOS PARA LA EXPORTACIÓN”.

Ubicación y población:



La Municipalidad de Deán Funes es la cabecera del departamento Ischilín. Se encuentra a 123 kilómetros de Córdoba Capital sobre la ruta 60. En el censo 2010 se registraron 21.518 habitantes.

El proyecto de espárragos de Deán Funes surgió de las acciones realizadas por el municipio en el marco del Acuerdo Territorial firmado con el MTEySS en el que se preveía la realización de un diagnóstico socioproductivo de la localidad, mesas de concertación con los actores locales relevantes con respecto a la temática de la producción y el empleo y una Propuesta Territorial de Promoción del Empleo que marque las pautas de trabajo futuras del Municipio en cuanto a la implementación de la política de empleo.

En ese diagnóstico se plantearon como objetivos prioritarios en el territorio la necesidad de reducir los índices de desocupación y reconversión de personas que en ese momento eran beneficiarios del programa Jefes y Jefas de Hogar.

Desde esa perspectiva, se relevaron las actividades que podían contribuir con tales objetivos, surgiendo principalmente las vinculadas con el sector agropecuario. Dentro de ese sector, se identificó en particular la producción de espárragos como potencial nicho de actividad generadora de empleo.

La producción de espárragos no era una actividad tradicional en la región, sino que era un desafío encarado por dos pequeños productores de la localidad que querían comenzar a sembrarlos con miras a la exportación. De estos dos productores, uno tenía experiencia en el rubro agrícola y el otro no. Ellos se sumaron a una propuesta realizada por la Agencia Córdoba Ciencia de generar un grupo de productores de espárragos que conformarían un consorcio de exportación con eje concentrador en el mercado de abasto de la Ciudad de Córdoba.

El Municipio de Deán Funes decidió apoyar esta actividad innovadora dado que es intensiva en mano de obra, en tanto la mayoría de las labores (sembrado, mantenimiento, raleo y cosecha) se hacen en forma manual.

EL PROYECTO DE LA AGENCIA CÓRDOBA CIENCIA DE PRODUCCIÓN DE ESPÁRRAGOS PARA LA EXPORTACIÓN¹⁴.

El proyecto se basaba en la unión de productores para sembrar cien hectáreas de espárragos en distintos puntos de la provincia: en Río IV, Piquillín, Villa Dolores, Cruz del Eje, San José de la Dormida, Falda del Carmen el y cinturón verde de la Ciudad de Córdoba. La fuerza de este grupo vendría dada por una cuestión estratégica. En primer lugar, con los inicios de cosechas diferidos en función de las distintas locaciones, se podría cubrir un periodo más grande de producción con primicia en la zona norte de la provincia. En segundo lugar, la conformación del grupo esperaba ayude a afrontar los costos de asesoramiento técnico a cargo de un Ingeniero extranjero con gran conocimiento en el tema y de la instalación de una planta de empaque.

Una característica del grupo que se formó fue que había productores de muy diferente tamaño: algunos con una o dos hectáreas y otros con 25. Los aportes que cada uno hacía y riesgos que cada uno corría solían ser factores de conflicto, según relatan los informantes clave. Otra característica de este grupo es que la mayoría de los que decidieron apostar a este proyecto no provenían del rubro hortícola: uno vendía repuesto de autos, otro tenía una fábrica de baterías para autos muy conocida, otro era médico, otro empresario, otro contador en una empresa que realiza auditorías contables. Según uno de los entrevistados, esto tiene que ver con que la gente del campo no acostumbra a trabajar con cultivos a tan largo plazo como el espárrago.

En sus inicios la Agencia Córdoba Ciencia brindó capacitación, asistencia técnica y el financiamiento de las semillas para las plantaciones iniciales de los productores. Se contó con la asistencia técnica de dos ingenieros agrónomos (el extranjero y un técnico/productor) quienes asesoraron sobre los últimos avances en el cultivo, como así también trabajaron para la colocación de la producción en el mercado europeo.

Para dar inicio al proceso se compraron semillas en Estados Unidos, se hicieron hacer los plantines en Mendoza y se puso mucho énfasis en la capacitación y el control del proceso de cosecha, que es central en esta producción.

La planta de empaque se alquiló a la Federación Agraria en el mercado de abasto de Córdoba. Según cuentan los actores entrevistados, los primeros años no se llegó a exportar dado que no alcanzaron el volumen necesario y se vendió al mercado interno. Con el tiempo el grupo se dividió, según algunas opiniones, porque a los más grandes les convenía "cortarse solos" a seguir consensuando con los productores más pequeños. Allí es cuando quedó un grupo más reducido, con productores más pequeños, entre los que se encuentran los de Dean Funes. Ese grupo, realizó un convenio con una empresa de Santa Fe que tenía una planta de congelados. Entonces se acordó que desde Córdoba se mandaban los espárragos y en Santa Fe realizaban la exportación. Se efectivizó una exportación a Chile, de la que dicen los productores nunca

¹⁴ Cf http://www.lmcordoba.com.ar/ed_ant/2005/05-07-18/4_regional_08.htm

recibieron el dinero. Allí se disolvió el grupo y se terminó el proyecto de espárragos para exportación.

Otro factor que se mencionó como colaborando con el fracaso del proyecto fue el hecho de que el precio del flete aéreo pasó de US\$1 dólar por kilo de espárrago a US\$2, lo que dificultó mucho más la exportación. Esto se dio en el contexto de la crisis internacional del 2008, siendo que, además de encarecerse el transporte, Europa bajó el consumo.

En el marco de este proyecto, algunos productores del grupo consiguieron apoyo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, por medio del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) aunque no en particular a los productores de Deán Funes.

Desenvolvimiento del proyecto de EPL:

En la reconstrucción de este caso, aparecen constantemente en todas las entrevistas referencias a la defunción de uno de los productores fortalecidos. El mismo, fue el pionero del proyecto de Espárragos (PRODUCTOR 1). El productor 1 era un productor hortícola reconocido en la zona. Él decide encarar este nuevo desafío de producir espárragos en virtud de la propuesta de uno de los Ingenieros Agrónomos a cargo de este “pool” de siembra (a quien se denominará el técnico/productor), quien tenía vinculación aunque no era miembro de la Agencia Córdoba Ciencia. Cuando se producen las mesas de concertación para realizar la Propuesta Territorial de Promoción del Empleo el Productor 1 lleva la propuesta de la Agencia a discusión de la mesa. En ese contexto, se interesa el segundo productor –el productor 2- y se empieza a armar el proyecto de Entramados Productivos.

Cabe destacar que tanto el productor 2, como el técnico/productor entrevistado sólo referencian como productores a 1 y 2. Mientras que el funcionario del Municipio a cargo del proyecto recuerda a 1 y 2 y la participación de un tercero, pero no recuerda el nombre. En el comodato que la Municipalidad firma para ceder el uso de la cámara a los productores figuran 1, 2 y dos personas más. Suponemos que esas personas planeaban integrarse al proyecto pero nunca lo hicieron o tuvieron una participación fugaz en el mismo ya que no son referenciados por nadie.

A raíz de esta propuesta, los dos productores comienzan una importante inversión en sus predios individuales en sistemas de riego y condicionamiento de la tierra y el Municipio a trabajar el pedido de la cámara de frío, según dicen los actores, “en el escritorio”, es decir, al interior de las oficinas de gobierno.

Al indagar al productor 2 sobre el papel del MTEySS en el proyecto de la producción de espárragos, el mismo desconoce absolutamente la participación del Ministerio. Esta persona tiene presente que el Municipio ayudó a conseguir la cámara de frío pero no recuerda ninguna instancia de formulación de proyectos, consultas o interacción con el MTEySS. Es decir que, si bien el proyecto de producir espárragos de manera conjunta se discute en las mesas de concertación generadas por el Ministerio, los actores no reconocen ese apoyo institucional, pero a la vez es el puntapié inicial para el trabajo asociativo. De hecho el productor 2 asocia el financiamiento de la Cámara de Frío con la Agencia Córdoba Ciencia

“La Agencia Córdoba Ciencia es la que nos daba el apoyo. Inclusive nos llegó a dar una cámara para enfriar” (...) *“del Ministerio de Trabajo no recibimos nada”.* ENTREVISTA PRODUCTOR 2.

Incluso este productor desconoce la ayuda del Municipio para conseguir esa cámara:

“No nos dieron una mano los del municipio porque eran pecho frío” ENTREVISTA PRODUCTOR 2.

En el armado del proyecto intervino el Área de Desarrollo Económico de la Municipalidad. Una de las primeras objeciones que recibe el Municipio para la formulación del proyecto de EPL es que no se puede financiar este tipo de proyectos para dos productores y allí establecen la meta (y el compromiso) de ir incorporando nuevos productores al proceso productivo a través de capacitaciones y luego de generación de empleo directo. Es allí donde se incorpora la meta de las capacitaciones.

El principal problema que se identificó para el proceso productivo de estos dos emprendedores fue la carencia de una cámara de frío (fija o móvil) que les permitiera el depósito y traslado de los espárragos a los centros de acopio, dado que necesitaban generar volumen suficiente para reducir los costos de fletes y lograr una calidad óptima del producto.

En este marco, se solicitó al Ministerio de Trabajo la compra de una cámara de frío por el monto de \$20.500 mientras que el municipio se hacía cargo de asistencia técnica a los productores; curso de capacitación a interesados en la producción de espárragos; información sobre los beneficios de la producción; construcción de la infraestructura para la cámara de frío y puesta a funcionamiento de la misma, totalizando el proyecto unos \$155.057.

De este modo, el MTEySS firmó con el Municipio de Deán Funes el Protocolo Adicional 2/05 planteando la necesidad de conseguir los siguientes resultados:

1. Optimización de la producción de espárragos, a través de la incorporación de nueva tecnología;
2. Fortalecimiento de dos productores de espárragos por medio de la incorporación de la cámara de frío al proceso productivo y la asistencia técnica;
3. Incorporación de dos nuevos productores a la producción de espárragos;
4. Cuarenta y cinco personas beneficiarias de planes sociales, otros desocupados y ocupados capacitados en la producción de espárragos;
5. Veinte nuevos puestos de trabajo generados.

Matriz de resultados y desembolsos

Primera etapa:

1. **Compra de una cámara de frío.** Para la compra de la misma se requieren 60 días desde el desembolso. **Total: \$ 20.500**
2. **Asistencia Técnica a los Productores existentes y potenciales.** Solicitada a la contraparte.
3. **Convocatoria para los cursos de capacitación en la producción de espárragos:** a cargo de la Oficina de Empleo Municipal

Total primer desembolso: \$ 20.500

Segunda etapa

1. **Cursos de capacitación en producción de espárragos:** destinados a 45 productores actuales o potenciales. Solicitado a la contraparte.
2. **20 nuevos puestos de trabajos generados en la producción de espárragos.**

Total segundo desembolso: \$ 0

MONTO TOTAL DEL PROYECTO: \$20.500

Cabe mencionar que en el citado protocolo se incluye un fortalecimiento a una planta fraccionadora de miel que surge del mismo diagnóstico socio productivo pero que no forma parte de este caso de análisis.

La Gestión del Proyecto

El desarrollo del proyecto una vez presentado fue relativamente rápido hasta la primera cuota. El Protocolo se firma en abril de 2007. El dinero de la primera cuota se deposita el 11 de julio de 2007, es decir que entre la firma del protocolo y el depósito del dinero transcurrieron 3 meses. En cambio la segunda cuota se depositó a los dos años y tres meses, el día 9 de octubre de octubre de 2009.

Con respecto a la primera etapa se compró la cámara de frío, se realizó el comodato donde el Productor 1 cedía una parte de su terreno e infraestructura para poner la cámara, a la vez que la Municipalidad cedía la cámara a los productores. Se destaca como se mencionó anteriormente, que si bien en el comodato figuran 4 productores, en ninguna de las entrevistas estas personas aparecieron mencionadas y se aclaró que estaban puestos porque iban a usar la cámara en contraestación para otro tipo de productos, aunque eso tampoco sucedió. Entre el depósito de la primera cuota, la realización de las mejoras

edilicias por parte de la Municipalidad, la compra de la cámara y la realización del comodato y la puesta en funcionamiento de la cámara pasaron sólo cinco meses.

Un problema que llevó a la demora en la segunda cuota fue que si bien los cursos de capacitación se realizaron, el propio Ministerio aún no tenía clara la operatoria de estos cursos y la necesidad de cargarlos en aplicativos informáticos y llevar actas con las firmas de los participantes. Esto requirió que el municipio tuviera que rastrear a los participantes para hacerlos firmar las actas correspondientes.

Por esta razón, cuando el Ministerio realiza su visita de seguimiento, en febrero del 2008, todavía no se habían logrado las metas referidas a las capacitaciones ni la de incorporación de nuevos productores (meta que nunca se logró). Recién en diciembre de 2008 se completan los libros de cursos donde se da cuenta de la realización de las capacitaciones, con la salvedad que de los cuarenta y cinco participantes previstos, sólo veinte habían realizado el curso. Otro dato anecdótico es que la rendición de cuentas realizada por el Municipio se perdió en la GECAL y hasta que logró reconstruirse el expediente, el proyecto no pudo cerrarse sino hasta noviembre de 2010.

Figura 5: Resumen de la gestión del proyecto de Deán Funes. Línea de tiempo:



Del contexto de surgimiento

El caso del Proyecto de la Planta Apícola de Villa de Soto es una idea que todos los actores entrevistados atribuyen al Intendente de la localidad, aunque algunos involucrados desde el comienzo cuentan que es una idea que se venía trabajando antes de ser electo el actual intendente, con el intendente anterior.

“Nosotros comenzamos con esto antes de la gestión (del Intendente actual). Cuando estaba (el intendente anterior). Hace más de 10 años. (...) Con él empezamos algo, nos dieron curso de cooperativismo, a ver si teníamos unión. Porque cuando vos inicias algo en estos pueblos, vos promovés algo lo primero que piensan es que es para llenarte de plata vos. Hasta tus mismos amigos te miran como medio distinto, porque piensan que querés hacer plata con ellos, como estamos en el mismo rubro. Bueno, nunca se llegó a nada con eso. Después, asumió (el intendente actual), yo estaba en la lista con él, de Concejales, cuando entramos lo primero que empezamos a desarrollar fue este micro emprendimiento.” ENTREVISTA A PRODUCTOR 1, SOCIO DE LA COOPERATIVA APÍCOLA DE VILLA DE SOTO.

A su vez, varios técnicos coincidieron en afirmar que el proyecto tiene que ver con una fuerte apuesta de la gestión actual (que ya lleva tres periodos) de trabajar sobre el desarrollo local.

Esta idea que se venía trabajando desde hacía tiempo, cobró fuerza en el marco de la realización del Documento Base y las mesas de concertación. En ese documento se identificaron sectores con potencialidad de generar empleo entre los que se destacaron el apícola, aromáticas, ladrillero y turismo. Los dos primeros se terminaron canalizando por los Programas de Entramados Productivos Locales del MTEySS, el de ladrilleros a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. No han realizado proyectos concretos con respecto al turismo salvo el fomento a las fiestas patronales que crecen año a año y la realización de la nueva terminal de ómnibus, en parte con fondos del MTEySS, y en parte con fondos de la Provincia.

De este modo, se consolida el apícola como un importante sector a trabajar y con potencial de generar no sólo desarrollo local sino también regional. Con esta visión, se realizó un encuentro al que llamaron “nacional de apicultura”, financiado

por el MTEySS para juntar a todos los productores y trabajar sobre sus necesidades y potencialidades.

“tuvimos reuniones con Serrezuela, Tuclame, Paso Viejo y ahí se hizo el encuentro nacional que vinieron de todos lados. Se empezó a ver a la apicultura como un potencial a consolidar no sólo a los trabajadores que ya venían en el sector sino para capacitar e incorporar desocupados”. ENTREVISTA A TÉCNICO DEL MUNICIPIO PARTICIPANTE EN EL PROYECTO DE PLANTA DE MIEL.

Desde el punto de vista interno del MTEySS, éste fue un proyecto conflictivo, porque generó rechazo del Área Central. Si bien el equipo de la Gerencia de Empleo y el quipo del Programa Área¹⁵ coincidían en que era un proyecto viable e interesante, los evaluadores del Área Central creían que no lo era porque había otra planta de extracción en la localidad vecina de Cruz del Eje y reclamaban la participación activa de ellos en el proyecto. La realidad es que la relación de los gobiernos locales de la zona con ese municipio siempre ha sido muy conflictiva, siendo el de Villa de Soto el municipio que funciona como eje coordinador de acciones en la región y no Cruz del Eje a pesar de la diferencia en tamaño poblacional¹⁶.

Según se puede rescatar de las entrevistas y memorias documentales, este fue un proceso muy participativo, tanto el del Documento Base en general como con respecto al proyecto apícola. La participación se dio como insumo para la realización del proyecto, aunque la redacción corrió por parte del Equipo Técnico del Municipio de lo que dieron en llamar la “Agencia de Desarrollo”.

En estos encuentros tanto con actores locales como regionales se decidieron las necesidades del sector: fortalecimiento a los apicultores con cajones y núcleos,

¹⁵ El Programa AREA forma parte del Programa de Cooperación Técnica de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), destinado a brindar asistencia técnica al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en el desarrollo de sus políticas activas de empleo, en el marco Plan Más y Mejor Trabajo. Se ha desempeñado como apoyo en la implementación de las políticas y en la evaluación de los proyectos.

¹⁶ En el censo 2001 la población de Cruz del Eje era de 28.123 habitantes y en el censo 2010 de 30.680. En cambio en Villa de Soto la población en 2001 era de 7.303 habitantes y en 2010 9.628.

necesidad de una sala de extracción y fraccionamiento, necesidad de capacitación y de sumar nuevos emprendedores para mejorar la cantidad de miel ofrecida.

Además de las necesidades técnicas de los productores, que se resolvían mejor con una inversión para el grupo, hay en el diagnóstico de la necesidad de la planta una visión de “cobrar” un porcentaje o “hacerles dejar algo” a los productores de otras regiones que vienen a la zona a hacer trashumancia¹⁷.

“Y nosotros veíamos que venía gente de otro lado y traía colmenas, 5000 colmenas por ejemplo los porteños (...) ¿Cómo puede ser que estos tipos vengan tres y manejen 5000 colmenas? Nosotros muchas veces para cosechar era el dueño de la colmena más uno más. Algo estamos errándole. Y bueno, a partir de ahí surge el tema de hacer la planta. Ya que nosotros no nos podíamos desarrollar con esa cantidad de colmenas, al menos brindarles el servicio y que nos dejen algo. Porque se llevaban la floración que es temprana acá. El norte siempre empieza a florecer antes que el sur. (...) Vos tenés 12 colmenitas y viene y se te instala con 5000 al lado, esta abeja tuya busca el flujo de las otras abejas de al lado y quedan despobladas las colmenas tuyas. Se te van a las otras colmenas. Robaban las floraciones, robaban las colmenas”. ENTREVISTA PRODUCTOR 1

Dado el límite económico que ponía el Programa de Entramados Productivos, debieron optar por financiar sólo algunas de las etapas del proceso, dándose prioridad al fortalecimiento a los productores individuales con capacitación y compra de colmenas y la creación de la sala de extracción y fraccionado.

