



## TÍTULO

**EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE  
AGROINDUSTRIA FAMILIAR DE LA PROVINCIA DE SANTA  
FE, ARGENTINA**

## AUTORA

**Laurens Denise**

<b>Directora</b>	<b>Esta edición electrónica ha sido realizada en 2015</b>
<b>Tutor</b>	Oneida Álvarez Figueroa
<b>Curso</b>	Félix Rodríguez Verano
<b>ISBN</b>	<i>Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas</i>
©	978-84-7993-834-5
©	Laurens Denise
<b>Fecha documento</b>	De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía
	2013



## Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

### Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

### Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
  - **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
  - **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- 
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
  - *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
  - *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



## **V Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas.**

Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), Sede Iberoamericana  
Santa María de la Rábida, Año 2012.

Tesina: Evaluación de Resultados del Programa de Agroindustria  
Familiar de la provincia de Santa Fe, Argentina.

Alumna: Laurens Denise

Directora de tesina: Álvarez Figueroa Oneida

Tutor de tesina: Rodríguez Verano Félix

## AGRADECIMIENTOS

*A mis padres y Nico por el interminable apoyo recibido, el cariño brindado y la comprensión eterna.*

*A Alfredo por compartir la propuesta y por el afecto sincero de siempre.*

*A todas las personas que conocí en La Rábida, que hicieron que esta experiencia tuviera un “toque especial” tornándola maravillosa.*

*A técnicos, gestores, productores y emprendedores participantes del Programa de Agroindustria Familiar, que sin ellos hubiera sido imposible la realización de este trabajo.*

*A Félix por el acompañamiento en este proceso de elaboración y su buena predisposición.*

*A la Universidad Internacional de Andalucía por haberme brindado esta estupenda oportunidad que guardaré como una de las experiencias más valiosas vividas.*

## ÍNDICE

Índice de siglas y abreviaturas.....	7
Índices de gráficos, tablas y cuadros.....	9
Resumen.....	12
INTRODUCCIÓN.....	13
CAPÍTULO I. CONCEPTO DE AGRICULTURA FAMILIAR Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA BAJO ESTUDIO.....	16
I.1. Conceptualización e importancia de la Agricultura Familiar.....	17
I.2. Caracterización de la geografía de intervención: la provincia de Santa Fe, Argentina.....	18
I.3. La Agricultura Familiar en Santa Fe.....	21
I.4. Políticas vinculadas con la Agricultura Familiar en la provincia.....	24
I.5. El Programa de Agroindustria Familiar.....	28
I.5.1. El caso institucional replicable: el Programa “Fábrica do Agricultor”.....	30
I.5.2. Población objetivo del PAF.....	33
I.5.3. El concepto de desarrollo rural en el contexto del Enfoque de Desarrollo Territorial.....	35
I.5.4. Organización institucional del PAF.....	35
I.5.4.1. Dimensión institucional.....	37
I.5.4.1.a. Las Mesas Regionales (MR).....	37
I.5.4.1.b. Red de Asistencia Técnica y Capacitación.....	37
I.5.4.1.c. Acuerdos con municipios y comunas.....	38
I.5.4.1.d. Los Acuerdos Territoriales.....	38
I.5.4.2. Dimensión instrumental – Herramientas del PAF.....	38
I.5.4.2.a. Asistencia técnica y capacitación.....	38
I.5.4.2.b. Financiamiento.....	39
I.5.4.2.c. Apoyo a la comercialización.....	40
I.5.4.2.d. Sistemas de registros en base al Gobierno Digital.....	41

CAPÍTULO II. CONSIDERACIONES TEÓRICAS PARA DEL ESTUDIO DEL PROGRAMA DE AGROINDUSTRIA FAMILIAR.....	42
II.1. Aproximaciones teóricas al concepto de evaluación.....	43
II.2. La evaluación en el ámbito de las políticas públicas.....	44
II.3. Evaluación del caso en estudio.....	46
II.3.1. Objetivos del estudio.....	51
CAPÍTULO III. EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE AGROINDUSTRIA FAMILIAR.....	55
III.1. Aclaraciones prácticas y metodológicas para el abordaje del capítulo.....	56
III.2. Análisis del primer nivel de resultados: explicitación de los procesos.....	60
III.2.1. OE1: Alcanzar la formalización e inserción de la población objetivo en diferentes circuitos de comercialización y/o mercados.....	68
III.2.2. OE2: Fortalecer las cadenas productivas existentes incorporando valor local a las producciones primarias, estableciendo de esta manera, un nexo con la demanda presente en el mercado.....	70
III. 2.3. OE3: Promover la generación de redes institucionales que busquen abordar las demandas y problemáticas comunes de la población objetivo.....	72
III.3. Análisis del segundo nivel de resultados: los mecanismos (factores causales) y efectos deseados.....	79
III.3.1. OE1: Alcanzar la formalización e inserción de la población objetivo en diferentes circuitos de comercialización y/o mercados.....	80
III. 3.2. OE2: Fortalecer las cadenas productivas existentes incorporando valor local a las producciones primarias, estableciendo de esta manera, un nexo con la demanda presente en el mercado.....	90
III. 3.3. OE3: Promover la generación de redes institucionales que busquen abordar las demandas y problemáticas comunes de la población objetivo.....	93
CAPITULO IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	100
IV. 1. Conclusiones.....	101
IV. 1.1. En referencia a los objetivos del trabajo de investigación.....	101
IV. 1.2. Conclusiones generales.....	103
IV. 2. Recomendaciones.....	109
IV.2.1. Recomendaciones generales.....	109
IV. 2. 2. Una propuesta para implementar las recomendaciones.....	115
BIBLIOGRAFÍA.....	131

## ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

AF: Agricultura Familiar

ANRs: Aportes no Reintegrables

ASSAL: Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria

AT: Acuerdos Territoriales

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo

CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

CMI: Cuadro de Mando Integral

CNA: Censo Nacional Agropecuario

EAPs: explotaciones agropecuarias

EMATER: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural del Estado de Minas Gerais).

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

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FoNAF: Foro Nacional de Agricultura Familiar

FundaPaz: Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz

GTZ: Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit (Sociedad de Asistencia Zusammenarbeit)

Has: hectáreas

INCUPO: Instituto de Cultura Popular

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial

MR: Mesas Regionales de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OE: Objetivo Específico

OG: Objetivo General

PAF: Programa de Agroindustria Familiar

PEP: Plan Estratégico Provincial

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

PRODEAR: Programa de Desarrollo de Áreas Rurales

RIMS: Sistema de Gestión de Resultados y el Impacto

SsAF: Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación

TVA: tratamiento con veneno de abejas

UNR: Universidad Nacional de Rosario

## ÍNDICES DE GRÁFICOS, TABLAS Y CUADROS.

### Gráficos

Gráfico Nº 1: Provincia de Santa Fe en el mapa de Argentina.....	19
Gráfico Nº 2. Mapa de Santa Fe con los pequeños productores minifundistas en 2006.....	22
Gráfico Nº 3: Regionalización de la provincia de Santa Fe a partir del PEP.....	26
Gráfico Nº 4. Dinámica de funcionamiento del PAF: dimensiones institucional e instrumental.....	36
Gráfico Nº 5. Principales instrumentos con que opera el PAF.....	41
Gráfico Nº 6. Articulación de la cadena de resultados con los niveles de resultados.....	49
Gráfico Nº 7. Universo actoral que participa del PAF.....	61
Gráfico Nº 8. Principales problemas con que los productores lidiaban previo a la implementación del PAF.....	63
Gráfico Nº 9. Proceso de tratamiento de proyectos en el marco de las MR.....	65
Gráfico Nº 10. Primeros pasos y acciones del Programa de Agroindustria Familiar....	67
Gráfico Nº 11. Accionar dispar del PAF en capacitaciones en agregado de valor por región.....	71
Gráfico Nº 12. Evolución de las herramientas de comercialización entre 2010-2012.....	82
Gráfico Nº 13. Línea histórica con las etapas evaluadas del PAF.....	103
Gráfico Nº 14. Cuadro resumen de las conclusiones esgrimidas.....	107
Gráfico Nº 15. Perspectivas del CMI desde el sector privado.....	116
Gráfico Nº 16. CMI aplicado al PAF de la provincia de Santa Fe.....	124

### Tablas

Tabla Nº 1. Despoblamiento del campo e incremento de la población urbana.....	24
Tabla Nº 2. Distribución en porcentaje de los técnicos en el territorio de Santa Fe.....	75
Tabla Nº 3. Porcentajes relativos a la especialización de técnicos con formación profesional.....	75

Tabla Nº 4. Municipios y comunas de la provincia adheridos a la Ley y con convenio con la ASSAL.....	76
--	----

## **Cuadros**

Cuadro Nº 1: Fábrica do Agricultor: su estructura.....	32
Cuadro Nº 2: Fábrica do Agricultor: logros y resultados.....	33
Cuadro Nº 3. La cadena de resultados.....	48
Cuadro Nº 4. Cadena de resultados aplicada al PAF.....	52
Cuadro Nº 5. Entrevistados presencialmente a lo largo del trabajo de campo.....	58
Cuadro Nº 6: Entrevistados vía correo electrónico.....	59
Cuadro Nº 7. Consultados vía correo electrónico.....	59
Cuadro Nº 8. Indicadores relativos al financiamiento.....	68
Cuadro Nº 9. Indicadores relativos a las herramientas de comercialización.....	69
Cuadro Nº 10. Indicadores relativos a la participación de las instituciones en las MR.....	73
Cuadro Nº 11. Indicadores de los técnicos inscriptos en la Red de Técnicos del PAF.....	74
Cuadro Nº 12. Demandas de capacitación presentadas por los técnicos según la zona provincial.....	74
Cuadro Nº 13. Valoración de los niveles de eficiencia y eficacia en cada objetivo específico del PAF.....	78
Cuadro Nº 14. Percepción de los actores sobre las herramientas de apoyo a la comercialización.....	85
Cuadro Nº 15. Características adoptadas por las organizaciones de productores en el marco del PAF.....	86
Cuadro Nº 16. Características adquiridas por las capacitaciones en agregado de valor.....	91
Cuadro Nº 17. Valoración de las MR por los principales actores.....	96
Cuadro Nº 18. Percepciones de los técnicos del PAF y las organizaciones territoriales sobre la Red de Técnicos y los AT.....	97

Cuadro Nº 19. Indicadores para la perspectiva de los destinatarios.....	118
Cuadro Nº 20. Indicadores para la perspectiva de aprendizaje y crecimiento.....	120
Cuadro Nº 21. Indicadores complementarios referentes a los actores de la cadena productiva.....	121
Cuadro Nº 22. Indicadores de los procesos internos.....	122
Cuadro Nº 23. Indicadores financieros.....	123
Cuadro Nº 24. Cuadro con perspectivas, factores críticos de suceso, recomendaciones, objetivo de las mismas y acciones para llevarlas a cabo.....	126

## RESUMEN

El presente trabajo se propone emprender una evaluación de resultados del Programa de Agroindustria Familiar de la provincia de Santa Fe, el cual está orientado a favorecer la inclusión de los pequeños y medianos productores y emprendedores de la provincia en el mercado formal; alcanzar su desarrollo productivo, favoreciendo de esta manera, el arraigo e integración socio económica en el territorio.

La población objetivo del Programa representa un sector productivo de gran relevancia en la Argentina, ya que los productores integrantes de este universo son un pilar fundamental de las economías regionales en la geografía nacional. A pesar de su importancia, este sector no ha sido protagonista de las políticas agropecuarias nacionales, provinciales o municipales, sino que históricamente ha sido relegado de las mismas. El Programa de Agroindustria Familiar pretende favorecer el desarrollo rural empoderando este actor que destaca como vital en la cadena productiva.

La evaluación de resultados que aquí se propone tiene como finalidad identificar los cambios que se esperaban obtener y contrastarlos con los que efectivamente se obtuvieron, procurando detectar los factores incidentes que permitieron avanzar o retroceder hacia dichos cambios. En ese sentido, se contemplaron las respuestas generadas por el Programa en su población destinataria así como las relaciones causa efecto entendidas como responsables de dichas respuestas. Finalmente, se expondrán las conclusiones obtenidas a partir del análisis efectuado para finalizar con recomendaciones y propuestas de mejora.

Palabras clave: Agricultura Familiar, Programa de Agroindustria Familiar, evaluación, evaluación de resultados, cambios esperados y no esperados.

## **INTRODUCCIÓN**

La Agricultura Familiar (en adelante AF) representa actualmente un sector de vital importancia en la República Argentina. Los productores que conforman este espectro son un pilar fundamental de las economías regionales a lo largo de todo el territorio nacional, esencialmente en lo que refiere a la producción de alimentos, fibras textiles y diversos productos; contribuyen a la conservación y sustentabilidad de los recursos naturales y a la construcción social, productiva y económica en la geografía donde viven, otorgando identidad a la misma. No obstante su relevancia, la AF ha sido un sector históricamente relegado de las principales políticas agropecuarias impulsadas por el Estado en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal.

El **Programa de Agroindustria Familiar** de la provincia de Santa Fe orienta sus acciones a favorecer el desarrollo rural planteando como principal eje la inclusión de los pequeños y medianos de manera integral en la cadena productiva en pos de fortalecer su desarrollo productivo. Procura constituirse en una respuesta frente a los nuevos contextos que emergen en medio de un entramado actoral complejo, incorporando elementos de los enfoques de redes, nuevos espacios de articulación público-privada, preocupaciones sobre las capacidades para la gestión del desarrollo y la puesta en marcha de un menú de arreglos institucionales y herramientas de intervención (Casella *et al.*, 2011: 64).

Ante la novedad que representa el Programa y dada la complejidad e importancia de la población objetivo que aborda, se considera relevante emprender una evaluación de resultados que permita conocer qué resultados se han alcanzado, hasta qué punto se han logrado los cambios previstos y cómo son percibidos por los destinatarios del Programa en cuestión. Por tales motivos, el documento que se presenta a continuación es el corolario de ocho meses de investigación y análisis que pretenden plasmar lo mencionado anteriormente intentando recuperar las perspectivas y posicionamientos del universo actoral que circunda el Programa bajo estudio.

En este sentido, el presente documento se estructura de la siguiente manera:

Capítulo I: Conceptualización de la Agricultura Familiar, caracterización general de la provincia de Santa Fe, desarrollo de la Agricultura Familiar en Santa Fe, presentación y desarrollo del Programa de Agroindustria Familiar: descripción y organización institucional y operativa.

Capítulo II: Explicitación del marco teórico de abordaje de la investigación. En este capítulo se describe el enfoque desde el cual se ha intentado llevar adelante la evaluación del Programa, de acuerdo a las especificidades del mismo y en función de la información a la que se tuvo acceso.

Capítulo III: Evaluación del Programa de Agroindustria Familiar. En este capítulo se ha procurado llevar adelante la evaluación propiamente dicha, especificando en primer lugar, el procedimiento metodológico que se siguió, y en segundo lugar, dividir

el análisis de resultados en dos niveles: primero (referente a los productos) y segundo (relativo a los efectos).