De este modo, el protocolo de acciones que financiaban el sector apícola (Protocolo Adicional 1/06) quedó detallado como sigue:

¹⁷ La trashumancia es el movimiento de colmenas de una localización geográfica a otro lugar. La apicultura trashumante es la que realizan los apicultores que movilizan sus colmenas según un gradiente térmico que repercute sobre la floración de interés apícola. <http://apicultura.wikia.com/wiki/Trashumancia>

Matriz de resultados y desembolsos

Primera etapa:

Objetivos esperados a los 90 días del primer desembolso:

- 1. Incremento de la producción apícola de por lo menos 50 productores vinculados al sector.**
 - Compra de máquina de extracción, acopio y procesamiento de miel para el fraccionado.
 - Mejoramiento y compra de 60 colmenas de madera.
- 2. Convocatoria a curso de capacitación.** A cargo de la Oficina de Empleo Municipal

Total primer desembolso: \$ 153602

Segunda etapa

Objetivos esperados a los 90 días del segundo desembolso:

- 1. Incorporación de al menos 10 nuevos trabajadores en el sector apícola.** 90 días desde el segundo desembolso
- 2. 30 productores del sector apícola capacitados en 1 curso de apicultura.** 90 días desde el segundo desembolso

Total segundo desembolso: \$ 2000

MONTO TOTAL DEL PROYECTO: \$ 155.602

De este modo, la construcción de la planta quedaba en manos del Municipio y el equipamiento del MTEySS.

Según relatan los técnicos del proceso, tanto del MTEySS como del municipio, entre la redacción del proyecto y el depósito del dinero tardó un año. El gran problema que tuvieron fue que entre la presentación del proyecto y el desembolso del MTEySS, el SENASA cambió la normativa requerida para habilitar las salas de extracción de miel¹⁸. Por ello, el municipio debió adicionar una importante suma de dinero al proyecto de construcción de la sala.

Cabe destacar que varios actores hicieron referencia a este tema y cómo se encontraron con falta de respuesta de los organismos oficiales ya que ninguno financiaba infraestructura. Sólo el MTEySS redireccionó parte de los fondos para aportar a la inversión municipal.

¹⁸ En diciembre de 2006 se aprueba la Resolución 870/2006 y se deroga la hasta entonces vigente 353/ 2002.

“Ahí estaban (el Intendente de Quilino) y (el Intendente de Villa de Soto) y ellos podían ver eso... como financiaban todos los ministerios las mismas cosas y algunas otras cosas no las financiaba nadie. Por ejemplo, nadie te financia infraestructura o personal. Ellos recorrían y recorrían y pedían dos proyectos para la misma cosa y no daba y la plata que daban los proyectos tampoco alcanzaba para desarrollar los proyectos en su totalidad”.

ENTREVISTA A TÉCNICA DE LA GECAL CORDOBA

“El cambio de normativa del SENASA nos mató. Pero en buena hora. (...) fueron reglas de juego muy claras para el sector y mucha seriedad. Ya no se podía extraer en cualquier lado, había todo un código, una trazabilidad (...). Esto hizo todo mucho más caro. No era lo mismo tener un galpón con sala de extracción que tener una zona limpia, zona sucia, los baños, tenían que estar separados... un montón de requisitos que nos iban a costar cuatro veces más de lo que pensábamos, los metros cuadrados eran muchos más. Era una locura. (...) El municipio puso plata. Hubo una refinanciación de lo que puso el Ministerio justificándolo. Porque había una línea que era para la compra de más colmenas para los productores y nosotros justificamos, explicamos los gastos que íbamos a ir teniendo y lo aprobaron obvio, compramos menos colmenas. No podíamos no estar habilitados por SENASA”. ENTREVISTA A TÉCNICO DEL MUNICIPIO PARTICIPANTE EN EL PROYECTO DE PLANTA DE MIEL.

Ejecución del proyecto de EPL

Dado el problema de la construcción de sala, es que el dinero del MTEySS se ejecutó rápidamente pero la planta empezó a funcionar recién tres años después, porque no estaba concluida la obra de infraestructura, lo que hizo que desde el inicio de la formulación hasta la inauguración de la planta¹⁹ pasaran casi cuatro años.

Al comienzo del funcionamiento de la planta extractora, la administración y gestión de la misma estuvo a cargo del municipio, con la particular situación de que uno

¹⁹ Cf http://archivo.lavoz.com.ar/herramientas/imprimir_notas.asp?nota_id=584839
<http://www.agroclipping.com.ar/2009/06/18/Inauguran-planta-apicola-en-Villa-de-Soto/>

de los productores es también parte del gobierno municipal, por lo que esta persona (al que en las entrevistas llamamos productor 1) opera como una bisagra entre el municipio y los productores. Después de un tiempo, se forma la cooperativa y el municipio traspasa el funcionamiento de la planta a este grupo.

La formación de la cooperativa se dio por la necesidad de los productores de obtener una personería jurídica y un funcionamiento más estructurado, a la vez que el municipio necesitaba transferir la gestión a los productores pero no quería hacerlo a productores individuales.

Si bien la cooperativa surge como una necesidad más bien formal, esto no quiere decir que no había trabajo asociativo previo. Algunos productores ya se organizaban de manera espontánea para ayudarse en la época de cosecha y con la llegada de un Ingeniero Agrónomo a la localidad, que además era productor, se formó un grupo de *cambio rural*²⁰. Este productor –que en las entrevistas es el técnico/productor - es quien da un aporte más técnico a la producción asociada y sienta los fundamentos para el trabajo cooperativo.

“Eso es lo que apuntamos generalmente. Que se tome el valor de solidaridad de manera concreta. Fue fácil porque ellos ya trabajaban en grupo de antes. Hasta antes que viniera yo. Había 4 apicultores que trabajaban juntos. Che, mañana hay que cosechar la de tal apicultor e iban todos para allá. Entonces digamos que no se da tanto como en Córdoba que estás aislado... acá se conocen y es fácil.” Entrevista técnico/productor.

Los liderazgos

En el proceso se destacan algunos liderazgos que tienen que ver con actores que son “otra cosa” además de productores. Por un lado, la presencia del Productor 1, que ha formado parte de todo el proceso y que se mantuvo en él en su doble rol de productor/funcionario, primero como concejal y ahora como encargado de

²⁰ Mediante una labor conjunta que integra a grupos de productores, un asesor técnico privado y profesionales del INTA, Cambio Rural promueve la búsqueda de alternativas que permitan incrementar los ingresos, elevar el nivel de vida, generar nuevas fuentes de empleo, retomar el proceso de inversión y posicionarse mejor en los mercados. <http://inta.gob.ar/documentos/cambio-rural>

obras públicas. La presencia de esta persona facilitó el traspaso de la planta a los productores. En segundo lugar se destaca el papel del técnico/productor, que es un Ingeniero Agrónomo que hacía trashumancia y que finalmente terminó radicado en la localidad. Comenzó formando un grupo de Cambio Rural, dio capacitaciones a los productores y ahora es el síndico de la cooperativa. Por último, el presidente de la cooperativa, no está presente desde el comienzo del proyecto, pero es un referente en el sector ya que viene de una familia de productores, cuyo apellido es una marca reconocida en el sector y que siempre ha sido proveedor de insumos del resto de los productores, es referenciado como un importante actor dentro de la cooperativa.

“(...) Como él tiene su actividad no podía andar en reuniones y cosas. Siempre tuvo claro que él por lo que viene de los abuelos, padres, todo, realmente lo podía llevar bien. Y nosotros al comprar tambores o cera o reinas, siempre tenemos que caer ahí. Tenía una buena relación con todos los apicultores. El único que podía juntarnos a todos. A través de la relación comercial tenía buenas relaciones con todos”. ENTREVISTA PRODUCTOR 1

Mejoras a nivel productivo e institucional

Para todos los entrevistados, la construcción de la planta fue una intervención altamente positiva. Todos coinciden en afirmar que es sólo la primera etapa del proyecto, falta el agregado de valor a través del fraccionamiento y marca colectiva.

No obstante ello, la situación de los productores ha mejorado notablemente a raíz de la introducción de la planta y del trabajo asociativo.

La producción y comercialización

A nivel **productivo**, se destacan varias ventajas con respecto a la situación previa al proyecto de entramados: habilitación del SENASA para extractar debido a la adecuación del espacio físico y de las maquinarias; ahorro de tiempo porque cada productor produce en su campo (propio o arrendado), lleva los cajones a la planta y allí los deja para que una persona encargada de eso pueda hacer la extracción. El productor inmediatamente puede volver a cosechar; se han bajado costos ya

que los tachos en donde se vende la miel se compran en conjunto y obtienen un mejor precio. Este ahorro de tiempo y posibilidad de capitalización a través de adquisición de nuevas colmenas les ha aumentado el volumen de producción.

A nivel de la comercialización, en general todos los avances realizados han derivado en un mejor precio de venta. Se destacan los siguientes factores explicativos de esa mejora: al poder comercializar en conjunto, han conseguido un mejor precio de venta y un mayor poder de negociación, evitando la especulación individual de cada productor con el acopiador; en la mayoría de las transacciones se ha anulado al acopiador, ya que venden directamente al exportador; el exportador resuelve un grave problema de logística que es ir productor por productor buscando la miel, por lo que también repercute en el precio; se han regularizado con monotributo los productores individuales y la cooperativa, por lo que cada productor factura a la cooperativa y la cooperativa al comprador. Esto también mejora el precio de venta.

Las relaciones institucionales y el capital social

Desde el punto de vista institucional, se destaca la formación de la cooperativa, la habilitación de la planta y la regularización de la situación de los productores a través del monotributo. Este es un paso importante para los pequeños productores apícolas, que pueden comenzar a comercializar más allá del ámbito local.

Otro paso importante tiene que ver con la incorporación de la cooperativa en la Federación Argentina de Cooperativas Apícolas y Agropecuarias (FACAAL) que a su vez es miembro de la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERAR). Con FACAAL están trabajando un proyecto de agregado de valor (que veremos más adelante) e intentan fijar precio en conjunto.

A su vez, no es menor el aporte en capital social que realiza el hecho de que los pequeños productores se junten con otros productores más grandes y con otros de perfil técnico y político que son socios de la cooperativa.

El grupo asociativo tiene vinculaciones con varias instituciones: INTA, INTI, Ministerio de Agricultura de la Provincia de Córdoba, Cooperativa Apícola de Deán Funes²¹, la Regional de Cruz del Eje y la de Chamental. Además coordinan a través de socio productor 2, que es docente de la escuela técnica de la localidad algunas actividades con dicha institución. A pesar de todas estas vinculaciones, hasta ahora ninguna ha devenido en nuevos financiamientos (ya sea crédito o subsidio) para la etapa de agregado de valor.

Además, esta organización de productores ha generado una movilización de otros productores de la región que utilizan la planta y ven como necesario replicar el proyecto o al menos sumarse.

“Acá cuando se instaló (el técnico/productor) que es Ingeniero Agrónomo, junto con la Municipalidad estuvieron dando cursos de iniciación apícola, para ver si podemos atraer a más gente, hacer más socios. Entró a venir gente de Tuclame, Paso Viejo, Serrezuela. En Serrezuela se está armando un grupito lindo, se están juntando” ENTREVISTA PRODUCTOR 1

Los proyectos

Como se destacó más arriba, desde el municipio esta etapa de la extracción era considerada la primera dentro del proyecto. El municipio delegó el funcionamiento de la planta y no ha avanzado en nuevas inversiones o solicitudes de financiamiento. A pesar de ello, es el objetivo principal de los socios de la cooperativa avanzar hacia esa fase y lo están proyectando conjuntamente con FACAAL (Federación Argentina de Cooperativas Apícolas Limitadas). La FACAAL está negociando a nivel país con el MTEySS a través de las líneas de Trabajo Autogestionado y Entramados Productivos Locales la creaciones de los Establecimientos de Valor Agregado (EVA), que son una suerte de centro de servicios para el sector apícola y agrícola, que funcionarían en los establecimientos de las cooperativas miembro de la Federación.

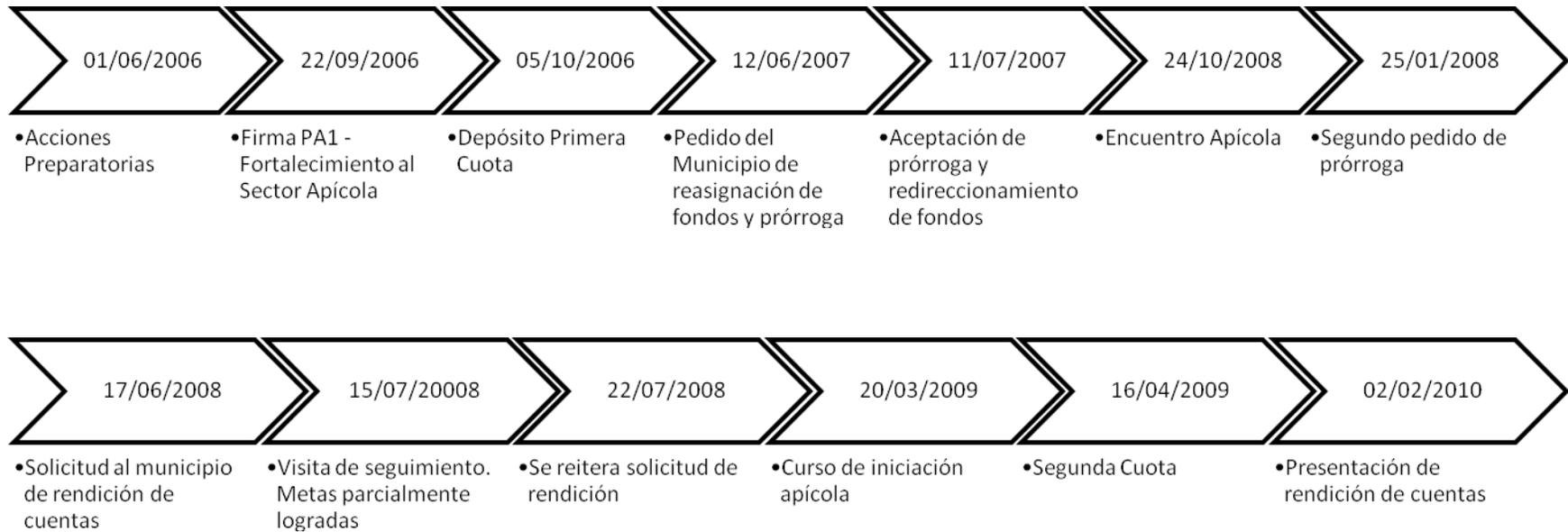
²¹ El proyecto de planta de miel que dio origen a esta cooperativa también fue financiado por el MTEySS con un proyecto de entramados. Forma parte del mismo protocolo 2 en donde está el fortalecimiento a los Espárragos. Al igual que el caso de estudio, el proyecto fue presentado por el municipio, pero luego cedido en uso a la cooperativa.

(...) nosotros nos vamos a devenir en un EVA. Porque nosotros pertenecemos a la FACAAL y ahora estamos en trabajo, ahora entramos realmente en el entramado productivo, en la fase 3. La fase 3 involucra al INTI. El INTI va a venir a hacer un relevamiento de esta planta, las cosas que hay que modificarle y a partir de eso darle valor agregado a la miel y subproductos a través del MTEYSS que es el que va a poner el dinero. ENTREVISTA TÉCNICO/PRODUCTOR.

Además del agregado de valor a través de la venta del producto fraccionado, están pensando en generar su propia cera estampada que hoy la están comprando, como una forma de bajar costos y de mejorar calidad.

Conjuntamente con el Municipio, están intentando reactivar el apiario que la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Provincia tiene en la localidad que no está funcionando. La utilidad de este espacio radica en la posibilidad de criar reinas y mejorar las razas de abejas.

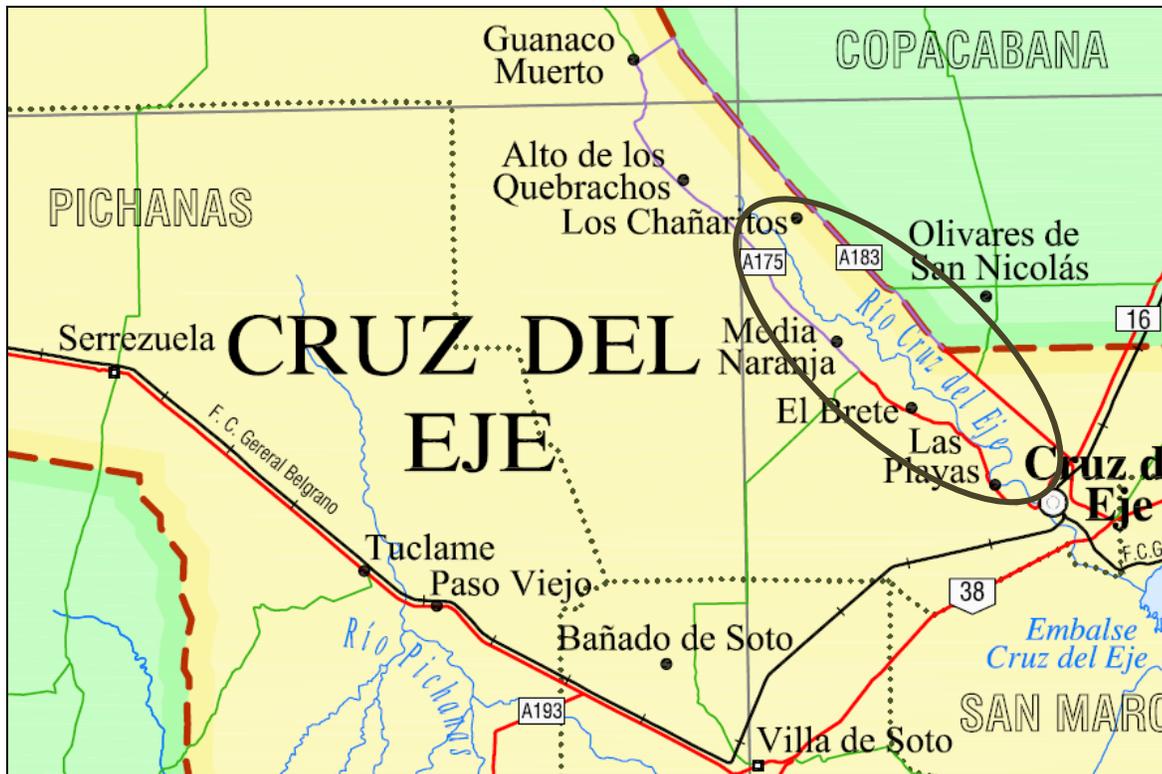
Figura 6. Resumen de la Gestión del Proyecto de Villa de Soto. Línea de Tiempo



7. FORTALECIMIENTO DEL SECTOR FRUTIHORTÍCOLA DEL DEPARTAMENTO CRUZ DEL EJE

Ubicación y población:

El proyecto de referencia vinculó cuatro localidades del departamento Cruz del Eje: Las Playas, El Brete, Media Naranja y Los Chañaritos.



Localidad	Distancia a Córdoba Capital	Población censo 2010
Las Playas	152	962
El Brete	160	2,327
Media Naranja	163 km	936
Los Chañaritos	165	564

El proyecto de entramados productivos *Fortalecimiento del Sector Frutihortícola del Departamento Cruz del Eje*, tiene su inicio en relación con el proceso de Villa de Soto. En la visión de desarrollo regional planteada por la gestión, el municipio se constituyó en referente e impulsor de proyectos productivos en la región. En este sentido, el intendente de Villa de Soto acercó a los intendentes y jefes comunales de la región con el MTEySS y colaboró en la creación de una Región Socio Productiva. Así, se firma un primer convenio general “con Municipios y Comunas que integran la región socio productiva del Noroeste de la provincia de Córdoba”. Los firmantes son: Alto Los Quebrachos, Ambul, La Batea, Las Cañadas, El Brete, Media Naranja, El Chacho, Dean Funes, San Marcos Sierras, Los Chañaritos, Las Playas, Cruz de Caña, Quilino, Villa de Soto y Serrezuela. Este proyecto llamó mucho la atención del Área Central de Buenos Aires, por su carácter regional. Uno de los técnicos de la GECAL Córdoba recuerda que los evaluadores le dijeron:

“este es el proyecto que tenemos que financiar y no el apícola (...) Tené en cuenta en que en esa época el Ministerio estaba probando si eran posibles los procesos regionales”. ENTREVISTA E TÉCNICA DE LA GECAL

De este modo, el proyecto nace impulsado, por un lado, por uno de los evaluadores del área central de Buenos Aires (que luego abandona el área) y por los técnicos del Municipio de Villa de Soto. A partir de allí, se comenzó un trabajo regional con la intención de detectar las necesidades y potencialidades del territorio en cuanto a producción y empleo a cargo de los técnicos de Villa de Soto. El trabajo concreto se realizó en las comunas de Media Naranja, Los Chañaritos, El Brete (hoy Municipio) y Las Playas²².

El trabajo conjunto entre estas comunas no era una novedad. En realidad, las que siempre gestionaban juntas eran Media Naranja y Los Chañaritos, que han trabajado juntos en un proyecto anterior con Desarrollo Social y que desde hace varios años comparten a un técnico que los ayuda en los procesos asociativos. Lo

²² Cf http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=535984

que sí fue una novedad fue la incorporación de las otras dos comunas: Las Playas y El Brete.

Una de las frases que aparece recurrentemente en las entrevistas es “en ese proyecto lo dejaron de lado”, en referencia al técnico que naturalmente venía acompañando a las comunas de Media Naranja y Los Chañaritos y a sus productores. Según las diversas entrevistas realizadas, esa fue una condición que impuso el Municipio de Villa de Soto para entrar en el proceso.

Para articular el proceso, se decidió que cada una de las localidades implicadas pondría un referente que era responsable de la comunicación con los dos técnicos de Soto y los productores.

Se destaca que, a pesar de que el proyecto era para cuatro localidades, no se aumentó el monto de inversión disponible, sino que se mantuvo el tope de ese momento que era de \$200.000 y el responsable de recibir el dinero y de la rendición de cuentas era sólo una de las localidades. Se decidió que fuera Media Naranja.

Según relatan varios de los actores del territorio, las ideas originales que se fueron planteando debieron ser modificadas en virtud de las limitantes y lógica del programa.

“... lo que ellos querían no se podía financiar. El financiamiento era la capacitación, de mejores prácticas (...) La idea era mejorar toda esa producción y poder lograr hacer un contacto con el mercado de abasto para ubicar la producción. Ese era el proyecto. Y de ahí se tuvo que ir cambiando. (...) por el monto, y como era centro de servicio tenía que haber algo que los uniera... una maquinaria... y de ahí sale el tractor. Es decir que el tractor es más una decisión del Ministerio que de los productores. Algo había que ponerle en el medio para... bueno esas dificultades hacían a estos proyectos” TÉCNICA DE LA GECAL CÓRDOBA

“Lo primero era la compra de los tractores y las rastras. La compra de los invernaderos, la trituradora de los tomates y el empaque y el mercado concentrador, entonces eran cinco. Y entonces el proceso se quedó en la primera etapa. No más”. ENTREVISTA TÉCNICO COMUNA MEDIA NARANJA

“Otra cosa que no se financió fueron perforaciones comunitarias. Eso estaba en el proyecto original. Nosotros habíamos diseñado una perforación, juntando a cinco o seis, según las dimensiones de cada campo, una perforación para que abastezca a distintos productores. Con el riego por goteo no hace falta un gran caudal. La idea era abastecer a un tanque y del tanque a los distintos productores. La idea era desarrollar el riego por goteo y de última por aspersión chiquito. Eso ni siquiera fue aprobado. Porque uno de los puntos más críticos que tienen esa gente es la falta de agua”. ENTREVISTA TÉCNICO DEL PROYECTO FRUTIHORTÍCOLA.

Por esta razón, el proceso de presentación del proyecto fue muy largo, porque requirió de muchas reuniones y de negociaciones para poder acotar las diferentes propuestas a los requerimientos y montos del programa. De este modo, en el Protocolo Adicional 1 quedaron establecidos los siguientes objetivos y medios de verificación para las cuatro comunas:

Matriz de resultados

Primer desembolso:

- 1. Inscripción al programa de fortalecimiento fruti hortícola y puesta en marcha del sistema de turnos para la utilización de las maquinarias:** se inscribirán los productores a través de las reuniones en las localidades realizadas por los cuatro técnicos designados por las comunas para la ejecución de la propuesta. Para esta actividad se requieren 30 días desde el primer desembolso.
- 2. Adquisición de dos equipos para trabajos comunitarios:** estos equipos incluyen dos tractores de 80 HP, cualquier marca, con levante hidráulico tres puntos, trocha variable, y dos arados. Para la adquisición de los mismos se requieren 45 días desde el desembolso. **Total: \$ 120.000.00**
- 3. Asistencia técnica, seguimiento y capacitación:** se pondrá en marcha una vez inscritos los productores demandando 30 días para su inicio desde el desembolso. Cantidad de productores (200). **Total: \$ 24.000.00**

Total primer desembolso: \$ 144.000.00

Segundo desembolso

- 1. Construcción de los dos viveros regionales:** se necesitarán 90 días para su construcción desde el desembolso.
Se construirán dos viveros de igual característica en las localidades de Media Naranja y Las Playas y tendrá una capacidad de producción de plantines para más de 2000 hectáreas de producción fruti hortícola

Total segundo desembolso: \$ 70.000.00

MONTO TOTAL DEL PROYECTO: \$214.000

Cuando finalmente se desembolsó el dinero en abril de 2009 se compraron rápidamente los tractores y las rastras y se empezó a discutir el tema del uso

compartido de la maquinaria. Se decidió que un tractor y una rastra iban para Media Naranja y Los Chañaritos y el otro juego de maquinaria quedaría en Las Playas y en El Brete. Luego, en cada uno de estos grupos, se realizó un reglamento de uso compartido de la maquinaria.

La asistencia técnica y la capacitación se llevaron a cabo pero nunca llegaron a ser 200 productores los atendidos; se estima que en el total de los cursos y asistencias técnicas habrán participado unos 50 productores.

Las capacitaciones y asistencias estuvieron relacionadas al aprendizaje de nuevas técnicas para sembrar y regar y la introducción de semillas nuevas.

“(...) (el INTA) fueron y dieron charlas de Sandía y Melón que son dos frutas que allá se da mucho. Después hicimos otra de tomate y pimientos y la última fue de riego localizado. Que es la gran deficiencia que tienen ellos. (...) Con Chañaritos ellos nunca habían hecho almácigos con las bandejas, las almacigueras... el plantín. Cuando hacés la siembra hacés el almácigo antes de llevarlo a campo. Conseguimos y compramos una semilla de tomate híbrida muy buena. Porque ellos venían trabajando con tomates de 20 años y el mercado no quiere más ese tomate. Y una cosa que veíamos como debilidad era que no tenían la variedad que se podía comercializar” (...)
“Y ahí salió el tema de la semilla, del riego, el riego en general. El que tienen ellos por acequia del Dique y el uso eficiente del agua. Que no es para nada eficiente. Porque siguen regando por surco. Son colas de riego. Entonces sobre que llega poca agua la van perdiendo. Muy mal regado. Donde pusimos el riego por goteo. En pequeñísimas parcelitas. Yo quería que ellos vieran que valía la pena meterse en este tema. Y ahí también tuvimos un resultado espectacular. Ellos no podían creer que con un tacho de 200 litros tenían agua para regar durante un mes en la parcela esa. Y las plantas como estaban, la diferencia que había”. ENTREVISTA TÉCNICO PROYECTO FRUTIHORTÍCOLA

En el medio de todo este proceso se desató una de las crisis hídricas más grandes del norte cordobés²³ desde el 2009 hasta comienzos de 2014. Así fue que el trabajo se complicó bastante, ya que los productores empezaron a tener problemas para realizar los procesos productivos pactados.

Además, cuando llegó la segunda cuota en julio de 2010, los montos acordados para los dos invernaderos resultaron insuficientes y se decide construir uno en Media Naranja.

²³ Cf <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/regionales/cruz-eje-jaqueada-falta-agua-potable-para-riego>
<http://www.letravivadigital.com.ar/nota.php?not=2250>
<http://noticias-ambientales-cordoba.blogspot.com.ar/2013/09/primeros-signos-de-crisis-hidrica-en-la.html>
http://www.lmcordoba.com.ar/nota/139933_en-el-brete-declararon-la-emergencia-hidrica-por-la-sequia-total-del-rio-cruz-del-eje

Según la entrevista a los actores involucrados, para esta segunda etapa el proyecto regional con las cuatro comunas ya no funcionaba. Las capacitaciones se habían acabado y estaban trabajando los dos grupos por su lado. Así es que la decisión de unificar los dos invernaderos y dónde construirlo lo tomaron el municipio de Media Naranja junto con Los Chañaritos. De hecho, al entrevistar actores del otro grupo (El Brete y Las Playas), desconocían la realización del invernadero.

Luego, el grupo de Media Naranja y Los Chañaritos decidió que tampoco era conveniente el trabajo conjunto ya que era muy complicado el traslado del tractor y la rastra, por lo que finalmente las comunas afrontaron los costos requeridos para abastecer de una rastra y un tractor a cada comuna.

De este modo, de los resultados esperados puede verse que se ha cumplido con capacitaciones y asistencias técnicas, la creación de uno de los invernaderos pero que no fue usado con los fines previstos. En el proyecto se estipulaba que en el invernadero se iban a realizar platines para luego pasarlos a los campos de los productores. En virtud de la crisis hídrica, en un comienzo algunos productores hicieron plantaciones directamente en el invernadero y en la actualidad no hay nada en él.

De las entrevistas realizadas, se desprende un muy fuerte reclamo de los actores del proyecto a la falta de presencia del Ministerio en la ejecución del mismo y de los organismos de Ciencia y Técnica en el acompañamiento en ésta y otras instancias. Cuenta de esto da que ningún actor local pudo referenciar a técnicos del MTEySS, excepto cuando empezaron a reclamarle la rendición de cuentas.

“Después lo que yo nunca entendí fue por qué nos abandonaron, nunca más aparecieron desde el Ministerio. Desaparecieron. Nosotros seguimos trabajando en lo que nosotros considerando que estaba bien. Eso fue un fracaso importante”. ENTREVISTA TÉCNICA DE EL BRETE.

“En Chañaritos hicimos cosas increíbles que ahí te das cuenta la falta de presencia que tienen ciertos organismos del Estado que tienen para eso. INTA por ejemplo ausente todo el tiempo. Después le fueron a dar charlas a los productores pero porque les hinché las guindas yo. Y a duras penas fueron y dieron charlas de Sandía y Melón (...) La última charla que tratamos de organizarles era la de hacer en el verano una parcela de maíz comunitaria para reservas para los animales. Si bien yo podía darla a la charla, yo quería

que participen las instituciones. En este caso el INTA. Nunca encontraron el tiempo para darla, pasó la época de siembra y ahí se acabó la historia. Esa se abortó directamente". ENTREVISTA TÉCNICO DEL PROYECTO FRUTIHORTÍCOLA.

Actualidad de los productores y el proyecto

En la actualidad y a raíz de la fuerte sequía que azotó a la zona desde el 2009 hasta comienzos del presente año, todo lo que es cultivos frutihortícolas está parado. A partir de febrero de 2014, han comenzado a pensar en volver a sembrar.

Según dicen los actores de la localidad:

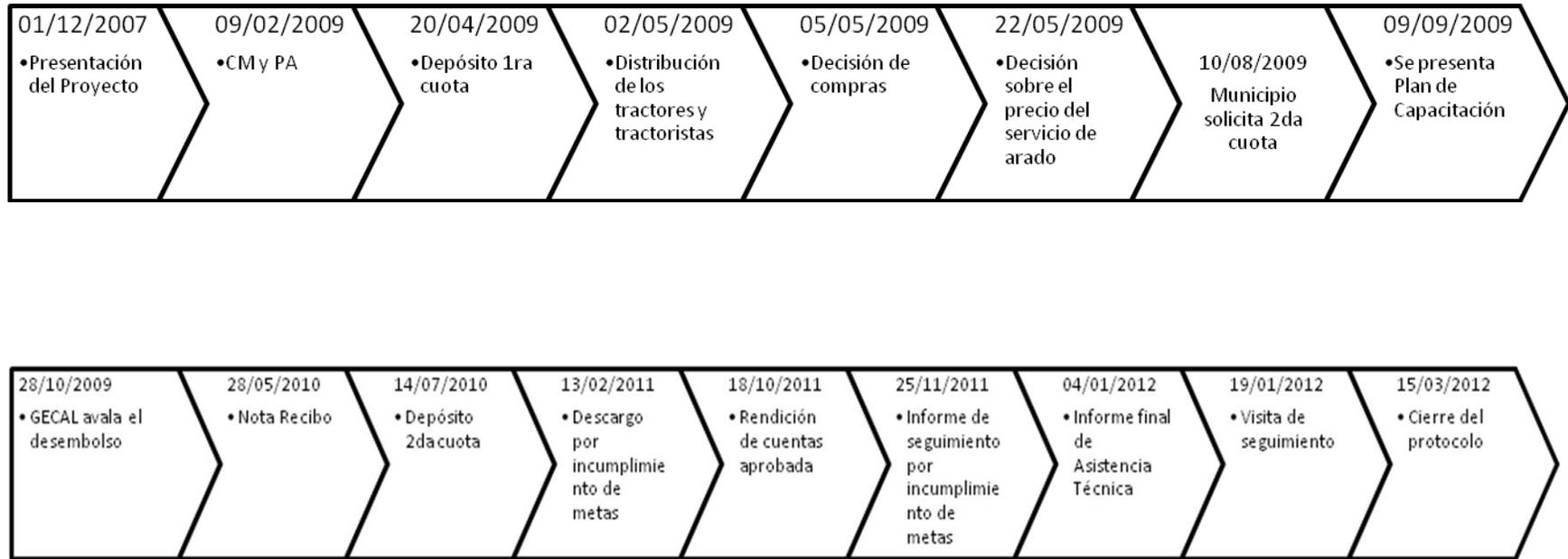
"los que apostaron sólo al frutihortícola están en la lona. Los que diversificaron se mantienen con los animales". ENTREVISTA JEFE COMUNAL LOS CHAÑARITOS.

Muchos de los productores han optado por comprar animales, sobre todo cerdos, y otros se dedican a cuestiones extra rurales: cortadero de ladrillos, gomería y changas de construcción.

Por esta razón, y con este duro aprendizaje sobre la necesidad de diversificar las actividades, es que los municipios de Los Chañaritos y Media Naranja están gestionando ante del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación proyectos sobre diversificación productiva. También en virtud de la experiencia han optado por hacerlo de manera separada aunque simultánea. La idea de este proyecto es poder producir animales (vacas, cabras, cerdos, gallinas) cultivando y fabricando ellos mismos el alimento (en base a maíz y sorgo) a la vez que seguir produciendo frutihortícola. La idea es poder cubrir todo el año con distintas actividades productivas.

A razón de las grandes lluvias caídas a comienzos del 2014, los emprendedores se muestran muy optimistas con las posibilidades de trabajar este año. Pretenden adquirir una máquina para hacer el alimento balanceado y mejorar las razas de las cabras y cerdos para tener más animales, con menos consumo de alimento. Consideran que este año van a reactivar el invernadero para la realización de plantines, principalmente de pimiento y tomate.

Figura 7. Resumen de la Gestión del Proyecto de Frutihortícola. Línea de Tiempo



8. ANÁLISIS DE LOS CASOS Y DEL PROGRAMA DE ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES

8.1 Análisis de los casos

En el presente capítulo de análisis, se realizará una evaluación del PEPL en su capacidad para generar condiciones para el desarrollo rural a través de la implementación de los tres casos escogidos. Este análisis se realizará teniendo en cuenta todas las dimensiones analizadas hasta el momento, considerando el proceso de formulación y ejecución de los proyectos, los diferentes actores involucrados en el proceso: organismo ejecutor, MTEySS, otras instituciones intervinientes, variables contextuales y sobre todo las interacciones entre estos actores y variables.

Siguiendo la idea de que la puesta en práctica de las políticas a través de proyectos concretos, tanto en su momento de formulación como de implementación, tiene implicaciones en la viabilidad y alcance de la propia política, es que se presentará una evaluación de los proyectos en su capacidad de cumplir con sus propios objetivos y en la de generar condiciones para el desarrollo rural, a través del análisis de las dimensiones mencionadas en el marco teórico y metodológico.

De este modo, la exposición se organizará analizando cada caso en dos momentos: formulación y ejecución. En cada momento, analizaremos el rol del organismo ejecutor, que en los tres casos son municipios, de los productores involucrados en el proyecto, el rol del MTEySS tanto desde la Gerencia como desde el Nivel Central, otras organizaciones intervinientes en los casos que corresponda, las variables contextuales que influyeron en el proceso y los distintos ajustes y negociaciones que debieron hacerse en el marco de la interacción de todos estos factores.

Todas estas dimensiones que confluyen en la implementación concreta del proyecto llevan a que éste tenga diferentes resultados en relación a sus propias metas como en su capacidad para generar condiciones para el Desarrollo Rural.

Por ello, se realizará una evaluación en cuanto a las metas del propio proyecto por un lado y en referencia al Desarrollo Rural, por el otro.

Una vez analizados los proyectos de manera individual, se intentará sacar conclusiones más generales que den cuenta de los alcances y limitaciones del Programa para generar condiciones para el Desarrollo Rural.

8.1.1 Caso Deán Funes

Momento de la Formulación:

La formulación del proyecto se dio en el marco del Acuerdo Territorial y como parte de la Propuesta Territorial que el Municipio presentó al MTEySS.

Rol del Organismo Ejecutor: el organismo ejecutor fue el Municipio. Su rol fue pasivo, casi de intermediario entre los productores y el MTEySS.

Productores: los dos productores involucrados solicitaron al Municipio la compra de una cámara de frío. No participaron en la formulación del proyecto. Pusieron a disposición el espacio físico donde se pondría la cámara.

Rol del MTEySS: el MTEySS participó en la formulación sin presencia en el territorio ni contacto con los productores y otros actores como la Agencia Córdoba Ciencia. Descansó el éxito del proceso en la viabilidad del proyecto planteado por la Agencia provincial.

Los actores de la GECAL entrevistados destacan que en el momento de formulación de este proyecto el propio Programa se estaba delineando, por ello no eran claras ni las posibilidades de financiamiento ni los procedimientos, lo cual dificultaba enormemente la asistencia que se brindaba al Municipio.

Otras Organizaciones y actores Intervinientes: en este caso se destaca la intervención de la Agencia Córdoba Ciencia como impulsora de la iniciativa que originó la necesidad de la cámara de frío, pero no intervino en la formulación del proyecto de EPL. No hubo relación entre la Provincia y la Nación.

También es importante mencionar la presencia de los productores de espárragos que formaban parte del grupo a nivel provincial, cuyas relaciones con los dos productores de Deán Funes eran escasas y conflictivas.

VARIABLES CONTEXTUALES INTERVINIENTES: no se detectaron variables contextuales relevantes que haya intervenido en el proceso de formulación.

INTERACCIONES Y AJUSTES RESULTANTES: como se vio en la descripción del caso, la formulación del proyecto fue sencilla en virtud de que no hubo procesos participativos ni de discusión. La única cuestión que requirió negociación fue la meta de empleo solicitada en la matriz de resultados. Según comentan los entrevistados, el proyecto siempre se pensó para los dos productores originales, pero para el MTEySS no era posible financiar un proyecto que beneficiara sólo a dos trabajadores. De este modo, se acordó con el Municipio fijar una meta de incorporación de más personas en el sector como productores y como empleados. Para la incorporación de estos nuevos trabajadores, se acordó sumar cursos de capacitación para desocupados o emprendedores que pudieran estar interesados en este novedoso cultivo.

Momento de la Implementación

Rol del Organismo Ejecutor: en la ejecución el municipio se encargó de adecuar el espacio físico, instalar la cámara y cumplir con los requisitos formales con el MTEySS (medios de verificación y rendición de cuentas). Además afrontó los costos de un capacitador para los desocupados. Luego de estas intervenciones iniciales no hubo acompañamiento a los productores ni en el proceso productivo ni en la comercialización.