Capítulo IV: Conclusiones y recomendaciones. Con basamento en el análisis realizado a lo largo del documento, en este capítulo se esbozan las conclusiones obtenidas en relación a los objetivos del trabajo planteados al inicio del mismo, para finalmente, sugerir recomendaciones y propuestas de mejora.

**CAPÍTULO I. CONCEPTO DE AGRICULTURA FAMILIAR Y  
DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA BAJO ESTUDIO.**

## I.1. Conceptualización e importancia de la Agricultura Familiar

La **Agricultura Familiar (AF)**, en adelante) es un término que en los tiempos actuales resulta renombrado en distintos ámbitos. Se trata de un sector que conforma una de las fundamentales fuentes de producción de alimentos de la Argentina e incluso del mundo. A nivel nacional los agricultores familiares integran el 66% de los agricultores del país, donde la pequeña empresa agropecuaria posee el 13,5% de la tierra pero genera el 20% del Valor Agregado Bruto Agropecuario y conforma el 53% del Empleo Rural, según información oficial (*Periódico de la Región Centro de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación*, 2010: 17). Resulta pertinente destacar la importancia de la AF, en tanto sector que vive por lo general, en el campo o zonas periurbanas e invierte su ganancia en el lugar donde reside. Al encontrarse ligado a la producción de alimentos que consume la población, está directamente relacionado con las temáticas de la soberanía<sup>1</sup> y seguridad alimentaria<sup>2</sup> de la Nación.

En lo que refiere a la definición de AF, existe una amplia variedad de autores que intentan caracterizar el concepto. Entre ellos, Cristina Biaggi afirma que la AF comprende los medios de producción que pertenecen a la familia, y además, incluye la administración, organización y el trabajo agrícola llevado a cabo por la misma (Biaggi, 1997: 55). La autora destaca la importante *heterogeneidad* que presenta el sector, dado que “(...) mientras en la región pampeana se produce cereal y carne para exportar, en el Noreste y Noroeste se producen, por lo general, materias primas agroindustriales o se dedican a la cría de ganado menor (...)” (Ídem: 58). Aún así, considerando estas notables diferencias, este actor social ha adoptado estrategias de supervivencia dentro del modelo económico en el que se ha desarrollado. El productor familiar adquiere diversas vías para obtener un ingreso extrapredial o formas de sobrevivencia alternativa, que le permiten, en los casos más pobres, subsistir. De hecho, el trabajo realizado por Obschatko *et al.* (2007:92), da cuenta de que, acorde con el Censo Nacional Agropecuario de 2002, más de un tercio del total de los productores declaraba tener otra ocupación remunerada, donde prácticamente la mitad era como asalariado.

El concepto de AF no es estático, sino que va evolucionando a la par de los procesos de transición como resultado de múltiples factores de índole social,

---

<sup>1</sup> La soberanía alimentaria es concebida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) como “(...) la facultad de cada Estado para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo a objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. Ello implica la protección del mercado doméstico contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica del dumping (venta por debajo de los costos de producción)”. Concepto introducido por Vía Campesina, en Roma en 1996, con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

<sup>2</sup> La seguridad alimentaria es concebida por la FAO “(...) cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa”. Definición adoptada por la FAO durante la Cumbre Mundial de la Alimentación, 1996.

económica, política y cultural, ya sean internos o externos. Silvia Cloquell trabaja los procesos de cambio por los que transitan las familias rurales a través del tiempo, donde se han capitalizado y transformado en familias *modernas*, pero preservando la toma de decisiones en su seno, y la organización familiar del proceso productivo (2010).

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), con el Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico, Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR) y los productores familiares mismos reunidos en el marco del Foro Nacional de Agricultura Familiar<sup>3</sup>, coinciden en considerar a la Agricultura Familiar como *“(...) un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas y la agricultura es la principal ocupación y fuente de ingreso del núcleo familiar. El objetivo prioritario es la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, y ésta aporta la fracción predominante de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación así como la gestión productiva. La propiedad de los medios de producción pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias. Puede valerse de mano de obra asalariada en forma transitoria. Es Agricultura Familiar aquella que se desarrolla en el sector rural como en las áreas urbanas y periurbanas y cuyo destino puede ser el autoconsumo y el mercado, trueque o comercialización directa con el consumidor”*. Se considera ésta una definición bastante acabada que incluye décadas de debates sobre el concepto de AF y elementos particulares que han sido recogidos por muchos de los autores consultados.

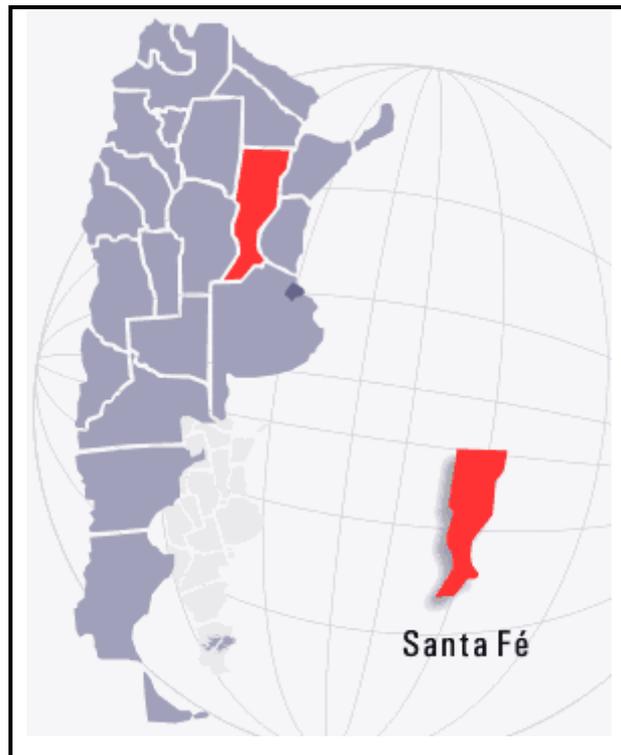
## **1.2. Caracterización de la geografía de intervención: la provincia de Santa Fe, Argentina.**

La provincia de Santa Fe está situada en la Región Centro de la República Argentina. Se encuentra en una zona agrícola-ganadera por excelencia, y cuenta además, con un importante desarrollo industrial.

---

<sup>3</sup> Expresados en un documento elaborado por las organizaciones representativas del sector productor agropecuario familiar, en marco del Encuentro del Foro Nacional de Agricultores Familiares (FoNAF), realizado en la ciudad de Mendoza los días 3,4 y 5 de mayo de 2006.

Gráfico N° 1: Provincia de Santa Fe en el mapa de Argentina



En cuanto a la estructura económica santafesina, se puede afirmar que ésta conjuga agro/industria a través de mecanismos que promueven la transformación de la producción primaria, avanzando hacia la conformación de cadenas económicas tales como la oleaginosa, la cárnica, láctea, textil, cuero y calzado, entre otras, de fuerte vínculo con las actividades primarias. Además de aquellas que podrían denominarse "industrias tradicionales", es pertinente destacar la importancia que tienen la actividad siderúrgica, la maquinaria y equipos, el sector automotriz, electrodomésticos y vehículos. En cuanto a la ganadería, en el norte de la provincia se lleva adelante la cría intensiva, mientras que la invernada intensiva se desarrolla en el centro y sur.

En lo que concierne a las exportaciones, Santa Fe se ubica en el segundo lugar a nivel nacional (detrás de Buenos Aires) en el valor de aquellas, representando un 21,8% de la participación en el total nacional. Los puertos de Rosario y San Lorenzo se constituyen en puntos de partida para la exportación de la producción de Santa Fe y muchas otras provincias, ya que a través de ellos sale el 65% de los cereales argentinos y el 55 % de las exportaciones del país. Las exportaciones de Santa Fe que en el último año crecieron un 19,8% -superando la tasa de crecimiento del año 2010 (14,2%)-, se encuentran fuertemente concentradas en el complejo oleaginoso (constituido fundamentalmente por aceite y subproductos de soja), lo cual explica el 68,7% del total provincial. Además de ello, la actividad ganadera presentó en 2011 un rendimiento positivo, como resultado del aumento en los volúmenes exportados de

leche entera en polvo (47%). Las ventas de carne, tanto congelada como refrigerada, subieron como consecuencia de un incremento en los precios. Por su parte, la suba de las exportaciones de vehículos para el transporte de personas (25%), explicó el desempeño positivo del complejo automotriz. En conjunto, los tres principales complejos representaron el 84% de las exportaciones provinciales (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2012).

**La provincia de Santa Fe es una de las provincias que registra mayor población y actividad económica nacional.** El último censo de población (INDEC, 2010) indica que el número de habitantes asciende a 3.285.170, lo cual representa aproximadamente el 8% de la población nacional, distribuida de manera desigual por el territorio. En cuanto a la actividad económica, y a partir del año 2002<sup>4</sup>, la provincia registra un producto per cápita mayor que la Nación, tendencia que se extiende hasta el año 2009, en que Santa Fe alcanza una cifra de \$27.616 contra \$26.353 propios del promedio nacional (Casella *et al.*, 2011:18).

Para concluir, corresponde citar a Casella *et al.* quienes indican que el sector agropecuario santafesino tiene un papel predominante a nivel nacional ya que su aporte promedio en volumen de producción asciende al 17% de lo producido por la Argentina, dando cuenta del buen rendimiento de los suelos santafesinos. Ahora bien, cabe hacer una aclaración antes de continuar para comprender la diversidad prevaleciente en el territorio provincial. **Santa Fe cuenta con morfologías productivas territoriales diferentes** vinculadas preminentemente a las aptitudes productivas de los suelos, y a su vez, estas características han orientado la creación de determinados andamiajes institucionales devenidos de los sistemas productivos propios de cada área. Las diversidades productivas mencionadas tienen índices de productividad diferenciales y de donde emergen **asimetrías estructurales entre el centro-norte y el centro-sur de la provincia.** En este segundo es donde los rendimientos del suelo son más altos, lo cual genera ventajas competitivas que permitió que esta zona se afirme en tanto centro de atracción de diversas actividades económicas, conformando conglomerados productivos, ganando cada vez más población. Por su parte, hacia el norte de Santa Fe los rendimientos del suelo son más bien decrecientes, y es aquí donde se sitúan la mayor cantidad de pequeños productores familiares, por lo cual el

---

<sup>4</sup> En este año comienza la superación de la crisis de la convertibilidad del año 2001, la cual estuvo fuertemente asociada a la transformación en la agricultura que comenzó en la década anterior. Se observa una reactivación con un horizonte de crecimiento relativamente estable, sumado a la transformación de los déficits gemelos –el fiscal y el externo- en superávits sostenidos. Este cambio se debió, fundamentalmente, a la reversión de la cuenta corriente asociada al boom de las exportaciones. Paralelamente, el incremento de las exportaciones se basó en dos pilares: uno externo y otro interno, ambos fuertemente relacionados con la agricultura. En cuanto al primero, se presentaron condiciones internacionales propicias para la colocación de productos primarios generada por la incorporación masiva de consumidores al mercado; y en lo referente al segundo pilar, las nuevas condiciones productivas en el campo, que permitieron que Argentina pudiera atender esa creciente demanda de forma eficiente y competitiva (Anlló *et al.*, 2007: 286).

entramado institucional está más habituado al trabajo con estos actores. En el apartado que sigue a continuación, se brinda una caracterización más detallada sobre esta población en la provincia de Santa Fe.

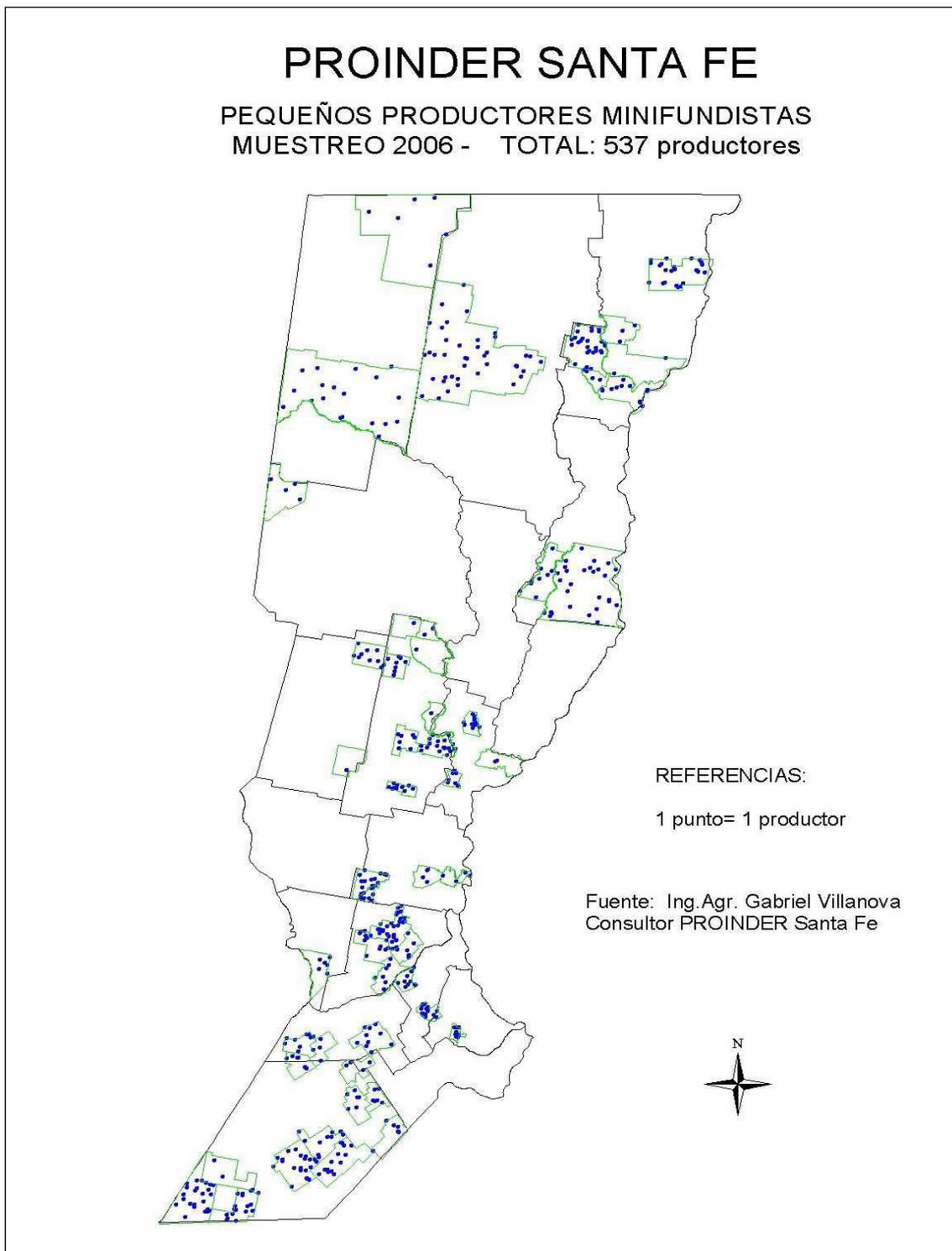
### **I.3. La Agricultura Familiar en Santa Fe**

En la provincia de Santa Fe, los pequeños representan el 60,69 % de la totalidad de los productores, con sólo el 20,04 % de la superficie de explotación, abarcando una superficie media de 132,2 hectáreas (has) (Obschatko *et al.*, 2007: 50). Este sector aporta el 26,5% del valor bruto de la producción provincial y el 40% de los jornales equivalentes tanto de permanentes como transitorios de trabajo<sup>5</sup>. Estas cifras permiten dar cuenta de la importancia que la AF tiene dentro de la provincia.