Productores. En el momento de la implementación, al menos el único productor que pudo ser entrevistado, manifestó no ser consciente de formar parte de un proyecto del Ministerio de Trabajo. Para él, la municipalidad les había conseguido la cámara que ellos pedían. Su actuación entonces, hace referencia meramente a la producción de los espárragos. Participaron de las capacitaciones y asistencias técnicas, pero tampoco las reconocieron como formando parte del proyecto con el Ministerio sino como su propia experiencia con la Agencia Córdoba Ciencia.

Rol del MTEySS: el Ministerio transfirió los fondos, realizó supervisiones del cumplimiento de metas (compra e instalación de la cámara, realización de los

cursos e incorporación de los nuevos productores y empleados). No hubo por parte del Ministerio acompañamiento en el proceso de producción.

Se destacan la ineficiente actuación de la GECAL en cuanto a los libros de cursos y la rendición de cuentas que llevaron a que el proyecto demorara mucho tiempo en poder cerrarse.

Otras Organizaciones Intervinientes: la Agencia Córdoba Ciencia acompañó con el pago de un asistente técnico que capacitó en los temas de la siembra y cultivo e hizo el contacto en el mercado de abasto para el alquiler de la sala de empaque, aunque el costo de ese alquiler corrió a cargo de los productores.

Por su parte, los productores tuvieron serias dificultades para organizarse como grupo revelando tempranamente diferencias difíciles de zanjar concluyendo con la ruptura del grupo luego del primer fracaso exportador.

Variables contextuales Intervinientes: se destaca la dificultad de exportación por la crisis internacional y el aumento en el precio de los fletes.

Interacciones y ajustes resultantes: aquí precisamente uno de los problemas que se destacan es la falta de interacción y coordinación entre los actores intervinientes. Si bien tanto el Municipio, como la Provincia y la Nación apoyaban el proyecto, no hubo instancias de coordinación de las acciones. Tampoco hubo acompañamiento por parte de ninguna de las instituciones que permitiera realizar ajustes a medida que se iba avanzando en el proceso de producción de espárragos para la exportación.

De este modo, podemos evaluar los resultados del Proyecto de Espárragos para la exportación desde dos puntos de vista: uno interno al proyecto, planteado en los términos del cumplimiento de la matriz de resultados; y uno externo, evaluando la capacidad del programa para generar Desarrollo Rural.

Evaluación del proyecto según la matriz

Retomando la matriz de metas y desembolsos planteada en la explicación del caso, vemos que los resultados esperados eran los siguientes:

- Compra de una cámara de frío.
- Asistencia Técnica a los Productores existentes y potenciales.
- Cursos de capacitación en producción de espárragos para 45 personas
- 20 nuevos puestos de trabajos generados en la producción de espárragos.

Vemos entonces que la cámara fue comprada, los productores fueron asistidos, aunque los entrevistados destacaron el escaso interés que estas asistencias tuvieron en la comunidad, destinándose exclusivamente a los productores implicados en el proyecto. De una forma similar, los cursos proyectados para 45 personas sólo contaron con 20 asistentes. Para el caso de los puestos de trabajo, no hubo ninguna incorporación formal, sólo una trabajadora no registrada y al poco tiempo los dos productores existentes cerraron sus producciones, dando un saldo de cero personas ocupadas en la producción de espárragos.

Si consideramos los plazos estipulados, el proyecto que estaba previsto para ser ejecutado en un año, terminó poniéndose en marcha a los cinco meses (disponibilidad de la cámara) y cerrándose formalmente a los dos años y cuatro meses.

Evaluación del proyecto según su capacidad para generar condiciones para el Desarrollo Rural

- **Competitividad:** Dado que la actividad no tuvo continuidad en el tiempo y no superó más que una cosecha, no podemos decir que haya generado condiciones de competitividad en el sentido planteado en este trabajo. El productor entrevistado aseguró que los dos productores involucrados llegaron a cubrir los gastos de la inversión realizada y abandonaron la actividad.
- **Innovación tecnológica:** Si bien en su formulación el proyecto tenía una gran capacidad innovadora ya que introducía un cultivo no tradicional y era pensado para la exportación, dicha exportación no llegó a hacerse y el cultivo se perdió luego de las primeras cosechas, no permitiendo ningún tipo de innovación en el territorio.

- ***Demanda externa al territorio como motor de las transformaciones productivas:*** la idea original del proyecto era un grupo de exportación. Esto no resultó
- ***Vínculos urbano-rurales:*** Estaba planeada esta vinculación como una de las partes innovadoras del proyecto. Se pensaba que la producción se llevaba a cabo en diversos espacios rurales de la provincia mientras que la exportación se hacía en el mercado concentrador de la ciudad de Córdoba, lugar donde se vincularían con el mercado internacional. Si bien se hizo un primer intento, luego fracasó y fue abandonado.
- ***El desarrollo institucional:*** nunca se generó. Los actores admiten que se pensaron algunas formas asociativas pero nunca se llevaron a cabo. La única asociatividad se dio de hecho en el uso de la cámara de frío.
- ***El territorio como construcción social:*** de las entrevistas realizadas no se desprende que el proyecto haya contribuido a generar ninguna identidad territorial en torno al Desarrollo Rural. De hecho el productor vivo abandonó el sector y se dedica a actividades comerciales en la ciudad.

8.1.2 Caso Villa de Soto

El caso de Villa de Soto es bastante diferente al anterior. Sus indicadores muestran resultados más positivos que en Deán Funes:

Momento de la Formulación:

El proyecto de la Planta de Miel es una resultante del Acuerdo Territorial y las mesas de concertación propiciadas por el MTEySS. Este desafío fue encarado por el Municipio como un proceso de desarrollo local, para lo cual el municipio había puesto todo un equipo de trabajo en la “Agencia de Desarrollo Local”.

En el caso de Villa de Soto, el proceso de formulación fue participativo. La participación se dio de muchas maneras, en las propias mesas de concertación, en los talleres específicos para la formulación del proyecto y en la pertenencia de varios productores al espacio político que lideraba el intendente. Dos de los apicultores que participaban del grupo de productores eran a la vez parte del equipo municipal. Si bien esto les valió bastantes críticas a estos funcionarios, también resultó de utilidad al proyecto ya que contaban con conocimiento experto e interés especial en la realización del mismo.

Rol del Organismo Ejecutor: el municipio propició y organizó los talleres a través de los cuales se fue conformando el proyecto. A su vez, el equipo de la Agencia de Desarrollo fue tomando esos aportes y sistematizándolo en el proyecto. El municipio tuvo un fluido contacto con la GECAL y el Programa AREA para la asistencia en la formulación.

Productores: los productores aportaron desde su participación en los talleres. Cabe destacar que la idea de trabajo conjunto no era una novedad para ellos, sino que existían experiencias de cooperación previas, ya sea prestándose máquinas, compartiendo capacitaciones o a través del productor de renombre que les vendía insumos y funcionaba como nodo entre los otros productores.

Rol del MTEySS: el Ministerio estuvo presente en todo el proceso de formulación del proyecto. Según los actores entrevistados, este compromiso se relacionó con que la visión de Desarrollo planteada por el municipio coincidía con la que el Ministerio proponía de manera discursiva y que se encontraba en etapa experimental para los funcionarios del MTEySS.

Esto se entiende mejor al recordar que, en el momento de implementación de estos proyectos, el MTEySS se encontraba en una etapa de transición desde la aplicación de políticas pasivas a activas de empleo que se mencionó en el capítulo *La Política de Empleo del Ministerio de Trabajo*. Los funcionarios consultados recuerdan que en poco tiempo pasaron de ser sedes administrativas a gestores de proyectos y que eso conllevó muchas incertidumbres.

El proceso abierto en Villa de Soto por parte del Equipo Técnico Municipal contó con una clara dirección que era acorde con la incipiente propuesta del MTEySS de políticas activas en y desde el territorio. Esto llevó a que la Gerencia y el Municipio se comprometieran conjuntamente en este proceso de desarrollo casi de un modo experimental.

Otras Organizaciones y actores Intervinientes: en el proceso de las mesas de concertación y en los talleres de armado de proyecto, el Municipio convocó al Ministerio de Desarrollo Social y al INTA. La intención del Municipio era articular políticas y financiamiento. En la práctica, eso fue muy dificultoso, por lo que el INTA terminó funcionando como un organismo de consulta y el Ministerio de Desarrollo Social, financiando un proyecto diferente referido al sector ladrillero.

Variables contextuales Intervinientes: no se han detectado variables contextuales que hayan influenciado considerablemente el proceso de formulación

Interacciones y ajustes resultantes: uno de los temas que aparece constantemente en las entrevistas fue la necesidad de adecuar el proyecto a los montos y a los rubros financiables por el Ministerio. El proyecto original incluía un mayor fortalecimiento a los productores a través de la compra de núcleos, colmenas y otros insumos que no pudieron incorporarse. A su vez, el municipio

debió comprometerse a la construcción del galpón donde se emplazaría la sala dado que no podía ser financiado por el Ministerio.

Momento de la Implementación

Rol del Organismo Ejecutor: durante la ejecución el Municipio jugó un rol fundamental. Cuando se desembolsó la primera cuota rápidamente compraron las maquinarias y dictaron los cursos. El problema fue el defasaje entre los desembolsos del Ministerio y la posibilidad del municipio de poner en marcha la planta, dado que necesitaba ir consiguiendo fondos para construir el galpón.

Productores: en la implementación los productores se hicieron cargo de la compra de las maquinarias. También realizaron capacitaciones y asistencia técnica. Debido a la demora de la apertura de la planta, no todos los productores que iniciaron el proyecto continúan hoy trabajando en la sala, pero en todas las etapas del proceso los apicultores han tenido un rol fundamental en la utilización de la planta a partir de su inauguración. Actualmente son ellos mismos los que la gestionan a través de la cooperativa.

Rol del MTEySS: el Ministerio se apartó bastante del proyecto una vez aprobado. Dejó de trabajar en el territorio con el municipio y delegó en él toda la ejecución del proyecto. A partir de entonces se hizo presente en las supervisiones y en los actos inaugurales.

Otras Organizaciones Intervinientes: no se identificaron otros actores interviniendo en la implementación.

Variables contextuales Intervinientes: el SENASA cumplió un papel central en la ejecución ya que, entre la presentación y el desembolso, cambió la normativa para la habilitación de este tipo de plantas y encareció los costos del municipio para la construcción del galpón.

Interacciones y ajustes resultantes: debido a los cambios en la reglamentación del SENASA, el Municipio tuvo que solicitar al Ministerio la reasignación de fondos destinados al fortalecimiento individual de los productores y de la máquina de

fraccionado hacia la construcción de la planta, ya que implicó un esfuerzo económico muy importante para adaptarse a esta nueva normativa. El Ministerio accedió, aunque esos fondos no fueron suficientes para agilizar la construcción de la planta.

Evaluación del proyecto según la matriz

Retomando la matriz de resultados expuesta en el capítulo de descripción del caso, vemos que las metas esperadas eran:

- Compra de máquina de extracción, acopio y procesamiento de miel para el fraccionado.
- Mejoramiento y compra de 60 colmenas de madera.
- 1 curso de apicultura. 90 días desde el segundo desembolso

La máquina de extracción y acopio fue comprada, no así la de fraccionado. Es importante destacar que esto no es considerado un desvío al proyecto porque el cambio fue solicitado oportunamente y aprobado.

Se compraron menos colmenas, pero al igual que el caso anterior, ese cambio fue aprobado.

El curso de apicultura se realizó como estaba estipulado.

En términos, generales podemos decir que el proyecto fue exitoso desde el punto de vista de la matriz, ya que cumplió con sus objetivos aunque tuvo una demora considerable en su ejecución, demora que aparece justificada con notas y presentaciones pertinentes del municipio.

Evaluación del proyecto según el impacto en el Desarrollo Rural

- **Competitividad:** Si bien en las diversas entrevistas no se pudieron conseguir datos cuantitativos de la mejora en los factores que hacen a la competitividad, dado que los productores hasta hace poco no llevaban registros de

sus costos y ventas, todos coinciden en señalar el aumento de la competitividad de manera significativa, en la medida que la planta bajó los costos de producción, generó un aumento en los volúmenes vendidos y en el precio de venta y una consiguiente mejora en los ingresos de los productores. Además, éstos debieron necesariamente formalizar su trabajo para poder comercializar en el nuevo contexto.

“... hemos aumentado las colmenas y todo (...) Un 20%, 25%. Claro que esto depende mucho del tiempo. No es una fábrica de tornillos. Si te llueve mucho es malo y si te llueve poco también”. ENTREVISTA PRODUCTOR 1

“Nos mejoró el precio de venta. Por logística. Un acopiador si tiene que venir a buscar 5 tambores acá, 5 tambores allá se pierde todo el día. En cambio si yo le digo que junto los 80 tambores en la planta nos mejora el precio. (...) Y el otro tema es la facturación. La facturación en negro castiga. Compran en negro pero castigan”. ENTREVISTA TÉCNICO/PRODUCTOR

- **Innovación tecnológica:** Si analizamos la innovación tecnológica desde los **procesos**, vemos que en ese sentido se dio un gran salto, ya que el proceso de extracción, se dejó en manos de la planta, permitiéndoles a los productores dedicar más tiempo al trabajo en las colmenas. Además, el proceso de extracción conjunta permite unificar calidad para la venta. La actual cooperativa sigue apostando a la innovación, ya que están empezando a buscar financiamiento para poder agregar un proceso más que hoy se realiza por fuera de la cooperativa (agregando costos) que es el recupero de los marcos, lo cual permite disminuir costos y mejorar la calidad de la miel.

Si vemos la innovación desde el punto de vista de los **productos**, aún no se ha innovado, todavía se sigue produciendo sólo miel a granel. La cooperativa está avanzando hacia el proceso de fraccionado y extracción de polen.

Visto desde el punto de vista de la **gestión**, la innovación es muy grande, ya que pasaron de ser productores dispersos en un primer momento, a ser un Centro de Servicios Municipal, administrado por el municipio, en una segunda etapa. Actualmente, ha dejado de estar en manos del Municipio para ser una cooperativa

administrada por los propios productores agrupados. Esta nueva forma de gestión, no sin dificultades, les permite administrar la planta desde una visión más comercial que en el modelo municipal anterior.

- **Demanda externa al territorio:** La demanda es completamente externa al territorio, lo que en parte pone a la cooperativa en cierta situación de vulnerabilidad. Al no estar fraccionando el producto, no hay venta en el mercado local (Villa de Soto o alrededores) y escasamente en el extralocal (Córdoba). El hecho de estar vendiendo toda la miel a granel a un exportador, hace que el poder de negociación y fijación de precios sea limitado. Si bien los actores entrevistados sostienen que esta situación es mejor que la anterior cuando se le vendía a acopiadores que luego vendían a los exportadores, sigue siendo un problema que la cooperativa quiere resolver a través del agregado de valor por fraccionamiento.

- **Vínculos urbano-rurales:** La propia planta de extracción de miel es en sí misma un vínculo entre lo urbano y lo rural. La planta se encuentra localizada a las afueras del pueblo pero los productores viven dispersos tanto en el pueblo como en la zona rural y en otras localidades vecinas. Las características de la producción apícola hacen que necesariamente los productores deban ir mudando sus colmenas, alquilando o pidiendo prestados campos para ir aprovechando las distintas floraciones. De este modo, en la planta convergen actores que viven en sectores rurales y los que no, quienes deben arrendar campos para sus colmenas. Esto hace referencia a la idea citada más arriba de que en las nuevas formas de ruralidad, el espacio local se convierte en un lugar de convergencia entre lo rural y lo urbano (*cf. Lattuada et al: 2012*)

Más allá de ese primer vínculo generado por la planta, la miel se exporta casi en su totalidad, lo cual se hace vía una empresa de Buenos Aires. Sin este vínculo no habría casi mejora en la competitividad.

- **Desarrollo institucional:** En este punto es donde el proyecto de la planta de miel tiene mucho que ofrecer al análisis. En primer lugar el municipio gestionó la planta desde un proyecto surgido de las mesas de concertación local. Luego de

enormes dificultades logra ponerlo en funcionamiento y cede el manejo de la planta a los productores. Para ello, el municipio pone como condición darse alguna personería jurídica y optan por la cooperativa. Entonces, desde lo institucional, pasaron a ser beneficiarios de una política municipal a gestores de su propio trabajo.

En este tránsito confluyeron muchas circunstancias especiales, como el hecho de que un productor trashumante termine radicándose en la localidad, expulsado de su zona por las fumigaciones. Que este productor sea Ingeniero Agrónomo y que forme un grupo de *Cambio Rural* (primera institucionalidad). Otra circunstancia que es muy relevante es que uno de los socios de la cooperativa, de hecho el actual Presidente, forme parte de una familia de productores muy renombrada, cuyo apellido es una marca de miel muy conocida. La presencia de este productor con años de trayectoria familiar trae hacia la cooperativa vínculos y conexiones importantes.

Como se dijo en la descripción del caso, actualmente la cooperativa forma parte de FACAAL, por medio de la cual forman parte de los proyectos EVA (Establecimientos de Valor Agregado). De manera conjunta, están intentando financiar la fase de agregado de valor, solicitando fondos al MTEySS por el propio programa de EPL y en articulación con INTI que les hará la asistencia técnica para la habilitación de la sala para el fraccionamiento.

“... nosotros nos vamos a devenir en un EVA. Porque nosotros pertenecemos a la FACAAL y ahora estamos en trabajo, ahora entramos realmente en el entramado productivo, en la fase 3. La fase 3 involucra al INTI. El INTI va a venir a hacer un relevamiento de esta planta, las cosas que hay que modificarle y a partir de eso darle valor agregado a la miel y subproductos a través del MTEYSS que es el que va a poner el dinero”. ENTREVISTA TÉCNICO/PRODUCTOR.

Digamos que es precisamente la fortaleza institucional la que llevó a que este proyecto, a pesar de los atrasos e inconvenientes, resultara exitoso y siga trabajando para mejorar.

Adelantándonos al apartado que sigue, vale mencionar que en la consideración de esta red de relaciones que va surgiendo entre los productores y con otros actores de la cadena de valor, merece la pena introducir la noción de capital puente y escalera del que hablábamos en el marco teórico.

En este sentido es interesante destacar cómo la propia existencia de la planta ha generado nuevas vinculaciones entre productores de iguales características (puente), pero también con otros con grandes asimetrías (escalera). Para los productores de la zona rural o de localidades vecinas, no es una circunstancia menor sentarse a discutir cuestiones de gestión y producción con otros productores como el Ingeniero Agrónomo o como el presidente que mencionáramos de gran trayectoria en el sector. Trabajar “a la par de” es un logro importantísimo para estos productores. Tal es así que esto lleva a la organización de territorios vecinos intentando replicar el proyecto o buscando el apoyo de los gobiernos locales para facilitar el acceso a la plata, como se comentó en el análisis del caso.

- **Territorio como construcción social:** En este punto, como se adelantara anteriormente, también hay importantes avances. En la región empieza a darse una organización en torno a la producción apícola (y otras producciones como las aromáticas), que da lugar a la aparición de actores regionales distintos (pero no en oposición) a los municipios. Estos actores conforman redes de relaciones involucrando a otros actores regionales como INTA e INTI y comienzan a generar en el territorio nuevas formas de desarrollo que trasciende el espacio local y genera una identidad particular. Un ejemplo simbólico es que los pocos productores que hoy venden con marca propia van a empezar a abandonarla para vender con una marca común representante de la producción regional.

“Uniformemos con el tema de la marca porque yo creo que va a tener mejor pegada el tema de Villa de Soto, un lugar turístico, orgánico, conocido por el tema de la miel”.
Entrevista a Técnico/productor

8.1.3 Caso Proyecto Frutihortícola

Momento de la Formulación:

Como se vio en el capítulo de explicación del caso, la formulación de este proyecto fue muy compleja ya que intervino el equipo de Desarrollo Local de Villa de Soto, técnicos de las cuatro comunas participantes y los productores de las cuatro comunas. La interacción entre todos estos actores hizo de la formulación un proceso complejo y de larga duración que llevó a muchos actores a desencantarse tempranamente del proyecto.