---

<sup>5</sup> Este trabajo se basa, principalmente, en los datos arrojados por el Censo Nacional Agropecuario de 2002.

Gráfico Nº 2. Mapa de Santa Fe con los pequeños productores minifundistas en 2006<sup>6</sup>.



Fuente: Villanova, 2006: 93.

Los últimos veinte años representaron para el campo argentino un proceso de contracción de la cantidad de productores y una concentración económica y de la tierra. En una comparación entre los Censos Agropecuarios (CNA) de 1988 y 2002,

<sup>6</sup> Si bien esta información se encuentra desactualizada, es la única a la que se tuvo acceso, y se la incluyó en el trabajo por considerar pertinente conocer la distribución de los pequeños productores en la provincia de Santa Fe.

puede apreciarse una fuerte disminución de los establecimientos agropecuarios, de 36.862 explotaciones a 28.034. Así, salieron de la actividad 9.514 explotaciones agropecuarias (EAPs) de las categorías más chicas (menos de 500 has), para aumentar 686 EAPs de los estratos más grandes, lo cual implica la desaparición neta de 8.828 establecimientos, con el consecuente impacto social que trajo aparejado (Moreal *et al.*, 2004: 17). La década de 1990 propuso un esquema de inserción internacional a través del modelo de la paridad cambiaria (Plan de Convertibilidad), apostando fuertemente a la importación de productos, lo cual acarreó consecuencias tales como la desaparición de muchos establecimientos agropecuarios, tanto para el país como para la provincia en estudio (Casella *et al.*, 2011: 26).

Por otra parte, entre los Censos de 2002 y 2008<sup>7</sup> dejaron de existir 9.990 establecimientos por año. Paradójicamente, en un período de gran crecimiento de los precios internacionales de los productos agropecuarios, no sólo se continuó expulsando agricultores de la actividad, sino que se lo hizo a una velocidad mayor que en los tiempos de la convertibilidad, la más perjudicial de las épocas para los más chicos y medianos (Sammartino, 2009: 1). De acuerdo con los datos proporcionados por el informe preliminar del CNA realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en 2009, entre 2002 y 2008 desaparecieron casi 60.000 explotaciones agropecuarias (59.943, exactamente). De esta forma, mientras que en 2002 existían 333.533 establecimientos, en 2008 esa cifra se redujo a un 18%, equivalente a 273.590 EAPs (Sammartino, 2009: 1).

En adición a las consecuencias aludidas, resulta oportuno citar una de las conclusiones a las que arriba el Ing. Agr. Gabriel Villanova, en su diagnóstico sobre los pequeños productores de Santa Fe, en la que afirma que como alternativa de supervivencia, dadas las condiciones desventajosas de las unidades de los pequeños para competir en el sistema de mercado vigente, produciendo a escala insuficiente y sin la tecnología acorde, estos sistemas productivos optan como estrategia utilizar la mano de obra familiar excedente en la producción dirigida al autoconsumo; diversificación de rubros productivos en pequeña escala; la incorporación de

---

<sup>7</sup> En torno al Censo Nacional Agropecuario de 2008 se generó una fuerte polémica, dado que el mismo tenía previsto ejecutarse a partir del 2 de junio de 2008, momento de plena vigencia del conflicto Gobierno Nacional-campo. Sólo en pocas provincias se inició el operativo censal para aquella fecha, mientras que en otras comenzó más adelante (hasta el día 13 de octubre se prolongó su iniciación). De acuerdo a los *resultados provisionales* publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), organismo encargado de diseñar y ejecutar el CNA 08 “(...) Si bien la mayoría había concluido las tareas de campo para fines de 2008, hubo varias provincias que, por diversas razones, no lograron completar las tareas censales previstas para esa época” (Información disponible en <http://www.indec.mecon.ar>). Hay versiones que sostienen que, por causa del conflicto, muchos productores no aceptaron responder el cuestionario de los censistas en rechazo a la política oficial para el sector y la presencia del Secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno, en los mercados agropecuarios (Sammartino, 2009: 2). Estas dificultades implican que aún en la actualidad no se dispongan de datos fehacientes y completos sobre los resultados arrojados por el CNA 08, motivo por el cual se trabajará con la base de los datos de los Censos realizados en 1988 y 2002.

alternativas productivas no agropecuarias y la diversificación de sus ingresos incorporando actividades extraprediales tanto rurales como urbanas (Villanova en Casella *et al.*, 2011: 27). En este sentido, y sumado a estos elementos, se asiste en el territorio provincial a un proceso de urbanización denominado también el “éxodo rural” profundizando los costos del fenómeno en cuanto a factores sociales, culturales y económicos, atribuido principalmente a la búsqueda de mejores niveles de vida (Casella *et al.*, 2011: 27). La siguiente tabla da cuenta del despoblamiento del campo y el incremento de la población urbana a lo largo de los años, representados en los censos de población:

Tabla N° 1. Despoblamiento del campo e incremento de la población urbana.

Población	1980	1991	2001
Población urbana	2.022.790	2.429.291	2.675.392
Población rural	442.756	369.131	325.309

Fuente: INDEC, procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a información derivada de los Censos Nacionales de Población 1980, 1991 y 2001.

Como se puede notar, la tabla indica que la población urbana se incrementó entre 1980 y 1991 en 406.501 pobladores, representando casi un 17% de la población, y en 2001 aumentó en 246.101 personas con respecto a 1991, representando una suba del 9% de la población urbana. De esta manera, entre 1980 y 2001 la población de la ciudad aumentó en 652.602 pobladores (25%). Contrariamente, el campo disminuyó su población en casi un 20% (73.652 pobladores) entre 1980 y 1991; y cayó otro 13% (43.822 pobladores) entre 1991 y 2001. En este sentido, las poblaciones rurales vieron disminuida su población en 117.447 pobladores (27%).

Estas cifras e información dan cuenta de que, si bien los pequeños productores constituyen un sector de gran importancia a nivel nacional y provincial en temas de soberanía y seguridad alimentaria entre otros, las transformaciones sociales y económicas acontecidas en los últimos veinte años, trajeron aparejado un proceso de concentración de la tierra y expulsión de la población rural hacia los centros urbanos que perjudicó notablemente al mencionado sector. **Ante esta situación, se torna imprescindible la intervención del Estado para salvaguardar mediante distintos instrumentos, a la población de los productores familiares a fin de sostenerla en la actividad, empoderarla e intentar hacerla crecer para alcanzar su desarrollo a mediano y largo plazo.**

#### **I.4. Políticas vinculadas con la Agricultura Familiar en la provincia**

El **Plan Estratégico Provincial** (en adelante, **PEP**) se puso en marcha en el año 2008 en tanto **proceso de regionalización que se orientó a la reorganización territorial**. El documento del mencionado Plan expone como principal propósito “(...) *contar con una herramienta colectiva de análisis, participación ciudadana y toma de decisiones,*

*donde los principales actores territoriales acuerdan en las estrategias de largo plazo para transformar las tendencias negativas y potenciar las capacidades provinciales. Apunta no sólo a reaccionar frente a los cambios de coyuntura sino a tener una mirada prospectiva, que permita desarrollar propuestas de cambio, gestionarlas y evaluarlas”* (PEP, 2008: 4, parte II). Se parte del diagnóstico de que “(...) *Santa Fe contó históricamente con marcos institucionales insuficientes y una presencia territorial desigual para hacer frente a las demandas sociales que han crecido en volumen y complejidad”* (Ídem: 16).

**Desde la perspectiva del PEP el territorio es considerado como un espacio geográficamente delimitado que aparece constituido, construido, significado y resignificado por la compleja trama de vínculos que sus habitantes establecen sobre él:** “*El territorio es una tierra viva de sentidos que requieren ser explorados, conectados, potenciados”* (PEP, 2008: 10, parte I). En esta misma lógica, la **ruralidad** adquiere una nueva dimensión en tanto es concebida como “(...) *la conjunción territorial entre el campo y la ciudad, e incluye los modos a través de los cuales se manifiesta la actividad de los hombres y mujeres de Santa Fe. En un punto de intersección, lo urbano se incorpora a lo rural como signo identitario y distintivo, dando lugar a la construcción de un capital simbólico cuya riqueza se despliega a través de todo el territorio provincial”* (Ídem: 9).

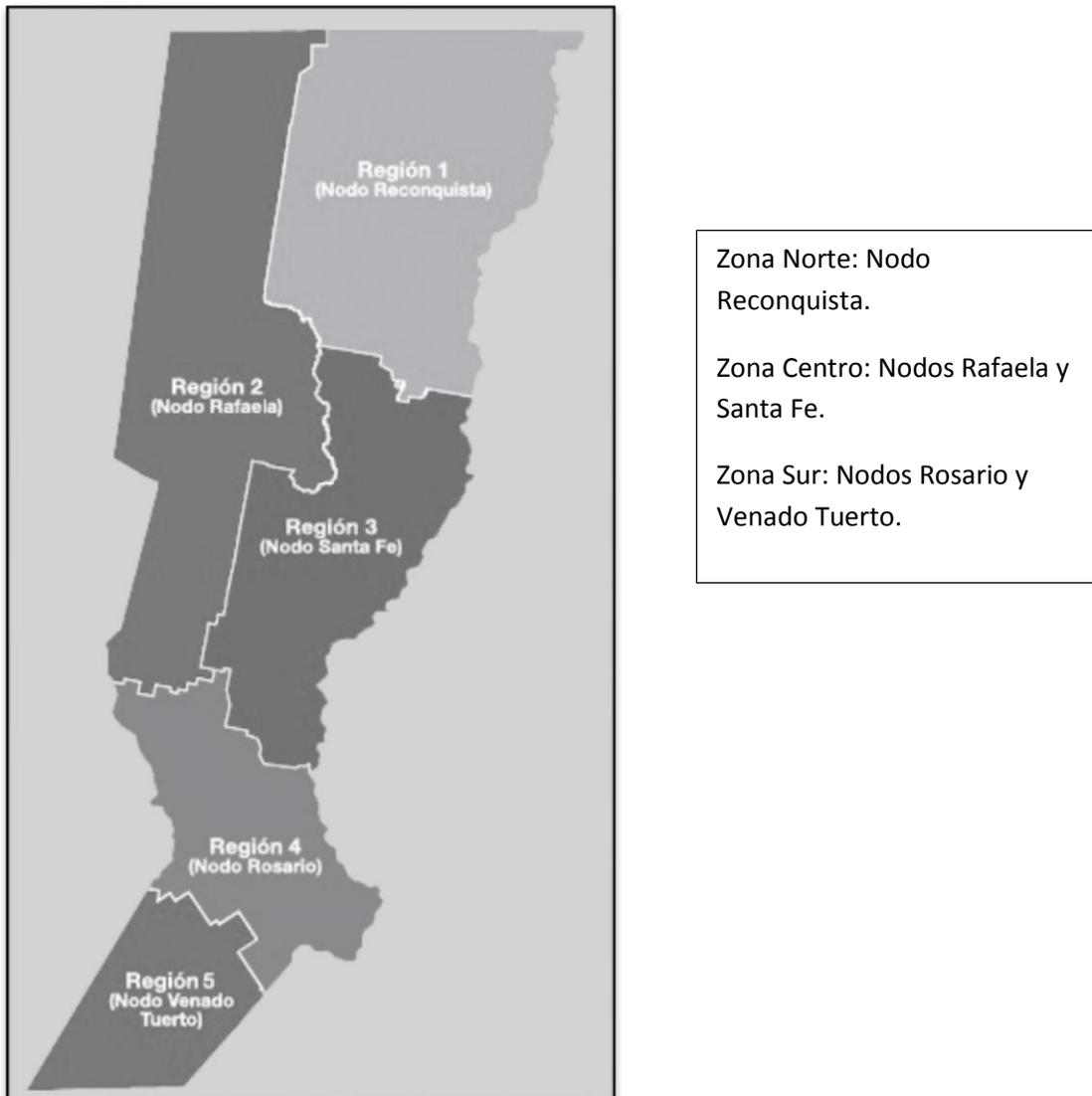
**El Plan postula que la provincia puede ser concebida como una gran red que entrecruza diversos actores locales; actividades sociales, económicas y políticas; patrimonio natural y cultural.** A su vez, esta gran red provincial está configurada por redes locales y regionales, que deben ser desarrolladas a fin de extender un equilibrio territorial dinámico (Ídem: 10).

El proceso de regionalización es concebido como un sistema flexible caracterizado por una construcción social permanente, donde las regiones no se sujetan a una categoría rígida y formal, sino que cada una de ellas se reconoce dentro de fronteras dinámicas, abiertas y permeables (Ídem: 10). En cada región-red se identifican nodos, los cuales se constituyen en núcleos de articulación, concentración, distribución y redistribución de capacidades, información y recursos; las relaciones que establecen (tanto entre sí como con los demás actores del territorio) no comportan ningún tipo de jerarquía ni aparecen sujetas a pauta formal alguna (Ídem: 10).

En este sentido, **la nueva organización territorial de la provincia supone una proximidad entre Estado y ciudadanía**, lo cual permite integrar territorios hasta ese momento desconectados. De esta manera, al resignificar la provincia en términos espaciales, el Estado adquiere las herramientas necesarias para hacer frente al desafío de la integración en su doble sentido: socio-económico y territorial (Ídem: 13).

De todo lo aludido, se presenta a continuación el formato que asumió la provincia con el PEP:

Gráfico Nº 3: Regionalización de la provincia de Santa Fe a partir del PEP.



Fuente: *Plan Estratégico Provincial. Santa Fe Cinco Regiones, una sola provincia.*

Una vez definidas las regiones, el PEP establece tres líneas estratégicas de acción a fin de ordenar los programas y proyectos que lo integran, en tanto sean una suerte de orientaciones que permitan una visión integral de los problemas. Estas líneas estratégicas son:

- Línea I – Territorio Integrado.
- Línea II – Calidad Social.
- Línea III – Economía para el Desarrollo (PEP, 2008: 5, parte II).

Esta última línea estratégica refiere a la posibilidad de capitalizar y optimizar los recursos existentes, siendo la verdadera esencia de la competitividad de los territorios y su garantía de sustentabilidad económica y social. Esta óptica promueve la generación de redes institucionales que aborden las demandas y problemáticas comunes, lo cual implica una comprometida e inteligente intervención del Estado que aliente la innovación, la asociación con el sistema científico local y regional, los procesos asociativos preexistentes y las Agencias y Asociaciones para el desarrollo presentes en la provincia (Casella *et al.*, 2011: 33). En esta directriz de acción es donde se inscribe el **Programa de Agroindustria Familiar**, el cual será objeto de estudio de la presente tesina.

## **I.5. El Programa de Agroindustria Familiar**

El Programa de Agroindustria Familiar (en adelante, PAF), surgido en 2010, busca fortalecer las cadenas productivas existentes incorporando valor local a las producciones primarias, estableciendo un nexo con la demanda y mercados dinámicos. Los objetivos que se plantea son:

### **Objetivo General**

Contribuir al desarrollo socio-productivo de los pequeños productores y emprendedores en los territorios rurales de la provincia de Santa Fe promoviendo el arraigo y la integración socio-económica.

### **Objetivos específicos**

OE1: Alcanzar la formalización e inserción de la población objetivo en diferentes circuitos de comercialización y/o mercados.

OE2: Fortalecer las cadenas productivas existentes incorporando valor local a las producciones primarias, estableciendo de esta manera, un nexo con la demanda presente en el mercado.

OE3: Promover la generación de redes institucionales que busquen abordar las demandas y problemáticas comunes de la población objetivo.

Por su parte, los destinatarios que tiene el programa son pequeños y medianos productores y emprendedores<sup>8</sup> que produzcan y o agreguen valor a materias primas para su comercialización. Pueden ser sujetos de tres tipos:

- Productores primarios: sólo producen materias primas;
- Productores primarios y elaboradores: producen materias primas e incorporan valor;
- Elaboradores: incorporan valor a materias primas de terceros.

Puede decirse que se trata de un Programa altamente valorado por las autoridades políticas en tanto, quién fuera al momento de su lanzamiento, gobernador de la provincia de Santa Fe, Hermes Binner, manifestó la significancia del PAF en cuanto a la posibilidad de pensar por medio del mismo en una integración que haga posible un desarrollo rural con equidad social y territorial, donde el binomio rural-urbano no sea observado como dos polos opuestos sino más bien, como una unidad con fronteras difusas (Casella *et al.*, 2011: 5).

---

<sup>8</sup> Si bien la primera parte del presente trabajo hace un recorrido sólo por la población de los agricultores familiares, puede observarse que el PAF también involucra a los medianos productores y emprendedores. Se decidió trabajar de esta manera debido a que la AF es un actor que cuenta con una gran representatividad en la provincia, lo cual no excluye la participación de los otros destinatarios en el Programa en estudio.

De esta forma, Binner destaca la relevancia de cambiar la perspectiva de la AF que pregona solamente el “saber hacer” para incorporar además, trabajar en la inserción del producto en el mercado. A los fines de llegar a este propósito, se requiere el fortalecimiento de tres pilares de esta política: la formalidad de los productores, la seguridad alimentaria de las producciones y la inserción en circuitos de comercialización de productos con agregado de valor (Casella *et al.*, 2011: 5).

En referencia al contexto político institucional específico en que se inserta el PAF, se puede mencionar que la República Argentina cuenta con una organización de tipo federal, representada en una división por provincias, y dentro de cada una de ellas, las jurisdicciones varían en cuanto a su número, denominación y competencias según lo establecido por cada constitución provincial. El caso que aquí compete, cuenta con tres actores diferentes entre sí: Estado provincial, los municipios y las comunas.

Frente al avance de la globalización, entre otros factores, el Estado Nacional sufre un triple desglose en su capacidad de monopolizar el rol de articulador social, produciéndose una “lateralización” de su poder hacia el mercado; “hacia arriba” aparecen nuevos actores supranacionales, y “hacia abajo” se revalorizan los espacios locales. A los fines del presente trabajo, el énfasis recaerá en éstos últimos (Casella *et al.*, 2011: 54). El concepto de subnacionalización refiere al proceso en que los actores localizados dentro de un espacio nacional prescinden de las intermediaciones del Estado Nacional para abordar problemáticas de diversa índole de manera más bien directa, abriendo instancias de diálogo, negociación y otros tipos de comunicación de forma bilateral sin intermediarios. Desde la perspectiva económica, la subnacionalización supone una ruptura en la interdependencia generada entre el Estado, los actores económicos más importantes y el mercado mundial (Ídem: 54). En este sentido, el PAF se propone articular acciones donde el diálogo y la búsqueda de consensos sean prioritarios y poder alcanzar así, una participación activa y mancomunada de los productores y emprendedores, contando siempre con el apoyo y la colaboración de las instancias provinciales contempladas en el mismo.

Por otro lado, **el PAF presenta una estrategia de intervención territorial basada en un enfoque de desarrollo socio territorial, la cual busca atender satisfactoriamente los nuevos contextos emergentes y las demandas de un universo actoral complejo y heterogéneo.** Así, el PAF en tanto respuesta gubernamental, requirió de un diseño caracterizado como una adaptación creativa a dicho escenario, para lo cual **debió incorporar elementos de los enfoques de redes, nuevos espacios de articulación público privada, conocimientos para la gestión del desarrollo y la puesta en funcionamiento de un menú de arreglos institucionales y herramientas de intervención nunca antes implementados en la provincia** (Casella *et al.*, 2011: 64).

Esta estrategia de intervención tiene que ser acorde con el posicionamiento del Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe, organismo en que se enmarca

el PAF, el cual anida el concepto de “competitividad sistémica”, una competitividad dada por sistemas productivos asociados a su territorio, haciendo especial hincapié en los eslabones más débiles de la cadena productiva a fin de alcanzar el equilibrio y la equidad (Casella *et al.*, 2011: 34). En esta línea de pensamiento, la visión sistémica se aparta de la idea de sectorizar campo, industria y servicios, postulando un abordaje diferente de las relaciones entre producción primaria e industrial, entre lo rural y lo urbano, posibilitando análisis integrales que puedan plasmarse en políticas que permitan una mejor integración social, sectorial y territorial de la provincia (Casella *et al.*, 2011: 35). De esta manera, puede vislumbrarse el ensamble de estrategias y perspectivas de modo que permitan abordar una realidad compleja y variable que requiere de la atención y participación de todos los involucrados.

En cuanto al **diseño del Programa**, éste **contó con elementos propios de otros planes y programas** que también intentan responder efectivamente a los nuevos contextos. Por caso, del **Plan Estratégico Provincial (PEP)** se tomó su propuesta de regionalización como base para la estructuración del espacio de concertación y articulación interinstitucional que el PAF llamó Mesas Regionales de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (MR). Por otra parte, se analizaron casos replicables en otros países a fin de adoptar aquellas herramientas viables en la provincia. Tal es el caso del **Programa “Fábrica do Agricultor” del Estado de Paraná, Brasil**, el cual prioriza la capacitación y asistencia técnica, el apoyo financiero de planes de negocios de pequeños agricultores y la articulación con mercados formales. A continuación, se brinda una breve descripción del programa aludido.

#### **1.5.1. El caso institucional replicable: el Programa “Fábrica do Agricultor”**

Muchas de las herramientas del PAF encontraron inspiración en los ejes del **Programa “Fábrica do Agricultor”** surgido en 1999 e implementado por el Estado de Paraná, Brasil, que **se planteó como objetivo agregar valor a los productos agrícolas a través de la implantación, modernización y adecuación de pequeñas y medianas unidades agroindustriales, generando empleo y renta, incluyendo a los agroempresarios de forma profesional y con competitividad en el mercado, teniendo como premisa la sustentabilidad social, económica y ambiental** (Fuente: <http://www.fabricadoagricultor.pr.gov.br>). Este programa ha tenido como misión “(...) *apoiar o processo de agroindustrialização e comercialização da agricultura familiar do Paraná e articular as parcerias entre instituições públicas e privadas*”<sup>9</sup> (Fuente: <http://www.fabricadoagricultor.pr.gov.br>). De esta manera, buscó alcanzar la inclusión social y el desenvolvimiento sustentable de la AF; integrar la agroindustria familiar al mercado; posibilitar la obtención de un producto diferenciado y con valor agregado;

---

<sup>9</sup> “Apoyar el proceso de agroindustrialización y comercialización de la AF de Paraná y articular la cooperación entre instituciones públicas y privadas”.

divulgar los productos típicos de cada región; fortalecer la economía local y regional, respetar las normas sanitarias, ambientales y fiscales con productos socialmente correctos; entre otros aspectos.

Se planteó como directrices básicas de trabajo:

- Regularización y organización.
- Capacitación y orientación en proyectos.
- Tecnología adecuada.
- Calidad.
- Estímulos y cooperación institucionales.
- Apoyo a la comercialización.

Entre las acciones que el Programa ha desarrollado, se destacan las capacitaciones en gestión, comercialización, tecnología, entre otros; elaboración de proyectos agroindustriales; búsqueda de tecnología accesible; incentivos a la comercialización institucional, apoyo a la regularización o legalización de las agroindustrias familiares, etc. (Disponible en <http://www.fabricadoagricultor.pr.gov.br>).

El Programa ha trabajado en forma conjunta con diversos actores, entre ellos el Ministerio de Desarrollo Agrario, Ministerio de Integración Nacional, Secretarías estatales de Paraná, Agencia de Fomento de Paraná, Asociación de Productores, Banco de Brasil, Universidad Nacional de Paraná, Asociación Paranaense de Supermercadistas, Centro Universitario Positivo, Instituto de Tecnología de Paraná, entre otros. De esta manera, el diseño del Programa sumado a la voluntad y accionar mancomunado entre los distintos actores, han buscado un mismo propósito de insertar al pequeño agricultor en el mercado, para incrementar la renta y el empleo, fomentando su permanencia en el ámbito rural y tornándolos cada vez más competitivos.

Cuadro N° 1: Fábrica do Agricultor: su estructura.

<b>PROGRAMA FÁBRICA DO AGRICULTOR</b>	
<b>Misión</b>	Apoyar procesos de agroindustrialización y comercialización de la AF de Paraná y articular relaciones entre instituciones públicas y privadas.
<b>Objetivo</b>	Agregar valor a los productos agrícolas a través de la implantación, modernización o adecuación de pequeñas y medianas unidades agroindustriales, generando empleo e ingresos, teniendo como premisa la sustentabilidad social, económica y ambiental.
<b>Directrices</b>	Regularización y organización.
	Capacitación y orientación en proyectos.
	Tecnología adecuada.
	Calidad.
	Estímulos y asociaciones institucionales.
	Apoyo a la comercialización.
<b>Acciones</b>	Organizar las agroindustrias familiares.
	Facilitar el acceso al mercado.
	Elaborar proyectos agroindustriales.
	Consolidar y divulgar los productos de la agroindustria familiar.
	Incentivar la comercialización institucional.
	Buscar tecnología accesible.
	Capacitar en gestión, tecnología, comercialización y otros.
	Apoyar la regularización de las agroindustrias familiares.
<b>Quién participa</b>	Agricultor, su familia, su organización.
<b>Puntos de comercialización</b> (cada región cuenta con supermercados con los que hay firmados acuerdos).	Norte, Norte Pionero, Oeste, Sudoeste, Centro Oeste, Centro Sur, Curitiba, Región Metropolitana y Litoral, Noroeste.
<b>Sistemas productivos no agrícolas</b>	Artesanía rural, turismo rural.

Fuente: elaboración propia en base a información vía correo electrónico proporcionado por el Programa Fábrica do Agricultor y datos disponibles en [www.fabricadoagricultor.pr.gov.br](http://www.fabricadoagricultor.pr.gov.br).

Cuadro N° 2: Fábrica do Agricultor: logros y resultados.

RESULTADOS	
<b>Nº de capacitados</b>	Más de 1200 productores rurales y sus familias.
<b>Temas en que fueron capacitados</b>	Tecnologías de agroindustria, buenas prácticas de fabricación, legislaciones sanitarias, fiscales, embalajes y rótulos, presentación de productos, interrelaciones de leyes de mercado, tendencias de mercado, etc.
<b>Acciones y logros</b>	Producciones con agregado de valor en los productos, generación de empleos, aumento de rentas, permanencia de las familias en la actividad de tradición y en el medio rural.
	Cuentan con convenios con redes de supermercados donde son instaladas góndolas exclusivas para los productos del Programa tanto en Curitiba como en las grandes ciudades de la región. Actualmente, hay 75 góndolas con productos del Programa, sumados a 7 centros regionales de comercialización generados por los agricultores y sus organizaciones.
	En Curitiba ya fueron realizadas 13 ediciones de la Feria de Sabores de Paraná, con una presencia de más de 20.000 consumidores en cada edición.
	2012: Feria de Sabores en Paraná, asistencia de 20.000 personas que conocieron y probaron productos de 60 familias de AF. Ingresos por 850.000 reales en venta.
	2011: ley N° 921: crea el Sistema Unificado Regional de Sanidad Agroindustrial Familiar, Artesanal y de Pequeños porte, desburocratizando la emisión de los sellos que permiten la venta de los productos de origen vegetal y animal.
	2011: Feria Internacional de Cafés en el Norte Pioneiro de Paraná: participación de más de 7.000 agricultores de Paraná y otros Estados.
	2011: Financiamiento para la construcción de estufas ecológicas (uso de bambú en bioconstrucciones) y para pastoreo racional Voisin (sistema que permite un cambio en la producción de carne y leche), los cuales contribuyen a un sistema de producción de alimentos más eficiente.
	2011: financiamiento por 160 millones de reales para estimular la economía de 131 municipios localizados en 8 microrregiones de Paraná, para aumentar la competitividad de los pequeños AF.
La población destinataria también se ha mostrado muy interesada en participar, siendo así que se ha incrementado el número de inscriptos, superando la disponibilidad de vacancias, teniendo que ser seleccionados compatibilizando los productos a ser expuestos con el público consumidor.	

Fuente: elaboración propia en base a información vía correo electrónico proporcionado por el Programa Fábrica do Agricultor y datos disponibles en [www.fabricadoagricultor.pr.gov.br](http://www.fabricadoagricultor.pr.gov.br).

### 1.5.2. Población objetivo del PAF

En relación a lo desarrollado en apartados anteriores, se puede decir que el concepto de AF es altamente heterogéneo tornándose así en un fenómeno complejo y multidimensional. En este sentido, el PAF ha adoptado una conceptualización del pequeño productor agropecuario que incluye cinco elementos interconectados:

1. Destino de la producción.
2. Ingresos.
3. Origen de los ingresos.

4. Mano de obra (origen y capacidad de empleo).
5. Forma jurídica.

Así, se caracteriza al pequeño productor como aquel que dirige una explotación agropecuaria (EAP) en la que se cumplen las siguientes condiciones:

- el productor agropecuario trabaja directamente en la explotación;
- emplea hasta 3 trabajadores no familiares remunerados permanentes;
- no tiene como forma jurídica la ‘sociedad anónima’;
- posee un ingreso bruto mensual por actividad de hasta el equivalente a 15 canastas básicas mensuales;
- lo producido es destinado al mercado y al autoconsumo (Casella *et al.*, 2011: 37).