Rol del Organismo Ejecutor: En este caso, el organismo ejecutor se vuelve difuso. En lo formal, la responsabilidad de recibir y rendir los fondos recayó sobre la comuna de Media Naranja. Pero la ejecución del proyecto fue llevada adelante por las cuatro comunas a través de sus técnicos y productores. Esta falta de claridad sobre el responsable final de las acciones fue también un problema en la implementación.

Productores: Los productores venían participando de distintas actividades con las comunas. Ellos han participado de modo activo en la formulación del proyecto demandando al municipio maquinarias y herramientas. Sin embargo, los productores desde un principio no estaban de acuerdo de esta conformación de equipos de a dos comunas, porque dudaban de la efectividad de ese trabajo. Más allá de los pedidos puntuales de maquinarias y herramientas, no participaron del armado del proyecto en toda su complejidad

Rol del MTEySS El Ministerio tuvo un rol ambivalente. Por un lado, desde el Área Central se apoyó e incentivó el proceso, pero desde la Gerencia se lo acompañó poco. A su vez, si bien se los apoyó por el interés de probar trabajos regionales, no se flexibilizaron las condiciones que están pensadas para un solo municipio de manera que sea adecuado para cuatro comunas.

Otras Organizaciones y actores Intervinientes: Se destaca aquí el rol central de Villa de Soto y su equipo de la Agencia de Desarrollo. Fueron ellos quienes

acercaron el proyecto al MTEySS y pusieron técnicos a disposición del armado del proyecto. De hecho el técnico que tenía a cargo la integración de las cuatro comunas, venía trabajando dentro del equipo de Soto y fue luego financiado por el proyecto. No aparecen otras organizaciones implicadas en la formulación.

Variabes contextuales Intervinientes: En el caso de este proyecto, las variables contextuales más relevantes tienen que ver con el recurso hídrico. Al momento de la formulación del proyecto, la falta de agua para riego ya era un problema. La región se riega por medio de canales servidos por el Dique Cruz del Eje, los cuales se encuentran en mal estado y no llegan a todos los productores. Además, todo el sistema de riego se administra a través de un consorcio que venía teniendo serias deficiencias en su accionar. En el momento de la formulación, estaba comenzado uno de los períodos de sequía más duros que vivió la región muchos años.

Interacciones y ajustes resultantes: Este proyecto, en mayor medida que los otros dos, recorrió un proceso de negociación que cambió mucho las ideas originales de los productores y técnicos.

Las principales razones por las que hubo que realizar esos ajustes se relacionan con los montos disponibles y los rubros financiados por el Programa. Había quienes pensaban que para el proyecto era de vital importancia realizar perforaciones comunitarias para garantizar el agua. Esto no fue posible porque no era un rubro que el Ministerio pudiera financiar. A su vez, no era intención de los productores dividirse en dos grupos de trabajo formado por dos comunas cada uno, sino que eso surgió como una respuesta al escaso monto disponible para la capitalización y el requerimiento de la lógica del proyecto de realizar cuestiones conjuntas. De este modo, el trabajo asociativo intercomunal surge más como una solución al problema presupuestario y a la lógica del Programa, que una necesidad de trabajo de los productores. Otro aspecto que debió dejarse de lado por cuestiones financieras fue la creación de una planta procesadora y envasadora de tomates pensada para el agregado de valor en el territorio.

Momento de la Implementación

Rol del Organismo Ejecutor: el dinero se transfirió a la Comuna de Media Naranja. Cada comuna puso un técnico a cargo del trabajo con los productores y de la organización de los reglamentos de uso. Eso se realizó de manera satisfactoria tanto para los productores como para el Ministerio.

Productores: en la implementación del proyecto los productores tuvieron una participación activa. Realizaron capacitaciones y participaron de las asistencias técnicas. Según el técnico a cargo hubo cierta diferencia en la participación, estando siempre presentes los productores de Los Chañaritos y Media Naranja y bastante ausentes los de El Brete y Las Playas.

Los productores construyeron el invernadero, generaron los reglamentos de trabajo para el uso compartido de la maquinaria y los sostuvieron un tiempo hasta que decidieron que no era la mejor opción.

Rol del MTEySS: el Ministerio intervino muy poco en la implementación. Tanto desde la Gerencia como desde el Nivel Central dejaron la ejecución en manos de las comunas y de los técnicos contratados, volviendo al territorio para la constatación del cumplimiento de metas y asistiendo desde la Gerencia en el armado de la rendición de cuentas.

Otras Organizaciones Intervinientes: a pesar de la insistencia del Técnico a cargo del proyecto, el INTA no prestó demasiada colaboración en el proyecto por medio de las capacitaciones solicitadas. Sólo ofició como un organismo de consulta.

Variables contextuales Intervinientes: cuando se desembolsó el dinero y se compraron los tractores y se montó el invernadero, las condiciones de sequía ya eran extremas, declarándose emergencia hídrica en el departamento Cruz del Eje durante tres años. Este factor llevó a que no pudiera ponerse a trabajar los invernaderos ni la producción.

A su vez, hubo algunas demoras entre la formulación y el desembolso, lo que llevó a que a la hora de construirse los dos invernaderos planificados, el dinero sólo alcanzara para uno, que se instaló en Media Naranja.

Interacciones y ajustes resultantes: dado los problemas planteados por la crisis hídrica y el tiempo transcurrido entre la formulación y el desembolso, en lugar de dos invernaderos se construyó sólo uno. Este cambio fue solicitado y aprobado por el Ministerio.

La decisión sobre dónde construir ese único invernadero se tomó de manera unilateral entre los jefes comunales de Media Naranja y Los Chañaritos y el técnico a cargo del proyecto.

Luego de un tiempo de trabajo conjunto con los tractores, los productores y las comunas decidieron que la logística del uso compartido y el transporte de los tractores era demasiado dificultoso y las comunas de Media Naranja y Chañaritos que compartían uno de los tractores y la rastra decidieron dividirlos y con fondos de la comuna compraron otro tractor y otra rastra disolviendo el grupo.

Evaluación del proyecto según la matriz

Retomando la matriz planteada en la explicación del caso vemos que los objetivos eran:

- **Puesta en marcha del sistema de turnos para la utilización de las maquinarias**
- **Adquisición de dos equipos para trabajos comunitarios:** dos tractores de 80 HP y dos arados.
- **Asistencia técnica, seguimiento y capacitación:**
- **Construcción de los dos viveros regionales:** dos viveros de igual característica en las localidades de Media Naranja y Las Playas y tendrá una capacidad de producción de plantines para más de 2000 hectáreas de producción fruti hortícola

Los sistemas de turnos se consensuaron y mantuvieron durante un tiempo. En la actualidad no se sustentan en el caso de Media Naranja y Los Chañaritos porque

disolvieron los grupos e invirtieron en un nuevo tractor y en ambos casos porque la extrema sequía impidió cualquier proceso productivo. Los tractores sí se han usado para movimiento de fardos y limpieza de represas pero sin ningún sistema de turnos, sino a demanda de los productores.

Los equipos se compraron y siguen a disposición de los trabajadores.

Se realizaron capacitaciones y asistencias técnicas, aunque los productores sostienen que la asistencia no fue sostenida y no duró el tiempo estipulado. La Gerencia no llevó un registro de las mismas por lo que no puede comprobar la versión de los productores.

Con respecto a los dos viveros, como ya se adelantara, cuando llegó el dinero de la segunda transferencia el monto resultó insuficiente para la construcción de los dos, por lo que se resolvió levantar sólo uno en la localidad de Media Naranja. Los actores de las localidades de Las Playas y El Brete en las entrevistas desconocieron la existencia de dicho espacio. El técnico a cargo sostiene que esa decisión se tomó con la comuna de Media Naranja y Los Chañaritos ya que contaban con productores interesados que consiguieron un terreno cercano a un canal de riego para esa construcción.

Evaluación del proyecto según el impacto en el Desarrollo Rural

- **Competitividad:** analizado desde esta perspectiva, el proyecto no mejoró los ingresos de los productores ni la calidad del empleo. Lo que hizo fue por un lado disminuir costos con la adquisición del tractor y la rastra, dejando de pagar por el servicio. A su vez, queda claro por las entrevistas y observaciones realizadas, que se han dejado condiciones instaladas para esa mejora a través del invernadero y las maquinarias y herramientas compradas, así como por las capacitaciones y asistencias técnicas realizadas. Se prevé que estas adquisiciones permitirán bajar costos evitando pérdidas de semillas o plantines, dependiendo de la disponibilidad de agua.
- **Innovación tecnológica:** en este punto se han dado importantes pasos. Según las entrevistas realizadas, se ha capacitado a los productores para innovar

en cuanto a procesos de producción y en los productos a través de la compra de semillas de mejor calidad. Sin embargo, quedan muchas cuestiones pendientes en este ámbito. La principal es el tema de la comercialización. Los productores deben resolver cómo sacar los productos al mercado local. Si bien aseguran que la verdura se vende con facilidad en la vecina ciudad de Cruz del Eje, es una hipótesis a probar dado que con la continua sequía han perdido los clientes tradicionales.

Desde el punto de vista del aprendizaje, los cuatro años de sequía les han enseñado de manera cruel a los productores que no pueden seguir trabajando solamente en el sector frutihortícola; la necesidad los ha llevado a innovar en la diversificación productiva, criando ahora animales y pensando en generar de manera endógena el alimento. Entonces, la innovación ha sido el aprendizaje de la necesidad de diversificar la producción en: frutihortícola, forraje y animales.

Una cuestión que sigue sin resolverse a pesar de reiteradas gestiones, es el tema del agua. Los productores continúan dependiendo de los canales de riego que vienen del Dique Cruz del Eje que a su vez se relaciona con el nivel del dique. Además, esos canales se encuentran en pésimas condiciones y la pérdida de agua es enorme. Si bien han tenido capacitaciones y probado sistemas de riego más eficientes como el riego por goteo, no han podido implementar estas nuevas tecnologías por falta de recursos. Los actores han intentado mitigar esta situación a través de solicitud de perforaciones pero las respuestas, tanto por parte de la Nación como de la Provincia, han sido negativas.

- **Demanda externa al territorio:** si bien los actores reconocen que es la única manera de mejorar su competitividad, no ha logrado generar estos vínculos de manera estable. Para el caso de los animales, se venden en la ciudad de Cruz del Eje y en las comunas vecinas. Para el caso frutihortícola, al no tener producción, aun no se han podido generar esos canales y poner a prueba la capacidad de cubrir la demanda extraterritorial. Por el momento, se está en una etapa de generar la oferta.

- **Vínculos urbano-rurales:** en este punto el accionar de los gobiernos locales es fundamental. Son las comunas las que actualmente se encuentran en relación con el mundo urbano, generando ese nexo del que hablábamos en el marco teórico. Sin embargo según las entrevistas realizadas, estas vinculaciones no han redundado en mejores mercados o mejoras en la cadena de valor. Las comunas/municipios se relacionan principalmente con otros niveles de gobierno en busca de financiamiento, capacitación y asistencia técnica.

- **Desarrollo institucional:** en este punto se ha detectado la existencia de mesas de trabajo de los productores, reuniones, etc. pero nada a nivel formal. Las instituciones formales, son las relacionadas a los gobiernos locales. Los actores entrevistados no ven la necesidad de trascender las instancias existentes. Consideran de gran complejidad la formación de asociaciones y cooperativas y prefieren delegar en los funcionarios electos y sus colaboradores estas cuestiones. Si bien la asociatividad es muy bien vista a nivel general es en forma de trabajo conjunto y no desde lo formal.

Actualmente, los gobiernos locales siguen gestionando diversos financiamientos alentados sobre todo por las excelentes lluvias del 2014. Se destacan la gestión de Los Chañaritos y Media Naranja ante el Ministerio de Desarrollo Social para apoyar la diversificación, la gestión de El Brete para conseguir perforación y maquinaria ante el MTEySS y la eminente apertura de una Unidad de Empleo en la localidad de Media Naranja para atender a todo el territorio.

- **Territorio como construcción social:** según lo analizado, aparecen varias cuestiones a destacar. En primer lugar, la idea de “territorio” está presente pero no planteado como las cuatro localidades intervinientes en el proyecto. En las entrevistas realizadas se desprende que existen tres grupos activos de productores que trabajan de manera articulada y basados en la confianza y en la reciprocidad pero su pertenencia se define por la localización geográfica: El Brete, Chañaritos y Media Naranja. Retomando a Durston (2012), si bien hay muchas condiciones que ayudan a la formación de capital social rural, la dispersión geográfica y difícil acceso operan como obstáculos. Eso lo comprueba el hecho de

que más allá de la intención de los participantes y de la excelente relación de los jefes comunales de El Brete y Media Naranja, finalmente decidieran romper el trabajo regional que venían haciendo y dividirse en dos grupos comprando otro tractor y otra rastra para quedar ambas comunas en las mismas condiciones. Las nuevas gestiones realizadas comentadas más arriba, vuelven a trabajar los territorios de manera separada de acuerdo al gobierno local que ejerce influencia dentro de las zonas rurales en las que trabajan los productores.

De este modo, considerando a cada territorio como la construcción identitaria y por el trabajo efectivamente realizado en colaboración, el proyecto frutihortícola funcionó con el clásico modelo *top-down*, intentando generar territorialidad quizás para superar las propias limitaciones de un programa que piensa en la escala de intervención. Esta “artificialidad” vino propiciada desde varios ámbitos: desde el área central del Ministerio de Trabajo que en ese momento intentaba generar proyectos regionales que llegaran a más personas que la comuna o el municipio, del gobierno de Villa de Soto que pretendía constituirse en el impulsor del desarrollo regional, y por los propios jefes comunales que vieron en esta una oportunidad de atender a los productores locales.

“El frutihortícola empezó acá. Todos esos procesos se consolidaron acá, porque surgió la posibilidad de hacer acuerdo con otros municipios, agrandar desde la apicultura. Además (El Intendente de Villa de Soto) tiene mucha relación con Serrezuela, el Brete, todas las otras localidades. Se empezó a pensar en otros sectores. Se definieron entonces tres sectores: caprino, el apícola con visión regional y el fruti para aquella zona. Que nos parecía y hoy nos sigue pareciendo que son los tres sectores que traccionan en la zona, sectores en común”. ENTREVISTA A TÉCNICO DE VILLA DE VILLA DE SOTO.

“El (técnico de Villa de Soto) nos presentó a los productores y hablaron conmigo y se prendió (el técnico de nivel central) y él dijo “este es el proyecto que tenemos que financiar y no el apícola”. Así empezamos a trabajar ahí conjuntamente con el de aromáticas y el apícola no. Nos cortaron el rostro”. ENTREVISTA A TÉCNICA DE LA GECAL CORDOBA.

“Esa fue una visión de los cuatro presidentes de comuna. No se por qué. Cuando nos llama (el jefe comunal de Media Naranja) para hacerlo, nos dijo que era para las cuatro comunas. Dijimos, mejor todavía, más regional. (...) Además la cosa no surgió tanto de los productores sino de los Jefes de Comuna” ENTREVISTA AL TÉCNICO DEL PROYECTO FRUTIHORTÍCOLA

8.2 De los Proyectos al Programa: una mirada sobre los alcances y limitaciones del PELP para generar condiciones para el Desarrollo Rural

Una vez analizados los proyectos seleccionados para esta investigación, se intentará formular algunas interpretaciones sobre el Programa, que si bien no pretenden ser una generalización sobre el mismo, intenta dar una primera aproximación a los alcances y limitaciones para generar condiciones para el desarrollo rural que pueden ser tenidos en cuenta para la política pública analizada y para futuras investigaciones.

Comenzaremos analizando cada una de las dimensiones referidas al Desarrollo Rural en relación al Programa para luego intentar sacar conclusiones sobre las razones de los alcances y limitaciones del mismo para generar condiciones para el Desarrollo Rural:

- **Competitividad:** entendida ésta como incremento de los ingresos, disminución de costos de producción y mejoras en la calidad del empleo.

ALCANCES:

Según el análisis precedente el PEPL tiene potencialidad de generar mejoras en estos aspectos. En general todos los proyectos apuntan a estas tres dimensiones. Quizás el más rápidamente constatable es la **disminución de costos**, ya que los proyectos introducen maquinarias que suelen ser reemplazadas por los productores por alquiler de productos o servicios y porque al generar espacios de uso compartido permite realizar compras en mejores condiciones. Esto se vio en los tres casos, incluso en el de Deán Funes que rápidamente fracasó, la compra de la cámara para uso compartido permitió evitar tener que hacer viajes diarios hacia el mercado de abasto, bajando considerablemente los costos.

La **mejora en la calidad del empleo** al menos desde el punto de vista de la formalización es una meta del programa que se ha incorporado en todos los proyectos, sobre todo desde hace unos años. Esa meta es acompañada por la

facilidad que tienen los productores rurales de conseguir el monotributo social agropecuario de carácter gratuito. Esta formalización se constató en todos los casos del proyecto, incluso en Deán Funes donde los productores eran monotributistas.

La cuestión de la **mejora del ingreso** se constató principalmente en el caso de Villa de Soto donde pudieron aumentar volúmenes y a la vez mejorar el precio de venta.

LIMITACIONES:

Las limitaciones en esta dimensión, vienen desde varios factores relevados:

Comercialización: el Programa no posee herramientas concretas para la mejora de la comercialización. Los proyectos suelen apuntar a la mejora en la producción, pero la comercialización es una variable que se deja en manos de los propios productores o que se espera se vaya resolviendo en la práctica.

Esto se relaciona con la cuestión planteada por Manzanal y Nardi (cf. Manzanal y Nardi: 2008) del abordaje parcial de los problemas rurales y la incrementalidad. Se aborda en este caso la producción y se deja de lado la comercialización a la espera de mejoras posteriores. A su vez, esto se relaciona con la falta de capacidad de los propios técnicos del Ministerio en dar respuesta a esta cuestión de la comercialización. En entrevistas a funcionarios del Área Central sobre ese tema, la respuesta es que una vez en marcha el proyecto se aborda la articulación con el área de comercialización que forma parte de la misma Dirección de Entramados Productivos. En ninguno de estos tres proyectos se realizó dicha articulación.

Infraestructura y bienes públicos: Siguiendo en la misma línea argumental de la incrementalidad y la actuación a nivel micro, se encuentra el ejemplo del tema del agua en el proyecto frutihortícola. En la formulación de este proyecto, los productores y técnicos del territorio plantearon la necesidad de financiar perforaciones y sistemas de riego. Como el programa en ese momento no podía financiar esos rubros, se descartó la posibilidad pero sin embargo se llevó adelante el proceso. En las indagaciones nadie pudo explicar cómo los evaluadores suponían que el proyecto iba a sustentarse sin esta intervención

fundamental. La factibilidad se dejó librada a las buenas lluvias o a cambios en las políticas provinciales repentinas o quizás se subestimó las apreciaciones de los actores del territorio en cuanto a la escasez del recurso.

Analizado en términos estratégicos, pensar que la cuestión del recurso hídrico podía resolverse sola o que en realidad no era tan relevante como los actores sostenían, da cuenta de un diagnóstico mal realizado y una falla en las previsiones de la sostenibilidad del proceso.

Varios entrevistados respondieron que se prefirió empezar por la compra de las herramientas “e ir viendo como se resolvía el tema del agua” (TÉCNICA DE EL BRETE) antes que dejar pasar la oportunidad de recibir la ayuda del MTEySS.

En este punto vale la pena recordar el aporte del Banco Mundial sobre la necesidad de los programas de Desarrollo Rural de generar bienes públicos para el sector rural (*cf. Lattuada et al 2012*).