En un esfuerzo por hacer un diagnóstico de la situación de los pequeños productores en el país, el equipo de la provincia que trabaja en esta temática coincide con Beatriz Mastroiacomo en señalar como principales dificultades con respecto a la orientación de la oferta productiva, las siguientes limitantes:

- Derivadas del área de comercialización: limitantes de escala; limitantes de diversificación de productos; limitantes por inestabilidad de la oferta; limitantes de calidad o de “buenas prácticas” en los procesos productivos; limitantes vinculadas con la carencia de instalaciones acordes para procesos de transformación a escala.
- Derivadas de los mercados: limitantes que parten de la falta de estudios de mercado; y limitantes individuales para el desarrollo comercial.
- Derivadas de la ausencia o debilidad de organización: limitación para construir un colectivo que genere ventajas competitivas y adquiera poder de negociación; limitantes personales que impiden procesos asociativos; limitaciones provocadas por la desvalorización real que para el sector público tiene el sector como factor económico; limitantes que se originan en la carencia dentro del estado provincial de políticas y áreas propias para el desarrollo rural; limitantes de gestión comercial individual y organizativa colectiva; limitantes financieras a partir de la no inclusión del sector como sujeto de crédito (Mastroiacomo, 2006: 11-15).

Si bien muchas de estas cuestiones requieren de un proceso de búsqueda de consensos, de trabajos interinstitucionales, de involucramiento de diversos actores, que implican un tratamiento más a largo plazo, existen además, otros temas que pueden abordarse en el corto y mediano y que se encuentran al alcance de los gobiernos provinciales, tales como “(...) *la simplificación burocrática, la creación de pequeños fondos crediticios para los pequeños productores, la asistencia técnica y la capacitación en nuevas tecnologías, estrategias comerciales y estándares de calidad, la*

*creación de espacios de diálogo y articulación de distintos agentes productivos de una región, entre otros” (Casella et al., 2011: 45).*

### **I.5.3. El concepto de desarrollo rural en el contexto del Enfoque de Desarrollo Territorial**

En consonancia con los principios pregonados por el PEP y todo su bagaje conceptual, la noción de lo rural emerge como factor distintivo donde la oferta de recursos naturales tiene un destacado rol ya que determina patrones de apropiación y permanencia en el territorio a lo largo de procesos históricos. En este sentido, el elemento económico se combina con el histórico-social en la construcción de un territorio dado. Se asume una perspectiva en la cual lo rural, en tanto región y territorio, no excluye lo urbano sino que lo integra favoreciendo la sustentabilidad del desarrollo rural, ya que ciudades intermedias oferentes de bienes y servicios se incorporan como parte integrante del proceso de desarrollo rural (Casella *et al.*, 2011: 49).

### **I.5.4. Organización institucional del PAF**

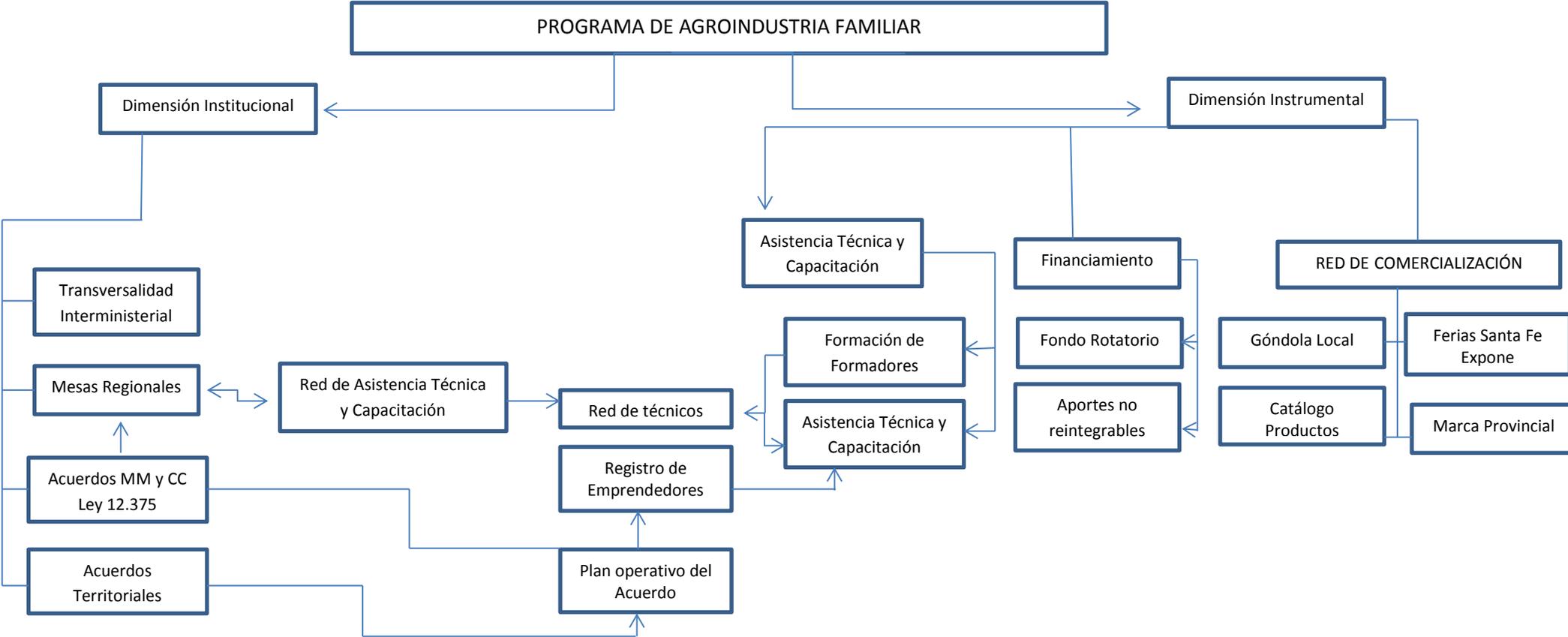
Para alcanzar sus objetivos el PAF cuenta con dos dimensiones primordiales en su organización:

- Dimensión Institucional.
- Dimensión Operativa.

Ambas se encuentran interconectadas y se afectan mutuamente: sin la dinámica institucional no sería posible la operacionalización de las herramientas del Programa, y sin la dinámica operativa sería inviable la aplicación de una estrategia de intervención territorial (Casella *et al.*, 2011: 66).

A continuación se exhibe el esquema del PAF, el cual muestra cómo opera en sus distintos niveles destacando principalmente sus espacios institucionales participativos y de gestión y la dimensión operativa de cada uno.

Gráfico Nº 4. Dinámica de funcionamiento del PAF: dimensiones institucional e instrumental.



Fuente: elaboración propia

#### **I.5.4.1. Dimensión institucional**

En primer lugar, cabe decir que el Programa ha establecido un espacio de transversalidad interministerial, que pretende generar articulaciones con diferentes áreas del Poder Ejecutivo Provincial a los fines de abordar de una manera más acabada el territorio en cuestión. Opera a partir de reuniones requeridas por las áreas del Ejecutivo que lo necesiten y allí se plantean los objetivos y estrategias a seguir para encauzar una cuestión en particular.

##### **I.5.4.1.a. Las Mesas Regionales (MR)**

Son espacios interinstitucionales constituidos por un representante del Estado Provincial, Estados locales que estén trabajando con proyectos de desarrollo rural, Instituciones públicas y privadas con experiencia en materia de proyectos de desarrollo rural y AF y organizaciones formalizadas de productores y emprendedores, en tanto espacios de diálogo político. Estas Mesas están reconocidas por la resolución 235/11 en la que se dispone que tendrán como función concertar acciones unificadas en el territorio a través de articulaciones público privadas y gestionar la implementación de herramientas a los fines de fortalecer la inserción de los pequeños productores y emprendedores en las distintas cadenas de valor agroalimentarias (Resolución 235/11).

En este sentido, se erigen en un nexo entre los lineamientos de la Dirección de Desarrollo Territorial de la provincia y la realidad de cada territorio, tomando parte en el momento de la pre-aprobación de proyectos de asistencia técnica y capacitación, la definición de los ejes de capacitación y formación para la red de técnicos, el establecimiento de los criterios de selección de los postulantes a la financiación del fondo rotatorio y aportes no reintegrables (ANRs), y postulantes para la marca provincial y catálogo de promoción de productos (Casella *et al.*, 2011: 69).

##### **I.5.4.1.b. Red de Asistencia Técnica y Capacitación**

Pretende ordenar la oferta y demanda de asistencia técnica, constituyéndose en una herramienta que complemente y articule interinstitucionalmente y apunte al abordaje de las demandas en los territorios que tengan que ver con cuestiones productivas, organizativas, de gestión o comerciales, entre otras. El instrumento de esta Red es el Registro de Técnicos, el cual permite que cada institución comparta en una base de datos común, los técnicos que trabajan para ella. Además, genera instancias de formación y capacitación de los mismos técnicos de acuerdo a las necesidades de cada territorio (Casella *et al.*, 2011: 70).

#### I.5.4.1.c. Acuerdos con municipios y comunas

La Ley 12.375 norma los acuerdos permitidos con municipios y comunas (MM y CC), lo cual sienta una base firme sobre la cual emprender acciones de fortalecimiento y generación de capacidades para la formulación de políticas locales de apoyo a emprendimientos productivos. A su vez, habilita el Registro de Emprendedores, fuente de insumo para los Estados local y provincial al momento de diseñar estrategias de abordaje y monitorear la evolución de los emprendedores en las intervenciones. Este Registro es de fácil inscripción vía *on line* y se realiza en los municipios y comunas adheridos a la ley. La adhesión a ésta permite a los municipios y comunas poder inscribir emprendedores en el Registro, ser beneficiarios de proyectos de asistencia técnica y capacitación para los mismos y presentar proyectos de desarrollo local. Para el PAF resulta de vital importancia que los municipios y comunas adhieran a esta ley ya que permite articular recursos para el desarrollo de proyectos territoriales y visibilizar el perfil emprendedor del territorio (Casella *et al.*, 2011: 71). Además de este requisito, hay uno más a cumplir para gestionar las herramientas del PAF: tener convenio con la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL) dependiente del Ministerio de Salud provincial, que se encarga de la habilitación de todos aquellos productos alimenticios que circulen en territorio provincial, convirtiéndose en un aliado estratégico para el desarrollo del PAF.

#### I.5.4.1.d. Los Acuerdos Territoriales

Este instrumento pretende ordenar la demanda de los territorios tendiendo a un trabajo coordinado entre los Estados e instituciones, ya sean provinciales, locales o regionales. Busca mejorar la eficiencia y eficacia en la implementación de herramientas orientadas hacia un objetivo común delimitado en un territorio y orientado a una población en particular. El acuerdo es un documento en que constan los resultados de un debate generado entre varios actores materializados en los objetivos principales, los productos pretendidos y su población objeto. Se requiere de compromisos operativos y/o financieros por parte de los actores intervinientes en adjunto al mencionado documento. Estos acuerdos son definidos como un *instrumento de programación negociada* en tanto actúan como “(...) un ordenador de los proyectos y actividades necesarias para activar un proceso de desarrollo territorial que sea resultado de la concertación de los propios actores del territorio, sin renunciar el Estado provincial, no obstante, a su rol de habilitador y guía del proceso” (Casella *et al.*, 2011: 72).

### **I.5.4.2. Dimensión instrumental – Herramientas del PAF**

#### I.5.4.2.a. Asistencia técnica y capacitación

Es un fondo destinado a financiar proyectos para productores o emprendedores que participan de procesos de desarrollo rural en la provincia de Santa Fe. Se trata de

un instrumento flexible que se ajusta a las demandas de cada territorio y está pensado para financiar intervenciones específicas no superiores a un año. Los actores autorizados para gestionar este tipo de asistencia son aquellas instituciones y los técnicos de las mismas integrantes de la Red de Asistencia Técnica y Capacitación creada por la resolución N° 048/10. Por su parte, los posibles beneficiarios tendrán que presentar proyectos con objetivos que se enmarquen con aquellos que pregona el PAF y las prioridades establecidas por las MR (Casella *et al.*, 2011: 74).

#### I.5.4.2.b. Financiamiento

##### - Fondo Rotatorio para la Agroindustria Familiar

Es un fondo de \$1.500.000<sup>10</sup> destinado al financiamiento de inversiones prediales para productores y emprendedores que estén insertos en procesos de desarrollo rural territorial. Está destinado a la mejora de procesos que necesitan de una inversión en capital fijo para la formalización de la actividad o para emprender actividades de agregado de valor. Los destinatarios requieren estar insertos en actividades locales de desarrollo, y se dará preminencia a aquellos reconocidos por las MR, entre los que se destacan proyectos de Asistencia Técnica y Capacitación.

Este fondo se propone funcionar por oferta y no por demanda directa de los productores y emprendedores, diseño que responde a que no existían hasta el momento líneas específicas que permitieran apuntalar financieramente inversiones para productores y emprendedores vinculados a diferentes procesos de desarrollo rural llevados adelante por otras instituciones o acompañados por el PAF con la herramienta de asistencia técnica y capacitación. A partir de este formato, los proyectos deberán ser avalados por instituciones o gobiernos locales que garantizan que el productor o emprendedor forma parte de un proceso local o regional.

##### - Aportes no Reintegrables (ANRs)

Esta línea de financiamiento se destina a municipios, comunas y/o instituciones asociadas al Programa y pretende vincular procesos de desarrollo territorial rural en el marco de los acuerdos territoriales generados a nivel local/regional. Estos aportes deberán ser priorizados por las MR y se destinan normalmente al fortalecimiento institucional y a inversiones comunitarias para destrabar cuellos de botella de procesos territoriales o incentiven procesos de desarrollo regional o agregado de valor. Estos aportes deben consensuarse en el contexto de los Acuerdos Territoriales. Los mencionados fondos, luego de ser acordados se operativizan por una Resolución del Ministerio de la Producción, para la cual los actores solicitantes deben presentar un plan de trabajo y cumplir con las formalidades legales requeridas (Casella *et al.*, 2011: 75).

---

<sup>10</sup> A marzo de 2013, el valor de cambio de la moneda equivale a: 1 peso argentino = 6,54 euros.

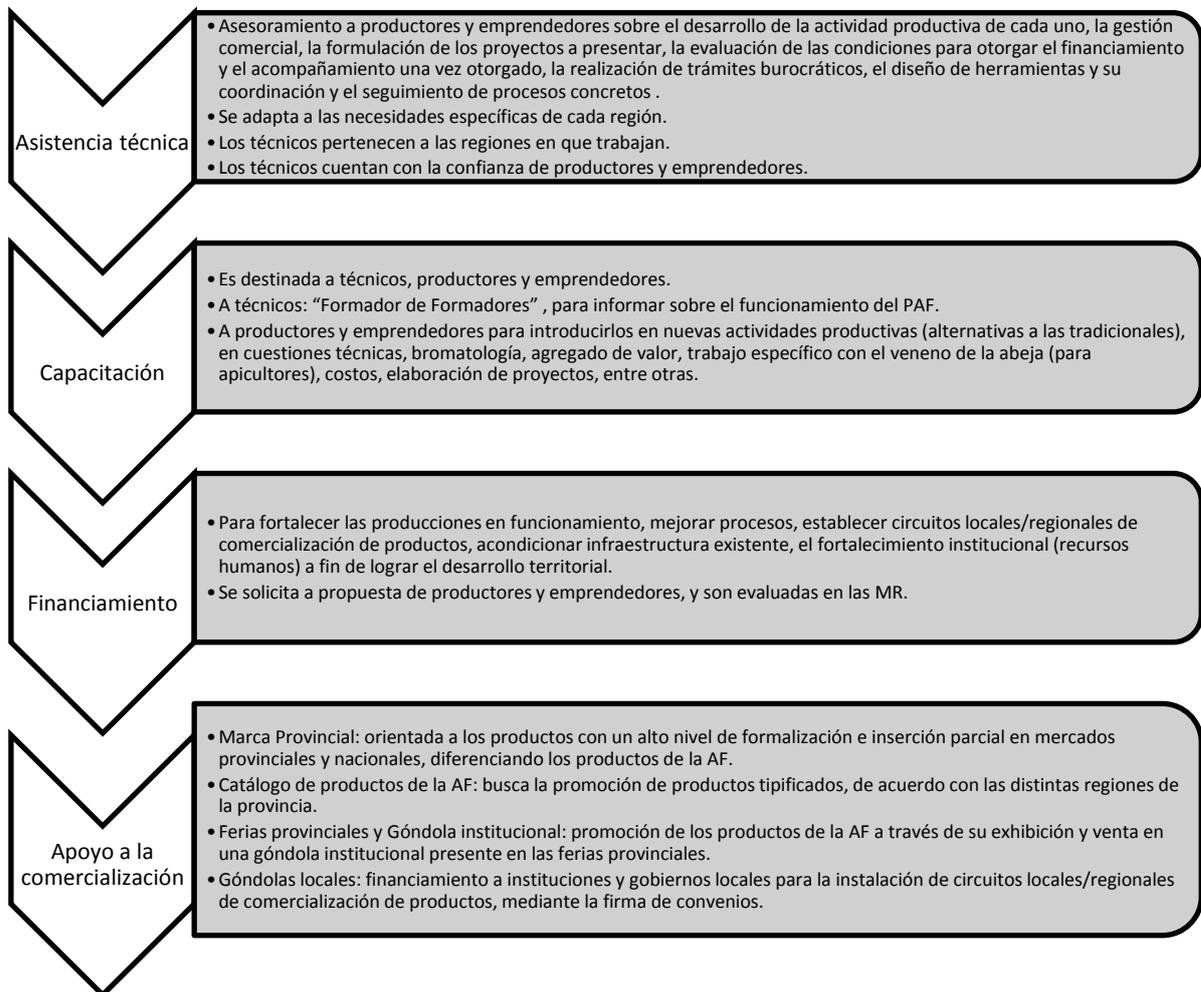
#### I.5.4.2.c. Apoyo a la comercialización

Para concretar esta línea, el PAF dispone de cuatro herramientas que contribuyen a desarrollarla apoyando y fortaleciendo la inserción de los productos de los AF en los mercados formales. Este propósito se fundamenta en que mientras las producciones permanecen en estos espacios, se incrementa la sustentabilidad del emprendimiento a largo plazo, colaborando en la especialización del productor o emprendedor. Las herramientas aludidas son:

- **Marca Provincial:** orientada a los productos con un alto nivel de formalización e inserción parcial en mercados provinciales y nacionales. En este sentido, diferencia los productos de la agroindustria familiar y los promociona con un sello especial: “Producto de mi Tierra, Provincia de Santa Fe”.
- **Catálogo de productos de la agroindustria familiar:** busca la promoción de productos tipificados, de acuerdo con las distintas regiones de la provincia. Dichos productos podrán o no contar con la marca provincial.
- **Ferias Provinciales y Góndola Institucional:** también brega por la promoción de los productos de la agroindustria familiar pero en este caso es a través de su exhibición y venta en una góndola institucional presente en las ferias provinciales. De esta manera, se fomenta el vínculo comercial entre los emprendedores.
- **Apoyo a Góndolas Locales:** financiamiento a instituciones y gobiernos locales para la instalación de circuitos locales/regionales de comercialización de productos donde participan productores y emprendedores asociados y establecimientos comercializadores con los que se mantienen convenios (mercados, supermercados u otros puntos de venta establecidos localmente) (Casella *et al.*, 2011: 76-78).

En el siguiente gráfico se recogen las principales herramientas del PAF que constituyen su dimensión instrumental:

Gráfico Nº 5. Principales instrumentos con que opera el PAF.



Fuente: elaboración propia.

#### I.5.4.2.d. Sistemas de registros en base al Gobierno Digital

El PAF dispone de la colaboración de los avances que se han experimentado en la provincia en materia de gestión basada en la Plataforma Digital. El empleo de la tecnología facilita la coordinación de los esfuerzos de los niveles de gestión y mejora los procesos internos para la gestión de algunas herramientas. Esto permite economizar los tiempos y destrabar ciertas cuestiones que previamente representaban trabas para la presentación y o aprobación de proyectos de intervención. Un caso representativo es el Registro de Emprendedores, muy importante para solicitar asistencia técnica y capacitación (Casella *et al.*, 2011: 76-79).

Luego de haber emprendido un recorrido por el Programa y sus principales características, se propone presentar en el capítulo siguiente el marco teórico con el que se pretende abordar la evaluación del PAF.

## **CAPÍTULO II. CONSIDERACIONES TEÓRICAS PARA EL ESTUDIO DEL PROGRAMA DE AGROINDUSTRIA FAMILIAR**

## II.1. Aproximaciones teóricas al concepto de evaluación

El concepto de evaluación cuenta con una importante historia así como con una gran variedad de definiciones. Hay quiénes la conciben en tanto métodos científicos para medir la ejecución y resultados de programas para la adopción de decisiones (Ruthman); otros que la entienden como la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa a fin de reducir las incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar decisiones sobre aquello que se está haciendo con el programa (Patton. M.Q.); también se la analiza como un proceso que estudia la eficacia y eficiencia de un programa, para lo cual se recoge, analiza e interpreta información sobre el logro de los objetivos del programa en relación a lo previsto (Epstein, I. Y Tripodi, T); están quiénes afirman que es “(...) *la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social*” (Rossi y Freeman, 1993). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la define como “(...) *una función que consiste en hacer una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible, sobre un proyecto en curso o acabado, un programa o conjunto de líneas de acción, su concepción, su realización y sus resultados. Se trata de determinar la pertinencia de los objetivos y su grado de realización, la eficiencia en cuanto al desarrollo, la eficacia, el impacto y la viabilidad*”. Además de estas definiciones, Robert Stake, en uno de sus artículos, trae a mención a Michael Scriven quién sostiene que la evaluación “(...) *es un proceso humano fundamental. La mayor parte de la evaluación es informal y utiliza la intuición y el sentido común, pero muchas veces es formal. No existe una línea divisoria entre formal e informal. La evaluación formal es reflexiva, se basa más en la recogida de datos, es más disciplinada*” (Scriven en Stake, 2006: 3). Ligerio Lasa sostiene que no existe una única forma de evaluar, sino que desde 1950 en adelante han aparecido distintos métodos, reflexiones y aproximaciones sobre cómo hacer evaluación. En este sentido, **se cuenta con una significativa variedad de abordajes, con autores y escuelas que piensan y trabajan este objeto de diversas maneras** (Ligerio Lasa, 2011: 5).

**Entre las características necesarias de una evaluación, Cronbach destaca la participación de distintos agentes involucrados ya que la toma de decisiones en sociedades democráticas está caracterizada por el pluralismo y la evaluación debe tener en cuenta este aspecto** (Ligerio Lasa, 2011: 7). En esta misma línea, las evaluaciones no pueden ser consideradas en tanto “productos cerrados”, especialmente si son participativas, sino que son procesos epistemológicos humanos, fundados en la información provista por los agentes más involucrados, que no obstante, no debe ser la única que se maneje. En este sentido, Quermonne afirma que a la evaluación le corresponde alimentar el debate democrático para favorecer las prácticas pluralistas y alentar la deliberación más que la sumisión ante el poder político

(Quermonne, 1991: 290-291 en Roth Deubel, 2002: 135). Así, es pertinente afirmar con García Ramos (1992: 468) que “(...) *el valor de los modelos (evaluativos) se encuentra en su idoneidad para ayudarnos a pensar, a proveer fuentes nuevas de ideas y técnicas, para servir como un esquema mental de cosas que deberíamos considerar o recordar sobre las que preguntarnos*” (García Ramos en Larrú Ramos, s/f: 5-6).

Resulta oportuno traer a mención el trabajo del Dr. J.L. Osuna y Márquez Guerrero, quiénes destacan que en un sentido amplio, “(...) ***evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada, pero la amplia utilización de este término y la dificultad de delimitar su objeto de análisis han provocado el disenso sobre la definición y sobre los elementos que conforman la evaluación***” (Osuna et al., 2000: 4). De la misma manera, House afirma que “(...) *la evaluación incluye juicios de valor (aunque sea de forma implícita), tanto en sus marcos metodológicos de referencia como en los conceptos utilizados, como ‘inteligencia’, ‘comunidad’ o ‘desventajado’*” (House, 2001: 33). Estas afirmaciones dan cuenta que la evaluación es una actividad que se pronuncia sobre un determinado hecho o situación, posicionándose a favor o en contra y emitiendo las fundamentaciones al respecto dirigidas a calificar y a manifestar la percepción sobre el objeto en estudio.

De acuerdo con el desarrollo efectuado hasta el momento, puede notarse que **no existe un criterio definido y único sobre cómo abordar el concepto de evaluación, motivo por el cual evaluar también es decidir sobre el procedimiento a seguir, los criterios a adoptar y los conceptos a utilizar entre una amplia gama de opciones.**

La evaluación no es un acontecimiento aislado, sino un ejercicio que implica una profunda reflexión sobre el alcance y profundidad de su objeto de análisis en respuesta a las necesidades cambiantes de conocimiento y aprendizaje en el proceso de alcanzar un efecto esperado. A los fines del presente trabajo, se concebirá a la evaluación en tanto proceso de análisis de diseño, realización y gestión de resultados y o impactos de las intervenciones públicas para su mejora permanente y continua; este análisis permitirá efectuar juicios de valor y recomendaciones tendientes a mejorar la adopción de decisiones para ajustar acciones y aproximarse cada vez más al objetivo general o global del proyecto o programa en cuestión.

## **II.2. La evaluación en el ámbito de las políticas públicas**

García Añón considera que la implementación de las políticas públicas se encuentra en un proceso constante y continuo de administrar recursos escasos, intentado compatibilizar derechos humanos y sostenibilidad con el propósito de obtener los mejores resultados al menor costo (eficiencia), y si paralelamente, se alcanza la satisfacción de aquellos a quiénes va dirigida de acuerdo a los objetivos estipulados,

logra también la eficacia (García Añón, 2006: 12). En este sentido, la evaluación de la política pública debería justificarse para mejorar el funcionamiento de la misma.

En términos generales, puede afirmarse que una **política pública** *“(...) es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual, que supone intencionalidad de las distintas fuerzas políticas que están en juego. Entra en movimiento con la decisión de alcanzar objetivos con determinados recursos: es una acción con sentido”* (Aguilar Villanueva, 1994: 24). Implica también la inclusión y participación deliberada del complejo actoral que la circunda, sea gubernamental o extragubernamental. García Añón afirma que la política se ocupa de analizar la acción de la autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental sobre cómo enfrentar un problema, que se refleja en un resultado respecto a la decisión de “hacer” bajo ciertas prácticas y normas o de “no hacer” bajo la forma de opción cero (García Añón, 2006: 13). A esta caracterización puede agregarse que la política pública refiere a *“(...) un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (...)”* (Oszlak y O’Donnell, 1976: 112-113). Por cuestión Oszlak y O’Donnell entienden a los asuntos -necesidades o demandas-, *socialmente problematizados* que pueden incluirse en la *agenda* de problemas vigente (Ídem: 109). Por su parte, Joan Subirats define a la cuestión o *issue* como aquellos problemas lo suficientemente relevantes como para que los poderes públicos lo tengan presente al punto de ser susceptibles de ser incluidos en la agenda pública de cuestiones (Subirats, 1989: 52). Toda cuestión transita por *un ciclo vital* que se inicia en su problematización social hasta su *resolución*<sup>11</sup>. En el transcurso del proceso los actores involucrados se posicionan y reposicionan modificando el mapa de relaciones sociales y problemas considerados en la arena política en distintos momentos (Oszlak y O’Donnell, 1976: 109).

**En el terreno de las políticas públicas, la evaluación cumple la función de valorar la utilidad y bondad de la intervención pública por medio del uso de técnicas ya aplicadas en otros campos de las ciencias sociales, es decir, la preocupación se centra en el papel que desarrolla el sector público en la sociedad** (Osuna *et al.*, 2000: 2). En este sentido, Majone afirma que *“(...) la evaluación tiende a constituirse en una nueva disciplina en el ámbito del análisis de políticas públicas que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos”* (Majone, 1997: 214 en Roth Deubel, 2002: 137).

---

<sup>11</sup> Por resolución se entiende su desaparición como tal, lo cual no supone que la solución efectiva del problema. Puede ser resuelta también porque otros problemas se tornan más relevantes en los actores que previamente ponderaban la cuestión, o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella (Oszlak y O’Donnell, 1976: 109).

Monnier cree necesario y suficiente un compromiso de la evaluación con la realidad y con los actores, para afirmar que tendrá una utilidad social y disminuirá el riesgo de quedar olvidada en algún cajón de una oficina (1992: 101). En esta línea analítica, Roth Deubel sostiene que la posibilidad de que la evaluación sea socialmente útil no dependería mucho del rigor técnico de la metodología empleada, sino de la credibilidad de la misma, y por ende, de la legitimidad en el enfoque empleado por los agentes involucrados. En otras palabras, la evaluación se circunscribe y no puede escapar del contexto de la acción pública que pretende analizar (2002: 141-142). Así, para emprender la evaluación es un requisito preponderante “rendirse a la evidencia” o como sostiene Monnier (1992) “(...) *toda evaluación tiene lugar en una situación social que la perturba y que, a su vez, influye en la conducta de las observaciones*” (García Añón, 2006: 19).

García Añón sostiene que la evaluación no es una etapa sino la valoración de un estado o situación en que se encuentra una política pública, de la que se estima su grado de utilidad para producir resultados eficientes. De esta manera, puede emprenderse una evaluación en cualquier fase de elaboración de la política pública: *ex-ante*, durante, final o *ex-post* (García Añón, 2006: 17). Así, la autora destaca que la verdadera y profunda transformación de la Administración Pública tiene entre sus propósitos fundamentales ofrecer servicios de calidad (Ídem: 18), y para alcanzarlo es necesario conocer las demandas de la ciudadanía, explorar las cuestiones que ingresan a la agenda para darle tratamiento y poder resolverlas, disponiendo de la evaluación como herramienta fundamental que atraviese este proceso. De esta manera, la autora concluye que los evaluadores deben convencerse de que brindarán valiosa información al decisor para la utilización sostenible de los recursos, lo cual al ser del ámbito público, repercute en el bienestar general de la sociedad (Ídem: 21).