Bajas inversiones per cápita: Otra cuestión relevante destacada por Lattuada, Marquez y Neme (*cf. Lattuada et al 2012*) que está presente en todos los casos analizados, es la escasa inversión *per cápita* que realizan los proyectos y que limitan las acciones deseadas por los productores cuando encaran la formulación de los mismos, lo que a su vez tiene impacto directo en la mejora de la competitividad. Hemos relevado también, que esas escasas inversiones son acompañadas por metas muy ambiciosas en el empleo. Como se vio en el análisis de los casos, en Deán Funes se invirtieron \$20.500, para una meta de incorporación de 20 nuevos puestos de trabajo formales, es decir que aquí la inversión *per cápita* fue de \$1025²⁴. En Villa de Soto se esperaba fortalecer a 50 productores existentes e incorporar a 10 más al sector, con una inversión de \$155.602, lo que equivale a \$2593,4 pesos *per cápita*. En el proyecto frutihortícola, la meta era fortalecer a 200, para lo que se invirtieron \$214.000 (\$1070 *per cápita*).

²⁴ Para hacernos una idea de lo que ese monto significaba en ese momento, el Plan Jefas y Jefes de Hogar pagaba \$150 mensuales. Es decir que se esperaba que, con un monto de inversión equivalente a siete meses del plan, se pudiera generar un puesto de trabajo.

Caso	Meta de empleo	Monto total	Inversión per cápita
Dean Funes	20	\$20.500	\$1025
Villa de Soto	60	\$155.602	\$2593,4
Frutihortícola	200	\$214.000	\$1070

Si bien pareciera que hay una relación entre el éxito del programa y la inversión *per cápita* realizada, este trabajo no ha pretendido establecer de manera cuantitativa esta relación; sin embargo se presenta como un análisis interesante a realizar en posteriores investigaciones.

- **Innovación tecnológica:**

ALCANCES:

El PEPL puede permitir grandes mejoras en cuanto a las prácticas tecnológicas. En los contextos analizados, los productores presentan muy bajas condiciones de innovación, influenciado por la lejanía a los centros de divulgación y la endogeneidad de las relaciones de producción. De este modo la introducción de maquinaria, asistencia técnica y capacitaciones, rápidamente permiten generar procesos innovadores.

LIMITACIONES:

Por lo que se ha visto en los casos revisados, el problema es la continuidad de esa innovación, ya que una vez terminados los proyectos no siempre esas prácticas siguen replicándose.

Sin embargo, dos actores claves para el desarrollo tecnológico de los pequeños productores rurales se encuentran ausentes o al menos desarticulados de los proyectos: INTI e INTA. Estas dos agencias de ciencia y tecnología que trabajan para los productores como asistentes técnicos han recibido muchas críticas en las entrevistas. Tanto en Villa de Soto como en el Proyecto Frutihortícola, su presencia se ha limitado a organismos de consulta en las oficinas y no como asistentes técnicos en el territorio. Esto tiene que ver con la cuestión apuntada por Manzanal y Nardi (2008) sobre el aislamiento de las acciones desarrolladoras por

los distintos niveles del Estado. En este sentido, el PEPL es un programa nacional diseñado para ejecutarse en articulación con otros actores locales, tanto de nivel provincial como nacional y las agencias de Ciencia y Técnica. Como hemos visto, las vinculaciones entre distintos niveles ha sido muy dificultosa. Tanto en el relacionamiento con INTA, INTI, Agencia Córdoba Ciencia, Desarrollo Social y los propios municipios. Si bien el Programa alienta estas articulaciones no las considera un requisito indispensable, ni genera acciones tendientes a propiciarlas. Sin embargo los propios actores de los procesos reclaman mayor involucramiento de estas instituciones y en reiterados casos atribuyen el fracaso o el bajo impacto a la ausencia de esos acompañamientos.

- **Demanda externa al territorio:**

LIMITACIONES:

Los casos analizados no han demostrado que la intervención del programa tienda a generar esta condición. En el único caso que se ha producido esta demanda (Villa de Soto) estuvo más relacionada a las acciones de los socios de la cooperativa y sobre todo al tipo de producto que tiene una gran demanda internacional.

No se vislumbran en el diseño del programa acciones tendientes a generar este tipo de demanda, aunque es deseado por el programa sobre todo en referencia a la comercialización.

- **Vínculos urbano-rurales:**

ALCANCES:

La mera implementación del programa implica un primer vínculo urbano rural. Al relacionarse los productores, el municipio, los técnicos del Ministerio y los técnicos contratados para el territorio y de la GECAL, empieza a generar circulación de relaciones de tipo puente y escalera que conecta a los productores entre sí y a éstos con las ciudades.

LIMITACIONES:

Además de este primer vínculo, el Programa no posee herramientas especiales para generar relaciones urbano-rurales.

- **Desarrollo institucional:**

ALCANCE:

Como se vio en el desarrollo de los casos y en la descripción del programa, uno de los requisitos para la implementación del mismo es cierta institucionalidad, ya sea encarada por el Municipio o por los propios productores asociados. En los tres casos analizados no existía asociación formal por parte de los productores, por ello el proyecto se ejecutó a través de las comunas/municipios. No obstante, el Programa intenta generar, a partir de esta instancia municipal, asociación formal entre los productores, aconsejándoles que se independizaran de los municipios generando su propia organización, bajo la forma de cooperativa. En los casos analizados esto se dio solamente en Villa de Soto.

LIMITACIONES:

Como vimos, la falta de organización entre los productores llevó a que los tres proyectos se ejecutaran a través de los municipios. Esto apoya lo señalado tanto por Lattuada (*cf. Lattuada et al 2012*) como por Manzanal y Schneider (*cf. Manzanal y Schneider: 2011*), relacionado a la escasa existencia de organizaciones que representen al sector rural en el territorio y el rol que asume el municipio o la comuna en este sentido. Por ello es que el programa termina gestionando con los municipios que pretenden funcionar como organizadores de la acción colectiva, con la perspectiva de que luego los actores se auto organicen, perspectiva que a veces no se cumple.

- **Construcción social del territorio:**

Supone concebir al territorio como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósitos compartidos

por múltiples agentes públicos y privados. Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades.

ALCANCES

Dentro de este apartado es interesante considerar la idea de **proximidad** introducida por Madoery, ya que favorece la sinergia, desde varios puntos de vista (Madoery: 2008). Como hemos visto, los proyectos de EPL generan ámbitos de proximidad que son funcionales al Desarrollo Rural: permite la difusión de innovaciones, como la introducción del riego por goteo en el Frutihortícola; el uso compartido de las infraestructuras en los tres casos relevados; favorece los rendimientos crecientes a escala y la reducción de costos de transacción que se deben a la organización del sistema productivo local. Significativo es el caso de la posibilidad de vender por cantidad y de fijar un precio común a todos los productores frente a los acopiadores que realizaban negociaciones individuales en el caso de la miel. Desde un punto de vista social, la proximidad permite realizar el valor de la confianza, que poco a poco se ve en la práctica a través del uso compartido de herramientas y de las acciones en común como la puesta en funcionamiento de un invernadero de uso colectivo en el campo de uno de los socios. Desde el punto de vista del conocimiento, la proximidad favoreció procesos de aprendizaje colectivo en el que participaron los jefes comunales, técnicos y productores en colaboración con otros actores territoriales, como el INTI-INTA en los casos que estuvieron presentes. Por último, desde el punto de vista político institucional, la proximidad favoreció al establecimiento de reglas de juego que claramente se vio reflejado en los tres casos en la creación de reglamentos de uso compartido de los tractores, sala de extracción y cámara de frío. Además, la proximidad permite fomentar vinculaciones hacia adelante y hacia atrás en las cadenas productivas. En los procesos analizados, se vislumbran acciones tendientes a integrar algunas funciones de la cadena de valor: el procesamiento, las compras y las ventas en el caso de la miel y el acopio y la comercialización en el caso de los espárragos.

Otro tema a considerar dentro de este apartado de la construcción social del territorio es el tema del **Capital Social**. En este punto retomaremos a Durston (2002) y su noción de capital puente y escalera. El *Capital social puente* se refiere a los vínculos que permiten que el grupo entre en contacto con personas e instituciones distantes. Los proyectos de EPL aquí analizados favorecieron la formación de este tipo de capital social. Esto tuvo que ver con la posibilidad de los distintos actores de reunirse por un proyecto común y en los casos de Villa de Soto y el Frutihortícola permitieron la vinculación con actores de todo el territorio, técnicos y en menor medida Instituciones de Ciencia y Técnica (INTI e INTA Cruz del Eje). La creación de espacios y maquinaria de usos compartidos generó estos lazos que de acuerdo a las entrevistas persisten y se han incrementado. Por su parte, el *Capital social “de escalera”* hace referencia a los vínculos que trasvasan los estratos sociales o las relaciones de poder. Aunque las asimetrías de poder permanecen, lo importante es que este capital conecta a un actor de escaso poder verticalmente con otro de mayor poder generando las vinculaciones que el Desarrollo Rural requiere, muchas veces fuera del territorio (vínculo urbano rural y demanda externa al territorio). En este punto, Durston remarca la importancia del compromiso de los técnicos del Estado con los productores, tanto de confianza, afectivos y de reciprocidad. En los casos analizados se ve cómo en Villa de Soto el fuerte compromiso inicial de la Gerencia con el municipio generó la posibilidad de la formulación de un proyecto de amplio alcance. Se destaca en este caso particular la generación de capital escalera a través de la vinculación de los productores pequeños con los más grandes, que han generado una gran difusión de conocimiento y relaciones comerciales.

LIMITACIONES

Como se ha visto a lo largo de este trabajo el PEPL requiere una cierta identidad compartida como punto de partida de cualquier proyecto. Aunque con la aplicación de los proyectos se pretende consolidar esa territorialidad, las relaciones sociales previas son parte del diagnóstico de viabilidad del proyecto. Como se vio en el análisis de los casos, tanto en Villa de Soto como en el Frutihortícola existían

experiencias previas de trabajo y reciprocidad. Allí donde se pretendió generar asociatividad para satisfacer las demandas del proyecto, no funcionó: fue el caso de la asociación entre productores de espárragos que no se conocían y con los productores de las otras comunas en el Frutihortícola.

De este modo, se puede concluir que cierto grado de conocimiento y confianza es una condición necesaria para el proyecto, aunque el trabajo conjunto ha demostrado ser un multiplicador de ese tipo de relaciones, pero la implementación de los programa no es adecuada para generar ese tipo de relaciones.

Cabe destacar que esta proximidad relacional se ve a veces dificultada por la dispersión geográfica y escasos medios de transporte, que no es contemplado por el programa a través de la compra de vehículos o financiamiento para movilidad.

Con respecto al capital social, si bien en los alcances vimos que se generaron algunas cuestiones interesantes en el capital puente y escalera, en este último se destaca la falta de compromiso de los técnicos del Ministerio de Trabajo una vez puesto en marcha el proyecto. No han perdurado lazos con funcionarios públicos en este proyecto.

A continuación se realizará un cuadro resumen dando cuenta de los alcances y limitaciones del PEPL para generar condiciones para el Desarrollo Rural.

Dimensión del Desarrollo Rural	Alcances	Limitaciones
Competitividad	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución de costos • Formalización del empleo • Mejoras en los ingresos 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja incorporación de nuevos trabajadores • Poco apoyo a la comercialización • No provee bienes e infraestructura pública • Baja inversión per cápita
Innovación tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> • Introducción de nuevas maquinarias y herramientas • Introducción de técnicas de producción y administración • Capacitaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad en la continuidad de la innovación • Escasa articulación con los organismos de Ciencia y Técnica del territorio (INTI/INTA)
Demanda externa al territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Presente sólo en el caso más desarrollado 	<ul style="list-style-type: none"> • No genera instancias o herramientas que faciliten esta articulación
Vínculos urbano-rurales	<ul style="list-style-type: none"> • Se da un acercamiento entre productores, intendentes, técnicos y Ministerio que facilita esa articulación 	<ul style="list-style-type: none"> • No crea mecanismos de generación de vínculos por fuera de la implementación del propio proyecto
Desarrollo Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Es un requisito previo a la implementación del programa • Fomenta la asociación de los productores de manera formal 	<ul style="list-style-type: none"> • El municipio suele cumplir ese requisito • No suele cumplirse la meta de institucionalización
Construcción social del territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Es un requisito previo • Genera ámbitos de proximidad • Facilita den encadenamientos hacia adelante y atrás 	<ul style="list-style-type: none"> • La dispersión geográfica atenta contra la proximidad que no es salvada por acciones del Programa • Dificultad del capital escalera por ausencia del INTI, INTA y del MTEySS en el territorio

9. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha indagado sobre los alcances y limitaciones del PEPL para generar condiciones para el desarrollo rural.

Para ello, la investigación partió de una indagación teórica sobre la cuestión del Desarrollo Rural y el análisis de las políticas públicas, centrándonos en algunos estudios recientes sobre el análisis de políticas que fomentan el Desarrollo Rural.

En base a esas indagaciones, se diseñó un modelo teórico que hizo hincapié en los actores y sus interrelaciones a la hora de diseñar e implementar los proyectos. Luego, se reconstruyeron tres casos seleccionados recurriendo a entrevistas y análisis documental. Posteriormente, apoyados en la idea de que la puesta en práctica de las políticas a través de proyectos concretos, tanto en su momento de formulación como de implementación, tiene implicaciones en la viabilidad y alcance de la propia política, es que se realizó una valoración de los proyectos en su capacidad de cumplir con sus propios objetivos y en la de generar condiciones para el desarrollo rural. Para ello, se consideró el proceso de formulación y ejecución de los proyectos, los diferentes actores involucrados en el proceso, las variables contextuales y sobre todo las interacciones entre estos actores y esas variables. Por último, se propusieron algunas conclusiones generales con respecto al alcance y limitaciones del PEPL para generar condiciones para el Desarrollo Rural.

Una de las principales conclusiones sobre la Política en general, que se desprende de la indagación realizada, se refiere a la constatación de importantes dificultades en la implementación de los tres casos, aunque sin duda la cuestión más conflictiva ha demostrado ser la formulación del proyecto. La instancia de formulación parece ser demasiado compleja para los actores involucrados en los proyectos y por ello, en los tres casos, ha sido llevada a cabo por actores diferentes a los propios productores. Otra dificultad generalizada tiene que ver con

los tiempos que plantea el Programa y los tiempos reales de ejecución. Ninguno de los tres proyectos se ajustó al año previsto por el programa.

Pasando directamente a la cuestión del Desarrollo Rural, se relevaron diversos alcances y limitaciones con respecto a las dimensiones estudiadas:

9.1) Con respecto a la **Competitividad**, vimos que el programa tiene un gran potencial dado que fácilmente logra generar una **disminución de costos**, al introducir maquinarias que suelen reemplazar la contratación o alquiler de máquinas o servicios; tiene potencialidades para la **mejora en la calidad del empleo**, si entendemos a éste como la formalización del mismo. El programa pone como condición la inscripción de los productores y el Ministerio de Agricultura facilita el acceso al Monotributo Social Agropecuario, lo que lleva a que esta meta siempre se cumpla; tiene ciertos alcances en la **mejora del ingreso**, principalmente porque la disminución de costos y la formalización del empleo permiten generar más rentabilidad y vender a un mejor precio.

Pero también en esta dimensión se presentan algunas limitaciones importantes. La **comercialización**, que es un punto clave para la mejora de los ingresos y la disminución de costos, es un elemento poco trabajado por la política. El Programa no posee herramientas que ayuden a los productores en este sentido y se les pide que en la formulación del proyecto ya tengan resuelto ese problema, siendo en las zonas rurales un problema muy grande por el difícil acceso a los mercados. A su vez, se constató que este déficit se relaciona con las escasas herramientas que poseen los propios funcionarios del MTEySS de asistir técnicamente en estas cuestiones. En los casos analizados, vimos cómo la comercialización se dejó librada al azar o a la posibilidad de generar mejores condiciones en el futuro. Esta limitación fue analizada como un abordaje parcial de los problemas rurales e incrementalidad de la política, siguiendo a Manzanal y Nardi (2008).

Otra grave limitación detectada con respecto a la competitividad, es que si bien el Programa financia maquinaria y equipamiento, no puede afrontar inversiones en infraestructura y bienes públicos. En el contexto de los proyectos analizados el

acceso al agua y el estado de los caminos es una variable crucial en la mejora de la producción y comercialización rural.

En un aspecto relacionado a la inversión en bienes públicos se encuentra la baja inversión *per cápita* realizada en los proyectos, que viene acompañada de metas ambiciosas en el empleo. En promedio se invirtieron \$1393.22 por puesto de trabajo a fortalecer.

9.2) **Innovación Tecnológica.** En esta dimensión se ha detectado una gran potencialidad dadas las bajas condiciones de innovación que presentan los productores, por lo que la introducción de nuevas prácticas y maquinarias simples, genera grandes innovaciones.

Sin embargo, se ha detectado también que con respecto a las prácticas de innovación, son difíciles de continuar en el tiempo, una vez que se retira la asistencia planteada por el programa. La ausencia de un técnico o la rotura de una maquinaria llevan rápidamente a un retroceso en los procesos productivos.

Además, se ha detectado también que esta falta de innovación tiene que ver con la ausencia del apoyo de las agencias de Ciencia y Técnica presentes en el territorio, INTA, INTI, Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación, Ministerio de Agricultura de la Provincia, etc. En todos los casos se reclamó mayor presencia para el acompañamiento de estos procesos y de la producción cotidiana en el ámbito rural. A su vez, en ninguno de los proyectos se logró articular el trabajo con INTI e INTA, lo que habla del aislamiento de las acciones realizadas por los distintos niveles del Estado en el territorio y la escasa capacidad del PELP de lograr articular sus acciones.

Vale la pena agregar, que ninguno de los organismos relacionados al sector rural presentes en el territorio ha colaborado en el aspecto más complejo de los proyectos que es la formulación, a pesar de haber sido insistentemente invitados en dos de los casos. Se consultó a los encargados del diseño del Programa sobre este tema y dijeron que la única opción que hay para ayudar a formular es a través de un convenio con la Fundación ArgenINTA, que pertenece al INTA. En esta modalidad, lo que se hace es financiar a la fundación para que ayude a los

productores a formular sus proyectos. En los casos que se ha aplicado, se ha financiado a los propios técnicos del INTA para que armen los proyectos.

9.3) ***Demanda Externa al territorio.*** En este punto se han encontrado más limitaciones que logros. Si bien es deseada, no hay acciones que ayuden a generar esta condición. En el único caso que se logró demanda externa al territorio, tiene que ver con las características propias del producto que tradicionalmente tiene ventas extraregionales.

9.4) ***Vínculos urbano-rurales.*** Hemos visto que la implementación el programa tiende a generar estos vínculos desde el momento de la formulación de los proyectos, ya que empiezan a trabajar de manera conjunta los productores, con el Ministerio, con la comuna/municipio y técnicos. Este tipo de relacionamiento puede generar capital social puente y escalera. Sin embargo, estas relaciones suelen terminarse con la ejecución de los proyectos puntuales.

9.5) ***Desarrollo Institucional.*** Como ya se ha dicho, el programa tiene como requisito cierta institucionalidad previa a la implementación del programa. En ese sentido, a veces esto es una gran limitación por la escasa institucionalidad de los actores rurales. Por ello, en los tres casos analizados, la institucionalidad que llevó adelante los proyectos son las comunas y municipios. Si bien el programa propicia la creación de organizaciones y cooperativas, no siempre esto funciona. En este punto es donde se ve una gran limitación del programa, ya que la institucionalidad o la buena relación con el municipio oficia como barrera de entrada al programa. Si no hay institucionalidad no hay financiamiento. De este modo, muchas veces se fuerzan organizaciones o se deja sin atender a vastos sectores de la población por no contar con este requisito.