### **II.3. Evaluación del caso en estudio**

El presente trabajo se propone llevar adelante una **evaluación de resultados**, entendida como aquella práctica que procura analizar y valorar si se están consiguiendo o se han conseguido los objetivos más inmediatos y directos establecidos (eficacia), y examinar a qué coste se alcanzan en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios (eficiencia) (Osuna *et al.*, 2000: 19) (Arredondo, Ruiz, Murciano, Sanz, Sanz, Vélez, 2007: 28). Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) concibe al resultado como “(...) *la creación de valor público, es decir, de las respuestas efectivas de un gobierno a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática que se concretan en cambios sociales observables y susceptibles de medición*” (BID y CLAD, 2007, en García Moreno, 2011). En este sentido, la noción de resultado se encuentra vinculada al cambio social producido por la acción del Estado y no sólo por las

actividades o productos que contribuyen a ese cambio (García Moreno, 2011: 10). Deben clasificarse como resultados aquellos cambios que puedan atribuirse a un programa o política, es decir, es un requisito indispensable la existencia de una relación causal evidente o plausible para efectuar esta afirmación. Los resultados no surgen cuando ha finalizado el programa sino que aparecen desde el comienzo y emergen a lo largo de toda la ejecución (GTZ, 2004: 7).

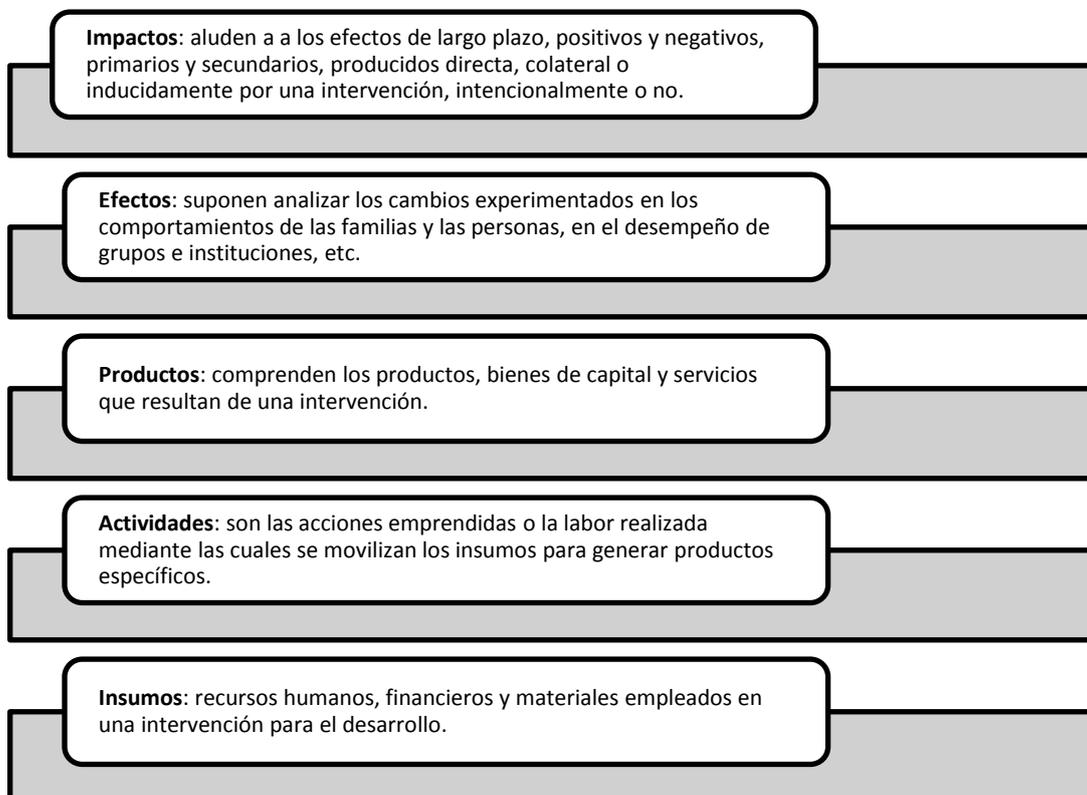
Con fundamento en lo desarrollado anteriormente, se propone partir de una concepción de **resultados** que pueda ser desagregada en tres niveles de análisis. Un **primer nivel** referido a los **productos**, un **segundo nivel** referido a los **efectos directos** y un **tercero**, a los **impactos**. A los fines del presente estudio, **la evaluación de resultados a realizar se propone conocer hasta qué punto se han alcanzado los objetivos previstos y cómo los efectos derivados del PAF han sido incorporados por sus principales destinatarios**. Resulta pertinente aclarar que por motivos de tiempo, la presente evaluación se centrará en el primer y segundo nivel de estudio. La bibliografía en la materia insiste de forma persistente en que el factor tiempo influye determinadamente en los diferentes niveles de dicha evaluación. Esta investigación se orientará al análisis del PAF, creado en el año 2010, tiempo que resulta insuficiente para emprender una evaluación de impacto, ya que la misma busca medir *“(...) los efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o inducidamente por una intervención, intencionalmente o no. La evaluación del impacto trata de identificar todos estos efectos y centrarse en la determinación de los efectos netos atribuibles a la intervención”* (CAD-OCDE, 2002).

Con el fin de adentrarse en la evaluación propuesta, resulta apropiado adoptar como guía de trabajo el **sistema de gestión de resultados y el impacto (RIMS)**, que es el marco adoptado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para medir los resultados y el impacto de los proyectos que financia (FIDA, 2007: iii). Como primera instancia, se puede afirmar que el RIMS plantea un abordaje basado en los tres niveles de resultados de acuerdo con lo mencionado líneas atrás: primer, segundo y tercer niveles.

La **gestión basada en resultados** es un enfoque que tiene por fundamento que el esfuerzo por alcanzar los resultados previstos debe guiar la estrategia de gestión y la ejecución de las actividades. Para cerciorarse del alcance de los resultados, se los debe comparar con los objetivos declarados, y aplicar las enseñanzas derivadas de experiencias pasadas para prever los errores e incrementar las probabilidades de lograr los resultados esperados (RIMS, 2007: 1). La gestión basada en resultados trabaja con un esquema lógico útil que permite identificar información e indicadores necesarios para emprender la tarea de seguimiento y evaluación: **la cadena de resultados**. Se trata de una secuencia causal de intervención que estipula los pasos o

etapas necesarios para lograr los objetivos deseados, comenzando con los insumos, pasando por las actividades y productos, y culminando en el efecto directo, el impacto y la retroalimentación.

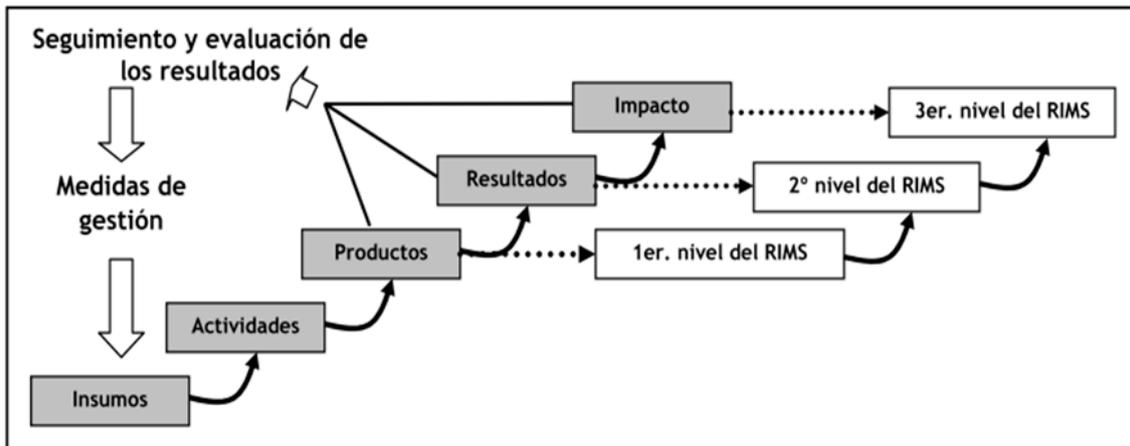
Cuadro Nº 3. La cadena de resultados.



Fuente: Material de trabajo del V Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas, Universidad Internacional de Andalucía, Prof. Juan Murciano, definiciones tomadas de CAD, 2002 y MAEC, 2007 y FIDA, 2007.

En el RIMS elaborado por el FIDA, la jerarquía de los resultados (de primer, segundo y tercer niveles) se encuentra alineada con la cadena de resultados del programa, lo cual facilita la integración del RIMS en el sistema de seguimiento y evaluación del programa y su contribución a la gestión basada en resultados (FIDA, 2007: 2).

Gráfico Nº 6. Articulación de la cadena de resultados con los niveles de resultados.



Fuente: FIDA, 2007: 2.

Los **resultados de primer nivel** corresponden a los productos del programa, tal como lo indica el gráfico anterior. En general, se planean y ejecutan anualmente. Pueden ser medidos con indicadores cuantitativos sencillos. Para evaluar si se han alcanzado debe contemplarse un adecuado sistema de recolección y gestión de información sobre los productos del proyecto o programa (FIDA, 2007: 4).

Los **resultados de segundo nivel** aluden a los efectos directos del proyecto o programa y corresponden al “qué pasa después” a las familias, personas, grupos, comunidades o las instituciones después de la ejecución de las actividades del proyecto o programa y el logro de los productos. **Medir estos efectos directos supone analizar los cambios sucedidos en los comportamientos de las familias y personas, o en el desempeño de grupos e instituciones, etc. Son cambios específicos de cada contexto y dependen de las características y objetivos del proyecto o programa.** Se pueden emplear múltiples métodos para medir tales cambios como estudios, enfoques participativos, encuestas basadas en cuestionarios, debates temáticos en grupos, etc. (FIDA, 2007: 2). En otras palabras, este segundo nivel de resultados examina en qué medida una determinada actividad ha generado un producto y esto ha contribuido a arribar a los efectos directos buscados -evaluación de la eficacia-, y en qué medida es probable que los beneficios sean sostenibles una vez finalizado el apoyo al proyecto o programa -evaluación de la sostenibilidad- (FIDA, 2007: 3). **Para abarcar los resultados de segundo nivel será necesario adoptar un enfoque de índole participativo.** La participación es definida como el proceso por el que las comunidades o diferentes sectores sociales toman parte, están implicados, influyen en la toma de decisiones y en la gestión de programas, proyectos o políticas que les afectan (Material de estudio del V Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas, Universidad Internacional de Andalucía, Prof. Mercedes Aguilar). Se trata de un concepto que es utilizado para aludir a la necesidad de que los colectivos destinatarios del programa se involucren de

manera directa en el alcance de los objetivos propuestos, logrando así una perspectiva más horizontal de la evaluación.

En definitiva, la importancia de adoptar este método radica en que la información que se obtiene gracias al RIMS permite construir una base útil para el análisis de la ejecución y la obtención de los resultados y contribuir a la adopción de decisiones más pertinentes y con fundamentos (FIDA, 2007: 4).

Retomando la cadena de resultados, cabe hacer mención sobre la relevancia de la misma en la evaluación. Esta herramienta -en su versión más simple-, constituye un punto de partida en una evaluación con un enfoque integral o que pretenda ser comprensiva. Su estudio representa un elemento de importancia para el planteo de las preguntas de evaluación y los criterios. Dentro de las estrategias para la (re)construcción de la cadena de resultados figuran el enfoque del marco lógico o la **evaluación basada en la teoría**. El primero refiere a un análisis de la realidad plasmado en el diagnóstico que analiza su importancia y las relaciones causa-efecto, con el propósito de establecer una coherencia en la jerarquía de objetivos estipulada y de la estrategia trazada (medios-fines). La última considera que los programas y políticas se conciben de acuerdo con una teoría (explícita y, a veces, implícita) sobre los pasos o etapas que deben desarrollarse para alcanzar los objetivos deseados (Ídem). En otras palabras, **para comprender la interacción entre las políticas, sus acciones, las respuestas que generan y sus resultados, es decir, las relaciones causa-efecto, y conocer cómo, por qué y en qué circunstancias la política contribuye a conseguir cambios relevantes sobre el comportamiento de sus participantes (personas e instituciones), es necesario introducir el enfoque de evaluación basada en la teoría (Díez, 2004: 62-63).**

La evaluación basada en la teoría es complementada por las **teorías del cambio**:

- La teoría de la implementación, la cual se concentra en las actividades desarrolladas para alcanzar los objetivos y en cómo se aplican;
- La teoría del programa, la cual aborda las respuestas que dichas actividades generan *“aportando un modelo o teoría explícita de cómo y por qué el proyecto produce los efectos planeados”* (Díez, 2007). Procura indagar en las relaciones de causa-efecto y en los *“mecanismos subyacentes que se presumen como responsables de dichos vínculos”* (Bustelo, 2001). Parte de la concepción de que, si se logra definir los factores determinantes del éxito y cómo éstos se interrelacionan, se puede decidir qué pasos deben supervisarse a medida que avanza el programa, para conocer si pueden ser confirmados en los hechos (Banco Mundial, 2004) (citas proporcionadas por el material de trabajo del V

Carol Weiss entiende la teoría del cambio como *“la cadena de asunciones que explican cómo las actividades conducen paso por paso a los resultados esperados”* (1998: 2 en Ligerio Lasa, 2011). Por su parte, Chen lo define como la especificación de *“lo que debe ser hecho para alcanzar la meta deseada”* (1990: 40 en Ligerio Lasa, 2011). Otros autores (Davidson, 2000) prefieren denominarla evaluación basada en la teoría para evitar la confusión de que la evaluación esté condicionada *a priori* por una determinada teoría (Ligerio Lasa, 2011: 19).

### **II.3.1. Objetivos del estudio**

Con basamento en lo desarrollado a lo largo de este capítulo se presentan a continuación los objetivos de la evaluación que se pretende llevar adelante, la cadena de resultados acorde con los propósitos del Programa, y las preguntas de evaluación y sus respectivos indicadores. Esta primera aproximación busca constituirse en un punto de partida para emprender en lo que sigue del trabajo, la evaluación del PAF en sí misma. Habiendo dejado en claro estos aspectos, los objetivos de la evaluación en cuestión son:

#### Objetivo general

Evaluar los resultados generados por el Programa de Agroindustria Familiar de la provincia de Santa Fe desde el año 2010 (año de su creación) hasta la actualidad (2012).

#### Objetivos específicos

OE1: Identificar los resultados pretendidos por el PAF en el momento de su creación y compararlos con los que efectivamente arrojó a la fecha.

OE2: Detectar los principales factores influyentes que permitieron avanzar -o retroceder- hacia los efectos/resultados deseados.

OE3: Establecer recomendaciones y propuestas de mejora a los fines de contribuir al fortalecimiento y mejor desarrollo del PAF.