9.6) ***Construcción Social del Territorio.*** Si analizamos la capacidad de generar este requisito, vemos que el programa facilita esta identidad compartida, porque fortalece ámbitos de proximidad para los productores. Ya sea a través de un espacio de uso común como la Planta de Miel o la cámara de frío, o con maquinaria de uso compartido como los tractores y las capacitaciones y asistencias técnicas conjuntas, el Programa alienta la vinculación y colaboración entre los productores de un territorio. De manera muy significativa, estos procesos

requieren la generación de confianza entre los socios y procesos de aprendizaje colectivos, consensuar reglas de juego para las instancias compartidas y permite vinculaciones hacia adelante y hacia atrás en las cadenas productivas. Todos estos factores son favorables a la generación de una idea de territorio, aunque no la garantizan. Además, como hemos visto, los procesos han permitido la generación de capital puente y escalera.

Una limitación del programa en generar esta visión compartida es que no posee mecanismos que faciliten los encuentros o que disminuyan la dispersión geográfica, como son la compra de vehículos o el financiamiento de viáticos. En un contexto de dispersión y aislamiento, la proximidad física es una cuestión importante a considerar.

Por último, se destacó en relación al capital social, la falta de compromiso sostenido de los técnicos del MTEySS con los territorios, compromiso que podría redundar en mayores posibilidades de conexión y financiamiento.

Ahora bien, si analizamos estas cuestiones en su conjunto, vemos que el programa tiene ciertas potencialidades y también limitaciones para favorecer condiciones para el Desarrollo Rural. Como se vio a lo largo del análisis precedente, muchas variables confluyen para que las potencialidades sean mayores que las limitaciones; sin embargo, hay cuestiones que aparecen como insoslayables a la hora de hacer un balance:

1. Los productores rurales necesitan de un acompañamiento para la formulación, implementación y sustentabilidad de los proyectos. Cualquier intento de generación de Desarrollo Rural, debe prever el compromiso constante, tanto del Ministerio como de los municipios y comunas, así como de las Agencias de Ciencia y Técnica. Por esto es que los estudios de Lattuada *et al* (2012) y Manzanal y Nardi (2008) destacan la importancia de los técnicos en el territorio. Es imposible generar desarrollo rural desde las oficinas de las capitales.
2. Hay variables contextuales que son grandes limitantes para el Desarrollo Rural. Si el PEPL pretende seguir interviniendo en el ámbito rural y generar condiciones para el Desarrollo Rural, debe flexibilizar sus condiciones para poder

actuar sobre esas variables. A su vez, los diagnósticos que realiza el Ministerio a la hora de evaluar proyectos, debe hacerse a la luz del territorio no de los requisitos del programa. A modo ilustrativo, si se pretende apoyar un proyecto frutihortícola, la variable del acceso al recurso hídrico no puede dejarse de lado porque el programa no puede financiarlo. Esta dificultad debe ser atendida al menos a través de la articulación con otras áreas de gobierno que puedan financiarla. Es decir, los diagnósticos no pueden estar limitados a las posibilidades del programa, sino que deben ser exhaustivos y buscar la articulación para salvar las propias limitaciones.

3. Una tercera observación está relacionada al proyecto frutihortícola. Una de las principales limitaciones que tuvo ese proceso se relacionó a la exogeneidad de su formulación. En este caso fueron los técnicos de Villa de Soto, sumados a los del Área Central, quienes estaban interesados en generar un impacto regional y quienes incentivaron a las comunas a trabajar de manera conjunta. Si bien no podemos desconocer la importancia y conveniencia de generar este tipo de trabajo conjunto y que el Estado parece ser un agente adecuado para cumplir ese rol, la experiencia demuestra la necesidad de generar algunas condiciones previas o la puesta en marcha de estrategias que permitan mejorar la asociatividad y la gestión compartida.

Más allá de este caso particular, en la reglamentación y puesta en práctica del programa este tipo de decisiones *top-down*, no son fomentadas. Se pretende que los proyectos salgan de los propios actores. Con esto se quiere decir que esta concepción parece más una cuestión circunstancial de este proyecto que algo generalizable al programa. Precisamente, la limitación del programa es que pretende generar los proyectos “desde abajo”, pero los procedimientos de formulación son demasiado complejos para los actores rurales.

4. Retomando la concepción de la política pública como estrategia, elaborada por Mintzberg y Jorgensen (1995), pareciera ser que este Programa funciona en la realidad como una estrategia que oscila entre *invernadero* y *sombrilla* donde las directrices generales chocan a veces con el análisis de los funcionarios más cercanos a los procesos. En este punto es importante recordar la existencia de

tres niveles de funcionarios intervinientes: los directores de las áreas -que son los que generan los programas y sus condicionantes a través de la normativa-, los funcionarios evaluadores del área central y los funcionarios de la GECAL. Como hemos visto en los casos estudiados, los mandos intermedios (evaluadores) tienen una gran influencia al momento de formulación y aprobación del proyecto, y mucha menos injerencia en la implementación. En cuanto a la formulación y aprobación, suelen generarse tensiones y negociaciones entre los evaluadores y los técnicos de la GECAL que determinan el futuro de los proyectos. En los tres proyectos analizados, lo que se puede entrever es que la posibilidad de control de las premisas del Programa está en manos de estos funcionarios intermedios que deciden hasta qué punto la reglamentación es permeable a decisiones contextuales. Se torna entonces en una estrategia de sombrilla, si consideramos las relaciones directores/evaluadores, y sería de invernadero, si consideramos la relación evaluadores/GECAL. Un estudio posterior sobre este programa podría centralizarse en estos niveles de decisión.

Lo que se pretende dejar en claro es que existe una flexibilidad variable con respecto a los requerimientos del programa, lo cual está relacionado a quién es el actor que toma las decisiones. Según las entrevistas realizadas, el actor que tiene mayor capacidad de decidir o incidir en la decisión final son los actores intermedios, evaluadores de los proyectos.

Esta posibilidad de discrecionalidad en relación a los aspectos abordables por el programa tiene fuerte impacto en la capacidad del mismo de generar condiciones para el desarrollo rural.

De este modo, y como reflexión final de este trabajo, podría resumirse que existen en las limitaciones del programa cuestiones referidas al diseño y otras relacionadas a la implementación del mismo. Desde el punto de vista del diseño, la estrategia de formulación de los proyectos aparece como interesante en tanto y en cuanto va allanando las condiciones para la implementación, resolviendo las cuestiones operativas del mismo. A su vez, sin embargo, pone un claro límite a los actores que pueden participar y, por la propia dificultad del proceso, se van

desgastando las instancias asociativas y de asistencia técnica. El programa podría resolver estas dificultades financiando la asistencia de técnicos para los procesos de formulación, adecuar los procesos de formulación a su población objetivo o bien generar articulaciones con diferentes actores del territorio con capacidad para apoyar estas formulaciones. De las tres alternativas citadas, la más conveniente para el Desarrollo Rural es la de articulación, ya que favorece la creación de capital social y la visión compartida del territorio.

Otra importante observación sobre el diseño del programa, es que no puede dejar librado al azar la temática de la comercialización ya que es uno de los cuellos de botella más críticos de las economías rurales. El desconocimiento de los propios funcionarios sobre estas temáticas no debería constituirse en un límite para el programa. Si bien se reconoce la existencia de un área de comercialización dentro de la propia Dirección de Entramados Productivos Locales, su actuación no es requerida al momento de la formulación y en los casos analizados, no intervino en ningún proyecto en ninguna etapa. Una vez más, la articulación podría generar una herramienta más para generar condiciones para el Desarrollo Rural.

En este estudio, no se ha realizado un relevamiento sobre otras áreas de gobierno en todos sus niveles que trabajen la temática, pero en las entrevistas se ha nombrado al programa de Marca Colectiva del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación²⁵, con quien el Programa debería procurar relacionarse para trabajar este importante tema.

Un tercer punto a fortalecer desde este programa para generar mayores potencialidades para el Desarrollo Rural es la cuestión de la demanda externa al territorio. En línea con la ausencia de estrategias de comercialización, el Programa no tiene herramientas para propiciar este tipo de demanda. En el Proyecto de Espárragos para la Exportación, los propios productores gestionaron en paralelo la exportación con la Agencia Córdoba Ciencia, aunque no se generaron encuentros ni proyectos conjuntos entre ambos organismos estatales. Una vez más, esta puede ser una limitación del programa que puede mejorarse con la articulación con otras políticas del Estado. Además de la citada Agencia Provincial, en las

²⁵ Cf <http://www.desarrollosocial.gov.ar/marcacolectiva/116>

entrevistas se relevó algunos intentos por parte de los productores de articular con la Agencia ProCórdoba, cuyo rol es promover las exportaciones en la Provincia de Córdoba²⁶.

Otra importante cuestión que restringe las potencialidades del Programa para generar condiciones para Desarrollo Rural, tiene que ver con su limitación para financiar Bienes Públicos como caminos, perforaciones, canales de riego, etc. En la mayoría de los ejemplos citados, la Provincia aparece como el responsable capaz de brindar esas mejoras. En este sentido, el PEPL debería buscar el apoyo de las distintas carteras provinciales para generar las condiciones de implementación de los proyectos. Asimismo, el propio MTEySS, dispone de una Coordinación de Empleo Rural con la cual el Programa no articula acciones, pero que -en indagaciones con motivo de esta investigación- ha informado que puede realizar este tipo de inversiones.

Desde el punto de vista de la implementación, aparece como un punto a considerar por el MTEySS la falta de acompañamiento y compromiso de los técnicos en el territorio. En las diferentes entrevistas han salido algunas cuestiones que dan cuenta de esas ausencias: rotación de los referentes del Programa, falta de formación de esos referentes con respecto al programa y a la problemática rural, licencias de los técnicos no cubiertas por otros funcionarios, escasez de recursos para trasladarse al territorio, no exclusividad de los técnicos en relación al programa. Estas dificultades dan cuenta de una falta de jerarquización del Programa al interior del Ministerio o una infravaloración del importante rol de acompañamiento que deben cumplir los funcionarios. Una vez más, esta falta de acceso al territorio podría resolverse a través de la vinculación con los actores más territoriales como el INTI y el INTA, Subsecretaría de Agricultura Familiar o agencias provinciales que tienen sedes más descentralizadas.

Así expresado, queda claro que el Programa necesita mejorar algunas cuestiones hacia adentro pero también hacia afuera, generando articulaciones estables y comprometidas con los actores regionales.

²⁶ Cf http://www.procordoba.org/procordoba.asp?id_noticia=495

A pesar de estas limitaciones señaladas, el programa ha demostrado importantes potencialidades que merecen ser ampliadas con las recomendaciones realizadas más arriba.

Ante el balance entre alcances y limitaciones, surge la evidente pregunta acerca de si es conveniente que el MTEySS implemente el PEPL en el sector rural, habiendo dependencias específicas para este ámbito. La respuesta se expresa en términos condicionales: parece conveniente *si* el Ministerio logra superar las limitaciones señaladas, actuando como un articulador del accionar de las otras organizaciones, aportando la experiencia que el mismo tiene en cuestiones de empleo, concertación social y relacionamiento con los gobiernos locales.

Además, dada la coyuntura actual de presupuestos y funciones, el PEPL es requerido por los actores territoriales, dado que tiene la capacidad de brindar financiamiento, lo que no está disponible en todas las carteras del Estado. Este financiamiento debería acompañarse de los otros aportes que pueden hacer otras dependencias como asistencia técnica, capacitación, presencia territorial. Retomando las conclusiones de Manzanal y Nardi (2008), el Desarrollo Rural requiere la articulación de las diversas áreas y niveles del Estado. En el Programa aquí analizado requiere comenzar esta articulación desde adentro del propio Ministerio y hacia afuera, reconociendo a todos los actores vinculados al sector rural.

Limitaciones del estudio y futuras líneas de investigación

Como se ha visto, este estudio ha sido una primera aproximación al análisis del Programa de Entramados Productivos Locales en su capacidad de generar condiciones para el Desarrollo Rural. Por ello, es importante demarcar sus limitaciones:

- El estudio se centra sólo en el análisis de tres casos. Es necesario ampliar a una mayor cantidad de proyectos para estudiar cómo se ha desarrollado el Programa en el resto de la provincia y en todo el país. Si bien en este estudio de tipo exploratorio se seleccionaron estos tres casos por su representatividad y variación en los resultados, al momento de seleccionar

la muestra representaban el 45% de los proyectos terminados y el 27% de los proyectos aprobados ejecutados y en ejecución en toda la Provincia. Más allá de su importancia cuantitativa, los tres casos seleccionados han permitido dar a luz nuevas hipótesis de trabajo sobre las cuales sería importante profundizar desde estudios cuali y cuantitativos.

- Las conclusiones a las que se han arribado en este trabajo, corresponden a la formulación e implementación de tres casos puntuales, con diferente nivel de éxito. De hecho, los mayores alcances del Programa se han detectado en el proyecto más exitoso, por ello es necesario generar estudios que controlen esa variable, a través de un modelo de análisis centrado en casos exitosos. En este sentido, podría realizarse una muestra de proyectos que hayan llegado a buen término desde el punto de vista de su implementación y compararlos.
- A lo largo de esta indagación, ha aparecido como una interesante línea de investigación la relación entre los montos invertidos *per cápita* y el impacto en el empleo, ya sea el fortalecimiento de puestos existentes como creación de nuevas fuentes de trabajo. Una línea de trabajo propuesta sería el análisis cuantitativo de esta relación en los proyectos implementados en el país.
- Como se adelantara en el apartado anterior, podría indagarse sobre los *puntos de decisión y claros* en la implementación de esta política (Pressman y Widlasvky: 1973) para analizar si las rigideces son propias del programa o están más relacionadas al proceso organizacional de toma de decisiones.
- Otro tema de interés que ha surgido a lo largo del trabajo es el rol de los gobiernos locales en la generación de condiciones para el desarrollo rural. Una investigación posterior, debería indagar en el rol de los municipios y comunas en la organización de la acción colectiva rural.
- En relación a este tema, aparece tanto en la literatura como en los casos analizados la escasa organización de los actores sociales en asociaciones o cooperativas, siendo representados en sus intereses por los gobiernos

locales. Una interesante línea de investigación podría indagar sobre las organizaciones de la sociedad civil rural que trabajan por el desarrollo rural y su relación con los gobiernos locales.

10. BIBLIOGRAFÍA:

- AGENCIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA (ADEC). (2007). Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas en la Provincia de Córdoba. "Estrategias comerciales para el sector caprino. Estudio de caso de la "cadena caprina", Córdoba. Trabajo realizado por el Área de Capital Social y Desarrollo Local, Instituto de Administración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992a) "Estudio Introdutorio" En Aguilar Villanueva, L. (ed.) *El Estudio de las Políticas Públicas*. Antología de Política Pública. Tomo I. Miguel Ángel Porrúa Editor. México.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1992b) "Estudio Introdutorio". En Aguilar Villanueva, L. (ed.) *La Hechura de las Políticas Públicas*. Antología de Política Pública. Tomo II. Miguel Ángel Porrúa Editor. México.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993) "Estudio Introdutorio". En Aguilar Villanueva, L. (ed.) *La Implementación de las Políticas Públicas*. Antología de Política Pública. Tomo IV. Miguel Ángel Porrúa Editor. México.
- ARROYO, DANIEL. (2003) "Los Ejes Centrales del Desarrollo Local en Argentina". Extraída el 1/IV/2014 desde [http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Desarrollo Local en Argentina.pdf](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Desarrollo_Local_en_Argentina.pdf)
- BARDACH, E. (1977): *The Implementation Game*. MIT Press. Cambridge
- BOISIER, SERGIO (1999). "Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?" Documento comisionado por la Cámara de Comercio de Manizales, Colombia. Extraída el 1/IV/2014 desde <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/29-DesLo.pdf>
- BUARQUE, SERGIO. (1999) "Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores técnicos em planejamento local e municipal". Projeto de Cooperação Técnica INCRA. Brasília. Extraída el 1/IV/2014 desde

http://www.permear.org.br/pastas/documentos/permacultor4/Planeja_DesLocal.PD

E

- CÁCERES, DANIEL M.; SOTO, GUSTAVO; FERRER, GUILLERMO; SILVETTI, FELICITAS; BISIO, CATALINA. (2010) "La expansión de la agricultura industrial en Argentina Central. Su impacto en las estrategias campesinas". Cuadernos de Desarrollo Rural, vol. 7, núm. 64, enero-junio, pp. 91-119 Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Extraída el 11/II/2013 desde <https://docs.google.com/viewer?url=http://www.redalyc.org/pdf/117/11716992005.pdf&chrome=true>
- CARDARELLI, GRACIELA; BRAWERMAN, JOSETTE Y PAIUK, HILDA (2005) "Relevamiento y Análisis de programas y proyectos del Gobierno Nacional (No SAGPyA) con impactos directos e indirectos en el desarrollo rural". Extraído el 10/II/2013 desde <https://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fpreval.org%2Fdocumentos%2F2224.doc&ei=3oDFU6yNMZTfsASJm4KIBw&usg=AFQjCNHDc49fC88g7-W4Ki59CdoztJU52A&sig2=AXM0n5kyllrHHrR6LKTfw>
- CARDOSO F.H. Y FALETTO E. (1998) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. 28va edición. Siglo XXI editores. México.
- DURSTON, JOHN. (2002) "El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile. Extraído el 10/II/2013 desde <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/11700/Indice.pdf>
- ESCOBAR, ARTURO (1999) *El Final del Salvaje*. Naturaleza, Cultura y Política en la Antropología Contemporánea. CEREC. Bogotá.
- FERRER GUILLERMO. (2004) "Campesinistas y descampesinistas, el debate y su influencia en los programas de intervención". Extraído el 20/XII/2012 desde <http://cederul.unizar.es/revista/num08/11.htm>
- FERRER, GUILLERMO; CÁCERES, DANIEL; SILVETTI, FELICITAS; SOTO, GUSTAVO. (2006) "Capricultura y desarrollo local: análisis y evaluación de dos

experiencias en Argentina central”. Rev. FCA UNCuyo. Tomo XXXVIII. N° 2. 59-79.

- GIDDENS, ANTHONY. (1998) *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría e la estructuración*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.
- GONZÁLEZ TACHIQUE, MARCELO. (2005). “El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina”. En *Quid Iuris*. Año 1, Volumen 2. ISSN 1870-5707
- GONZÁLEZ, LUCAS Y NAZARENO, MARCELO. “Guía para la formulación de un Pre-Proyecto de Investigación”. Material del Seminario de Tesis II. Universidad Católica de Córdoba - Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- LATTUADA, M; MÁRQUEZ, S y NEME J. (2012). *Desarrollo Rural y política. Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión*. Ediciones CICCIS. Buenos Aires.
- LINDBLOM, CHARLES. (1992) “La Ciencia de “Salir del Paso””.pp 201-226. En Aguilar Villanueva, L. (ed). *La Hechura de las Políticas Públicas*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- MACIONIS, JOHN Y PLUMMER, KEN (2000) *Sociología*. Madrid: Editorial Prentice Hall.
- MADOERY, OSCAR. (2008). “Básicos del Desarrollo Local”. Extraído el 31/III/2014 desde <http://iniciativaciudadana.wordpress.com/2008/11/20/conceptos-basicos-del-desarrollo-local/>
- MANZANAL, MABEL Y NARDI, MARÍA ANDREA, (2008) “Modelos de intervención de los proyectos de desarrollo rural en la Argentina a partir de 1995”, en Alejandro Schejtman y Osvaldo Barsky (comps) *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*, Siglo XXI, ISBN 978-987-629-055-5, p. 492-525. Buenos Aires.
- MARCH, J.G. y SIMON, H. A. (1994) *Teoría de la Organización*. Ariel. Barcelona. 5ta. Edición.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, MANUEL IGNACIO. (2012) “Análisis de la gestión de proyectos de desarrollo con un modelo de políticas públicas. El caso del proyecto

desarrollo social integrado y sostenible (PRODESIS) en Chiapas”. Revista Pueblos y Fronteras Digital. V. 7, n 13, junio-noviembre 2012. ISSN 1870-4115. Págs. 210-242

- MINTZBERG, H. Y JORGENSEN, J. (1995) “Una Estrategia Emergente para la Política Pública”. En *Gestión y Política Pública*. Vol. IV, núm. 1. Primer semestre.
- MIDEPLAN. (2000) *Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales. Serie: Material de Apoyo a la Planificación Social, documento de trabajo N°4*. Extraído el 8/II/2013 desde http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/mideplan_04_doc4_metodologia_evaluac_ex_ante.pdf
- NACIONES UNIDAS. (1987) *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. En <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>
- PADUA, JORGE. (1996) *Técnicas de Investigación Aplicadas a las Ciencias Sociales*. México. Sexta reimpresión. Fondo de Cultura Económica.
- PRESSMAN, J.L. y A WILDAVSKY, (1973): *Implementation*. Berkeley University Press. Berkeley.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 1990. *Desarrollo Humano Informe 1990*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- PROGRAMA CEA-OIT. 2011. *Más y mejor trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado*. Oscar Madoery, Programa CEA - OIT. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- QUIVY, REYMOND. (2005). *Manual de Investigación en Ciencias Sociales*. Editorial LIMUSA. México.
- SCHEJTMAN, A. Y BERDEGUÉ, J. (2004) *Desarrollo Territorial Rural*. RIMISP. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Debates y temas rurales N°1. Extraído el 30/XII/2012 desde http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392scheitman_y_berdeque2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArduMen.pdf

- SEN, AMARTYA. (1998). *Capital Humano y Capacidad Humana*. Cuadernos de Economía. V XVIII. N° 29. Bogotá.
- TOREY, SOFÍA. (2012) “Entrevista a Julio Berdegué. Coordinador del Programa TDR”. En *Equitierra*. N°12. Extraído el 2/1/2013 desde http://www.rimisp.org/wpcontent/files_mf/1365703863Equitierra12Edicioncompleta.pdf
- TRUMAN, HARRY S. Inaugural Address. 1949-01-20. Extraído el 29/03/2014 desde <http://www.beersandpolitics.com/discursos/harry-s-truman/inaugural-address/364>
- VARCARCEL, MARCEL. (2006) “Génesis y Evolución del Concepto y Enfoques sobre el Desarrollo”. Documento de Investigación. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

11.ANEXOS

11.1 Modelo de entrevista: productor

MODELO DE ENTREVISTA A PRODUCTOR
Fecha de la entrevista:
Nombre del entrevistado:
Proyecto de pertenencia:
Lugar de la entrevista:

- ¿A qué se dedica actualmente y a qué se dedicaba antes de empezar el proyecto?
- ¿En qué consistía básicamente el proyecto?
- ¿Cómo se enteró de la existencia del proyecto?
- ¿Con qué personas se empezó a relacionar para ponerlo en marcha?
- ¿Qué rol jugaba el municipio?
- ¿La generación del proyecto, fue un proceso en el que participaron varios o lo hicieron unos pocos?
- ¿Se acuerda de algunos momentos importantes para el proyecto? Reuniones, presentaciones, visitas, etc.
- ¿La idea original que ustedes tenían para el proyecto debió modificarse mucho para poder ser aprobado?
- ¿Recuerda cuánto duró el proceso desde que empezaron a formular el proyecto hasta que pudieron concretarlo? ¿Para usted fue largo o corto?
- Cuando recibieron la plata ¿pudieron ejecutarla rápido o tuvieron que esperar o modificar lo planeado por el tema de la estación del año?
- ¿Usted cree que el proyecto le ayudó a generar más ingresos? Cuantificar
- ¿Sigue produciendo lo mismo que antes o con el proyecto pudo generar bienes de mayor valor?

- ¿El proyecto de alguna manera le mejoró el precio de venta? Cuantificar
- ¿Le sigue vendiendo a los mismos clientes que antes o pudo generar nuevos clientes?
- ¿De dónde son esos nuevos clientes? ¿En dónde venden?
- ¿A partir del proyecto generó relaciones con otras personas o instituciones con las que antes no se relacionaba? ¿Quiénes? ¿Cómo cree que el proyecto ayudó a generar esas relaciones?
- Luego de presentar el proyecto ¿han generado una asociación, cooperativa u otra forma de organización con las mismas personas?
- ¿Han podido acceder a nuevos financiamientos, ya sea con los socios de este proyecto u otros? ¿Quién los financió? ¿Cómo consiguieron eso?
- Después del proyecto se ha seguido vinculando con los participantes ¿para qué?
- ¿Se volvería a asociar para gestionar algo de manera conjunta con los participantes de este proyecto?

11.2 Guía de presentación de la Idea Proyecto:



*Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social*

“2011 – Año del Trabajo Decente, la Salud y Seguridad de los Trabajadores”

PROGRAMA DE ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES

GUIA PARA LA PRESENTACION DE UNA “IDEA PROYECTO”

INFORMACIÓN GENERAL		
Título del proyecto:	Localización/provincia:	GECAL:
	Municipio:	
TIPO DE PROYECTO DE SERVICIOS <input type="checkbox"/> UNIDADES PRODUCTIVAS <input type="checkbox"/>		
Fecha de presentación		
Ejecutor:	Otros actores participantes activos:	
Beneficiarios:		
Breve descripción:		

1) Descripción de los Pequeños Productores o emprendedores directamente involucrados

Caracterice la realidad socioeconómica de los pequeños productores o emprendedores. Identifique las razones por las cuales se los considera productores o emprendedores “pequeños”, el sector de la actividad o el producto que desarrollan y su inserción en el sector económico en el que se desempeñan. Señale las condiciones en las que operan en la actualidad y comente los principales problemas/necesidades que se le presentan.

2) Aportes del Proyecto a la solución de los problemas planteados.

Describa brevemente el aporte del Proyecto para contribuir a resolver los problemas de los pequeños productores/emprendedores desarrollados en el ítem 1.

3) Aportes del Proyecto al fortalecimiento del empleo (calidad y cantidad)

a. Mejora de la calidad y/o sostenimiento de puestos de trabajo:

Identifique a los pequeños productores/emprendedores que con el proyecto mejorarán la calidad de su empleo (incremento de ingresos a través de ampliación del mercado, mejoras tecnológicas, incremento en la cadena de valor, etc.).

Indique la cantidad y adjunte un cuadro con el nombre y apellido, DNI o CUIL.

b. Empleo Directo:

Indique la cantidad de nuevos puestos de trabajo que se generarán por la puesta en marcha del Proyecto, describiendo la función y las competencias laborales de cada puesto.

4) Actores involucrados en la formulación de la idea proyecto

Indique los actores territoriales tanto públicos como privados que intervinieron en la formulación de esta Idea Proyecto (productores, equipos técnicos, profesionales, académicos).

11.3 Guía para la presentación de un Proyecto de Centro de Servicios.



*Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social*

“2011 – Año del Trabajo Decente, la Salud y Seguridad de los Trabajadores”

PROGRAMA DE EMPLEO INDEPENDIENTE Y ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES

FORMULARIO PARA CENTRO DE SERVICIOS

El presente proyecto se ejecutará de acuerdo a la normativa de la Resolución S.E. N°1862 del 27 de Septiembre de 2011

INFORMACIÓN GENERAL		
Título del proyecto:	Localización/provincia:	GECAL:
	Municipio:	
Nombre del referente municipal:	Domicilio Municipio:	
Organismo Ejecutor:	Otros actores participantes activos:	
Fecha de formulación:	Fecha de inicio prevista:	Duración del proyecto:
Destinatarios / Usuarios del Centro		

Impacto en el Empleo		
Creación de Empleo directo en el Centro (cantidad):		
Mejora y/o sostenimiento de puestos de trabajo en Unidades Económicas asistidas por el Centro (cantidad):		
Breve descripción del Proyecto:		
Costo total del proyecto:	Monto aportado por otras entidades:	Monto requerido al MTEySS:

1. RESUMEN DEL PROYECTO

Aquí se debe hacer una descripción sintética de las principales características del Proyecto: localización, breve caracterización de los pequeños productores y/o microempresarios involucrados. Problemas de los pequeños productores y/o microempresarios a cuya resolución se orienta el proyecto. Aportes concretos del proyecto, especificando qué tipo de servicios se espera brindar.

Esta parte no debe ocupar más de una página del documento.

2. ANTECEDENTES

Aquí se debe brindar información que permita conocer la situación previa a la ejecución del proyecto:

- ¿Qué se ha hecho hasta la fecha? Señale lo que ha hecho la entidad solicitante, u otras, en el campo, tema o sector en el que se centra el proyecto. Si nada ha sido hecho, señálelo.
- Especificar si el proyecto se enmarca en algún Plan estratégico local, regional y provincial.
- Informe sobre la capacidad de la entidad solicitante para implementar el proyecto.
- ¿Cómo surge la idea del Centro de Servicios? (propuesta de técnicos municipales, de otros organismos, de los productores).

- ¿Cuál es el grado de participación de los pequeños productores o microempresarios en la identificación de las necesidades que se les presentan y los servicios a ser brindados?

3. DATOS DE IDENTIFICACIÓN DEL CENTRO DE SERVICIOS

Nombre:	
Institución Responsable:	Domicilio Real:
Domicilio Legal:	Localidad:
Tipo ²⁷ y tamaño:	
Servicios ²⁸ :	
Condiciones de uso ²⁹ :	
Actividades a realizar:	

Si se trata de una Centro de Servicios **que ya está operando**, debe consignarse:

- Institución responsable de su funcionamiento.
- Antigüedad de funcionamiento.
- Situación jurídica.
- Organización del trabajo/organigrama.
- Cantidad y calificación de los trabajadores involucrados.
- Caracterización de los sectores a los que se han orientado los servicios.
- Equipamiento existente.
- Situación productiva y financiera.
- Principales fortalezas y debilidades de las actividades del centro hasta el momento.

²⁷ Si es terreno, casa, galpón, u otro.

²⁸ Si cuenta con electricidad, agua, gas, etc.

²⁹ Si es en propiedad, alquiler, comodato, u otra (adjuntar modelo).

4. **JUSTIFICACION**

En este ítem se debe ampliar la información brindada en la Guía para la Presentación de la Idea Proyecto ya presentada en la GECAL

Caracterice la realidad socioeconómica de los pequeños productores y/o microempresarios a quienes están destinados los servicios del Centro, sector de la actividad/producto que desarrollan y su inserción en el sector económico en el que se desempeñan. Señale las condiciones en las que operan en la actualidad y comente los principales problemas/necesidades que se le presentan, el origen de éstos y cómo los afecta.

Mencionar las razones que justifican el Proyecto y la forma en que atenderá y contribuirá a resolver la problemática descrita. Especialmente, indicar la forma en que el proyecto ayudará a mejorar el desempeño de las unidades productivas que utilizarán los servicios del Centro de Servicios.

Indicar si los servicios previstos se prestan actualmente en el territorio y, de ser así, las condiciones de acceso, costos y demás aspectos vinculados con los mismos en relación a los pequeños productores o microempresarios. Establecer los aspectos vinculados con la provisión de los servicios previstos que justifiquen el presente proyecto.

5. **DESTINATARIOS / USUARIOS DE LOS SERVICIOS**

Identifique las razones por las cuales se considera a los destinatarios como pequeños productores o microempresarios.

Complete el siguiente cuadro identificando a los integrantes del proyecto con su nombre y apellido, CUIT y localización. Indique también si se encuentran inscriptos en el Monotributo, y de ser así señale si se trata de Monotributo Social, Monotributo Social Agropecuario o Monotributo Común.

NOMBRE Y APELLIDO	CUIT	LOCALIZACIÓN	¿Tiene Monotributo?

6. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y FUNCIONAMIENTO

a. Complete el cuadro indicando los objetivos del Centro de Servicios en término de mejora en la calidad del empleo de los pequeños productores o microempresarios, los resultados que esperan alcanzarse y mediante qué servicios brindados por el Centro se llegará a los mismos.

b. Tenga en cuenta que los servicios a ser brindados por un Centro pueden clasificarse en:

- Servicios de Apoyo a la Producción: uso compartido de maquinaria y equipamiento, facilitación de insumos, etc.
- Servicios de Capacitación: oferta de cursos, talleres, etc.
- Servicios de Asistencia Técnica: acompañamiento de profesionales o idóneos en distintas áreas.
- Servicios de Apoyo a la Comercialización: organización de rondas de negocios, asistencia a ferias y eventos, material de difusión de los productos de los pequeños productores o microempresarios, etc.

Objetivos	Resultados	Servicios

b. Describa los servicios explicitados en el cuadro anterior señalando los medios físicos y humanos requeridos para tal fin.

c. Indicar si una vez en marcha el proyecto será:

- Municipal
- Administrado por los actores
- De gestión mixta (Municipio y actores)
- Otro (especificar)

Si se trata de un Centro de Servicios Municipal señalar el marco institucional y normativo en el que se encuadrará al Centro.

Si se trata de un proyecto administrado por los actores o de carácter mixto: especificar la modalidad y plazos de transferencia.

- d. Describa el **organigrama** de funcionamiento del Centro de Servicios (dependencia jerárquica y puestos mínimos requeridos).
- e. Describa las diferentes actividades que se irán ejecutando previo, durante y posterior a la ejecución para el desarrollo del Proyecto. Adjunte cronograma.

7. IMPACTO GENERAL EN EL EMPLEO

Creación de Empleo directo en el Centro:

Indique la cantidad de nuevos puestos de trabajo que se generarán por la puesta en funcionamiento del Centro de Servicios o por el fortalecimiento del mismo en el caso en que este preexistiera, describiendo función y competencias laborales de cada puesto.

Señale el tipo de relación laboral, modalidad contractual y remuneración prevista. Adjunte modelo de contrato.

Mejora de la calidad y/o sostenimiento de puestos de trabajo en Unidades Económicas asistidas por el Centro:

Indique de qué forma se verán fortalecidos y/o mejorados en su calidad los puestos de trabajo de las unidades económicas asistidas por el Centro y de qué forma ocurrirá tal situación.

8. INVERSIONES Y FINANCIAMIENTO

Completar la Planilla Excel de Presupuesto y Cronograma de Inversiones.

La planilla de Presupuesto permite determinar de modo fehaciente y desagregado, los montos correspondientes a los distintos rubros de la inversión requeridos para la ejecución del Centro de Servicios.

La planilla de Presupuesto también nos permite visualizar las distintas *fuentes de financiamiento* a las que se acudirá: MTEySS, aporte del Municipio, otras fuentes. En el caso de contar con financiamiento de otros organismos especificar cuáles.

La planilla de Cronograma de Inversiones nos permite visualizar cuando se ejecutarán los desembolsos. Dicha información resulta relevante para la determinación del monto de las cuotas en las que se dividirá la suma solicitada al MTEySS.

9. SOSTENIBILIDAD DEL PROYECTO

9.1. Sostenibilidad Económica

Completar la planilla Excel de Flujo de Fondos.

Si bien la planilla Excel presenta una estimación analítica de los resultados económicos, es necesario brindar en forma complementaria información conceptual acerca de:

- Canon: explicar cómo o con qué mecanismos se determina el mismo.
- Costos: explicar la composición actual de los costos de producción. Explicar que mejoras de eficiencia o de crecimiento de la capacidad del Centro de Servicios podrían reducir los *mismos*.
- Punto de equilibrio: teniendo en cuenta los plazos de ejecución del Proyecto indicar en qué momento se espera alcanzar el punto de equilibrio (donde los costes igualan a los ingresos).
- Beneficios esperados: Dado que el fundamento es que los Centros trabajen en el punto de equilibrio (donde los costes igualan a los ingresos), consignar como se reinvertirán los fondos adquiridos en relación a la mejora o ampliación de los servicios brindados por el centro.

9.2. Sostenibilidad Institucional

Explique de qué forma el Municipio se compromete a darle continuidad a las acciones emprendidas una vez finalizado el financiamiento del MTEySS.

Señale de qué manera continuarán brindándose los servicios previstos en el Centro y como se obtendrán los recursos y el financiamiento (por pago de los servicios, por cuotas de los socios, por subsidio permanente, etc.).

Señale si existen otros actores que contribuirán al sostenimiento del Centro de Servicios, indicando de quiénes se trata y cuál será su aporte.

9.3 Sostenibilidad Ambiental

Indique de qué forma se prevé:

- el uso sustentable de recursos ambientales
- la minimización del uso de recursos no renovables
- el tratamiento de los residuos y efluentes
-

10. MONITOREO Y EVALUACIÓN

Con respecto a este punto deberá:

- Precisar el nombre del referente que estará a cargo del monitoreo del Proyecto y el seguimiento de los indicadores de impacto y resultados definidos.
- Definir el modo en que se realizará ese monitoreo (informes, visitas al proyecto, etc.) e indicar la frecuencia.
- Presentar los principales elementos que se tomarán en cuenta para el monitoreo y evaluación del proyecto, elaborando un *cuadro* como el que sigue, tomando como base los *resultados* establecidos en el punto 6.a., agregándole los *indicadores*, los *medios de verificación*, los *posibles riesgos* que podrían existir *durante la ejecución* y un *cronograma* que establezca plazos para el cumplimiento de cada resultado

previsto. El contenido de este cuadro será tomado como base para elaborar la matriz de resultados que se incluirá en el Protocolo del acuerdo firmado con el MTEySS.

Resultados	Indicadores	Medios de Verificación	Posibles riesgos para la adecuada implementación	Cronograma asociado

INDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN	1
2. MARCO TEÓRICO	3
2.1 Desarrollo: de la Teoría de la Modernización hasta el Desarrollo Rural.	3
2.2 ¿De qué hablamos cuando hablamos de Análisis de Política Pública?	27
2.3 Algunos estudios recientes sobre políticas de desarrollo rural	40
3. MARCO METODOLÓGICO	47
3.1 Formulación del problema	47
3.2 Hipótesis	49
3.3 Objetivo general	49
3.4 Objetivos específicos	49
3.5 Diseño de investigación	49
4. LA POLÍTICA DE EMPLEO DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	55
4.1 La Política de Empleo	55
4.2 El Programa de Entramados Productivos Locales	57
4.3 Modelo de análisis para la implementación de un proyecto de EPL.	61
5. EL PROYECTO DE ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES “PRODUCCIÓN DE ESPÁRRAGOS PARA LA EXPORTACIÓN”.	64
6. EL PROYECTO DE ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES “PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO AL SECTOR APÍCOLA EN VILLA DE SOTO”.	73
7. FORTALECIMIENTO DEL SECTOR FRUTIHORTÍCOLA DEL DEPARTAMENTO CRUZ DEL EJE	85
8. ANÁLISIS DE LOS CASOS Y DEL PROGRAMA DE ENTRAMADOS PRODUCTIVOS LOCALES	93
8.1 Análisis de los casos	93
8.2 De los proyectos al programa: una mirada sobre los alcances y limitaciones del PELP para generar condiciones para el desarrollo rural	116
9. CONCLUSIONES	126
10. BIBLIOGRAFÍA	138
11. ANEXOS	143

ÍNDICE DE FIGURAS Y MAPAS

Figura	Nombre de la Figura	Pág.
1	Esquema de los niveles de la Política	38
2	Diferentes tipologías de Proyectos de EPL	58
3	Proceso de un Proyecto de EPL	61
4	Modelo de análisis para la implementación de un proyecto de EPL	62
5	Resumen de la Gestión del Proyecto de Deán Funes. Línea de Tiempo	72
6	Resumen de la Gestión del Proyecto de Villa de Soto. Línea de Tiempo	84
7	Resumen de la Gestión del Proyecto de Frutihortícola. Línea de Tiempo	92
Mapa	Nombre del Mapa	
1	Mapa de ubicación de Deán Funes	64
2	Mapa de ubicación de Villa de Soto	73
3	Mapa de ubicación del Proyecto Frutihortícola	85