Como un primer paso para comenzar el análisis planteado, se presenta a continuación, la cadena de resultados realizada, en tanto secuencia causal de intervención para arribar a los objetivos planteados del Programa:

Cuadro Nº 4. Cadena de resultados aplicada al PAF.

INSUMOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	EFFECTOS	INDICADORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuesto para la implementación del Programa.</li> <li>-Recursos humanos contratados.</li> <li>-Recursos materiales.</li> <li>-Infraestructura necesaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realización de reuniones entre los actores gubernamentales involucrados.</li> <li>- Celebración de reuniones en el marco de las Mesas Regionales.</li> <li>- Presentación de proyectos por parte de los productores y emprendedores para su financiamiento.</li> <li>- Asistencia técnica para beneficiarios.</li> <li>- Capacitación para beneficiarios y técnicos.</li> <li>- Aplicación de herramientas de apoyo a la comercialización (marca provincial, catálogo de productos, ferias provinciales y góndola institucional).</li> <li>- Uso de la plataforma digital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Acuerdos entre actores gubernamentales celebrados.</li> <li>- Reuniones en el marco de las MR realizadas con definición de temas prioritarios.</li> <li>-Proyectos de los productores y emprendedores presentados.</li> <li>- Destinatarios asistidos técnicamente.</li> <li>-Destinatarios y técnicos capacitados.</li> <li>-Destinatarios que recibieron apoyo a la comercialización.</li> <li>-Simplificación de trámites adquirida por el uso de la plataforma digital.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Programa generó instancias de encuentro entre los productores antes desconocidos motivándolos a emprender acciones conjuntas.</li> <li>- Las MR implicaron articulaciones entre el Estado y otros actores, generando vínculos con distintos matices.</li> <li>- Generación de relaciones entre diversos actores.</li> <li>- La capacitación de los técnicos mejoró la calificación de los recursos humanos y la gestión de las propias organizaciones en que éstos trabajan.</li> <li>- Las actividades emprendidas por el PAF atrajo actores previamente no involucrados en el tema.</li> <li>- Se conformaron nuevos grupos de emprendedores.</li> <li>- Surgimiento de características asociativas entre los destinatarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nº de acuerdos celebrados.</li> <li>- Nº de reuniones de las MR realizadas.</li> <li>- Nº de proyectos de productores y emprendedores presentados.</li> <li>- Nº de destinatarios asistidos técnicamente.</li> <li>- Nº de destinatarios asistidos financieramente.</li> <li>- Nº de productores y emprendedores capacitados.</li> <li>- Nº de técnicos capacitados.</li> <li>- Nº de destinatarios que recibieron apoyo a la comercialización.</li> <li>- Nº de trámites facilitados por el uso de la plataforma digital.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

### Preguntas de evaluación

Con fundamento en el desarrollo precedente, se presentan en lo que sigue, las preguntas de evaluación pensadas para el trabajo de tesina aquí propuesto:

1. ¿Cómo ha contribuido el PAF al desarrollo socio-productivo de la población objetivo en el territorio de la provincia de Santa Fe?

I1: Nº de productores y emprendedores que han ampliado su producción.

I2: Nº de productores y emprendedores que han incrementado sus ingresos.

I3: Nº de productores y emprendedores que se encuentran trabajando en conjunto y es beneficioso para ellos.

2. ¿De qué manera el PAF ha promovido el arraigo y la integración socio-económica de la población objetivo en el territorio de la provincia de Santa Fe?

I1: Porcentaje de técnicos trabajando en territorio.

I2: Nº de reuniones de las MR por Nodo.

I3: Nº de proyectos elaborados y presentados en las MR para solicitar financiamiento.

I4: Nº de proyectos aprobados y financiados.

I5: Nº de prácticas conjuntas llevadas adelante por los pequeños productores y emprendedores (presentación en ferias, góndolas, etc.).

I6: Nº de productores con proyecto de crear asociaciones en la región en un futuro próximo.

3. ¿Ha logrado el PAF la inserción de los pequeños productores y emprendedores en los mercados formales? ¿Se ha incrementado sus canales de comercialización?

I1: Porcentaje de participación de los pequeños productores y emprendedores en mercados formales desde 2010 hasta 2012, debido al accionar del PAF.

I2: Financiamiento destinado a capacitaciones en prácticas de comercialización.

I3: Nº de productos con la marca provincial "Productos de mi Tierra".

I4: Nº de productos presentes en el catálogo de productos de la provincia de Santa Fe.

I5: Monto financiado a instituciones y gobiernos locales para la instalación de circuitos locales/regionales de comercialización.

I6: Nº de canales de comercialización nuevos detectados en relación a los existentes previa implementación del Programa.

4. ¿Se han implementado acciones que permitieron que la población objetivo incorpore valor y/o diversifique a las producciones primarias?

I1: Financiamiento destinado a capacitaciones en agregado de valor para pequeños productores y emprendedores.

I2: Financiamiento destinado a capacitaciones de técnicos encargados de capacitar a la población objetivo.

I3: Nº de pequeños productores y emprendedores que aplicaron los conocimientos y venden sus producciones con un valor agregado.

I4: Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a las capacitaciones recibidas.

I5: Temas a incorporar en las próximas capacitaciones.

5. ¿Existe efectivamente una transversalidad y genuinos espacios de diálogo entre los distintos actores involucrados en el PAF?

I1: Nº promedio de actores involucrados en las MR.

I2: Temas debatidos en las MR.

I3: Nº de técnicos registrados en la Red de Técnicos.

I4: Nº de municipios y comunas adheridos a la Ley 12.375.

I5: Nº de acuerdos territoriales celebrados entre distintos actores.

6. ¿Existen acciones coordinadas entre los actores institucionales contemplados en el Programa que aborden de manera integral e integrada las demandas de los productores y emprendedores?

I1: Nº de actores institucionales trabajando efectivamente en el PAF.

I2: Nº de acciones en que han participado al menos dos instancias estatales para la resolución de una problemática.

En el capítulo que continúa se ofrece la evaluación de resultados que se ha emprendido de acuerdo a la estructura teórica presentada y a la información obtenida, así como también el marco metodológico desde el cual se ha abordado el trabajo.

**CAPÍTULO III.**

**EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE  
AGROINDUSTRIA FAMILIAR**

### III.1. Aclaraciones prácticas y metodológicas para el abordaje del capítulo

Comenzar el análisis de evaluación del PAF supone aclarar algunas cuestiones previamente. En primer lugar, resulta pertinente esclarecer que el presente trabajo tiene intenciones de abarcar toda la extensión de la provincia. No obstante ello, dada la vasta geografía provincial y las limitaciones de tiempo y presupuesto, ha resultado difícil recolectar la opinión de la totalidad de los productores, emprendedores, gestores y técnicos participantes del Programa. Se ha realizado un esfuerzo por intentar reflejar lo más genuinamente posible las distintas perspectivas, dentro de las posibilidades que se presentaron al alcance.

En segundo lugar, es válido destacar una vez más la marcada diferencia entre el centro norte de la provincia y el sur de la misma, ya que las actuaciones del PAF han sido dispares en una región y en otra. Por lo tanto, los resultados y las perspectivas de los actores en estos lugares serán disímiles y extrañamente alcanzarán una coincidencia.

Como se ha mencionado en la sección más teórica de este trabajo, Ligerio Lasa sostiene que la evaluación a lo largo de su historia ha sido estudiada desde diferentes métodos, reflexiones y aproximaciones, motivo por el cual, el abordaje de la presente evaluación intentará incorporar aquellos elementos que considere más pertinentes de acuerdo a sus objetivos.

La estructura que seguirá el análisis constará de:

- Una primera sección que aborde el primer nivel de resultados la cual será combinada con la parte inicial de la cadena de resultados estructurada, que incluye los insumos, actividades y productos. También se incorporará la línea metodológica aplicada por la Evaluación de la Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía (2009), siendo de relevancia para esta sección, los procesos activados por el PAF, entendidos como las actividades implementadas así como sus particularidades o modalidades de aplicación.
- Una segunda sección en que se trabajará con el segundo nivel de resultados así como la segunda parte de la cadena (efectos), y aquí se intentará vincular el análisis con el enfoque basado en la teoría. En términos de la Evaluación de la Iniciativa Comunitaria Equal se intentará estudiar: los mecanismos (relaciones causa efecto) que permiten avanzar hacia los efectos buscados; vinculados con los actores (clave) que intervienen de un modo u otro; y los cambios producidos por el PAF en los destinatarios, y en las estructuras institucionales implicadas (Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo, 2009: 17).

En lo concerniente a la **estrategia metodológica escogida, se abordó una perspectiva de tipo cualitativa, colocándose el énfasis en los actores y el análisis**

**contextual en el que se desarrolló la investigación.** Se trabajó desde una mirada de la investigación social donde la multiplicidad de información es característica (Errandonea, 1997: 61). Suele afirmarse que “(...) *la metodología cualitativa contiene datos descriptivos ricos: las propias palabras pronunciadas o escritas de la gente y las actividades observables (...)*” (Taylor y Bodgan, 1987: 101). El enfoque cualitativo parte del supuesto de que el mundo social es construido con significados y símbolos que los sujetos atribuyen a sus experiencias. En este sentido, las realidades son socialmente elaboradas y cambian entre individuos, grupos, culturas, etc. En evaluación, el empleo de este tipo de metodología permite producir y recolectar información sobre actitudes, motivaciones, creencias, aspiraciones y sentimientos de la población beneficiaria. El hecho de que las mismas poblaciones involucradas puedan expresar sus necesidades y soluciones alternativas, puede derivar en recomendaciones para mejorar la gestión de las intervenciones. Además, la perspectiva cualitativa permite explorar nuevos ámbitos o profundizar otros hasta el momento poco indagados; así como también hace posible detectar efectos no previstos en las intervenciones (Viñas, 2001 en Material de trabajo del V Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas, Universidad Internacional de Andalucía, Prof. María Luisa Jiménez).

Las técnicas que se utilizaron en el transcurso del trabajo constaron de:

1. en primer lugar, una **revisión bibliográfica exhaustiva** de trabajos específicos referidos a la AF, una indagación sobre los principales documentos referentes al PAF, y una lectura de los autores especializados en políticas públicas y evaluación;
2. en segundo lugar, una fase de **trabajo de campo** en la que se realizaron once entrevistas, sumado a los intercambios de mails que brindaron información relevante a los fines del trabajo, ya sea porque fueron entrevistas o porque aportaron datos de importancia. En la siguiente tabla se relacionan las personas entrevistadas y consultadas con sus cargos respectivos, fecha y lugar de realización:

Cuadro N° 5. Entrevistados presencialmente a lo largo del trabajo de campo.

Nombre y apellido	Cargo	Fecha	Lugar
Susana Cipollone	Coordinadora del Distrito 6 de Mujeres Federadas Argentinas.	08/11/2012	Rosario
Carmen Tamburelli	Técnica del PAF, Ministerio de Producción de Santa Fe (técnica 3)	09/11/2012	Rosario
Fernando Zappa	Técnico del PAF, Ministerio de Producción de Santa Fe (técnico 1)	19/11/2012	Santa Fe
Alejandro Marengo	Técnico del PAF, Ministerio de Producción de Santa Fe (técnico 2)	19/11/2012	Santa Fe
Marcelo Machado	Director de Desarrollo Rural y AF, Ministerio de Producción de Santa Fe	19/11/2012	Santa Fe
Beatriz Mastroiacomo	Técnica de la Agencia del Desarrollo	30/11/2012	Rosario
Susana Tarodo	Emprendedora de la ciudad de Rosario	20/12/2012	Rosario
Blanca Peralta	Productora de la ciudad de San Genaro	21/12/2012	San Genaro
Alejandro Romanessi	Apicultor de la ciudad de San Genaro	21/12/2012	San Genaro
Valeria Pierella Lencina	Técnica del Ministerio de Producción de Santa Fe y empleada en la Subsecretaría de Producción de la Municipalidad de San Genaro	21/12/2012	San Genaro
Franco Brunachi	Coordinador de Producción de la Municipalidad de San Genaro	21/12/2012	San Genaro

Fuente: elaboración propia.

Cuadro Nº 6: Entrevistados vía correo electrónico<sup>14</sup>.

Nombre y apellido	Institución a la que pertenece	Fecha	Lugar
Jésica Espósito	Productora de cerveza artesanal libre de gluten	27/02/2013	Rosario
Martin Simón	FundaPaz <sup>12</sup>	19/12/2012	Santa Fe, Salta y Santiago del Estero.
Nélida Antoniow	INCUPO <sup>13</sup>	27/12/2012	Norte de Santa Fe y Formosa, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero.
Masaru Sugai	Coordinador estatal del Programa de Agroindustria Familiar de la Secretaría de Agricultura y Abastecimiento del Estado de Paraná, el cual contempla el Programa Fábrica do Agricultor	31/01/2013	Paraná, Brasil.
Vitor Krzyzaniak	Técnico del Programa Fábrica do Agricultor - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER)	04/02/2013	Campo Mourão, Brasil.
João Nishi De Souza	Coordinador estatal de Proyectos- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER)	18/02/2013	Paraná, Brasil.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro Nº 7. Consultados vía correo electrónico.

Nombre y apellido	Institución a la que pertenece	Fecha	Lugar
Verónica Bertuna	Técnica de la Dirección de Producción, Desarrollo y Empleo de la Municipalidad de Pérez, y del PAF	11/12/2012	Pérez
Carmen Tamburelli	Técnica del PAF, Ministerio de Producción de Santa Fe	12/11/2012	Rosario
Alejandro Marengo	Técnico del PAF, Ministerio de Producción de Santa Fe	12/12/2012	Rosario

Fuente: elaboración propia.

Se ha mencionado que entre las características de una evaluación, la participación de los actores cumple un importante papel, intentando incorporar las múltiples perspectivas de los involucrados. En el caso atinente, se recolectaron testimonios y se emprendieron entrevistas semiestructuradas en profundidad a informantes clave, que tuvieron como propósito conocer “¿por qué funciona lo que funciona?” y en tanto

<sup>12</sup> La Fundación para el Desarrollo en Justicia y Paz (FundaPaz) es una entidad civil sin fines de lucro que nació en 1973, en la localidad de Vera, al norte de la provincia de Santa Fe. La Fundación tiene como finalidad la promoción humana y el desarrollo solidario de comunidades rurales pobres del norte argentino.

<sup>13</sup> El Instituto de Cultura Popular (INCUPO) es una asociación civil sin fines de lucro que desde 1970 trabaja junto a comunidades rurales campesinas y aborígenes del Norte Argentino. Su labor abarca diversas temáticas que afectan a sectores rurales de las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes, Santiago del Estero y Norte de Santa Fe.

<sup>14</sup> Ante la imposibilidad de viajar hasta el norte de la provincia (para el caso de FundaPaz e INCUPO) y el extranjero (para el caso de Fábrica do Agricultor), las entrevistas fueron realizadas vía e-mail. Por este motivo, no se dispone de información más detallada respecto a ciertos temas (especialmente para FundaPaz e INCUPO).

tales, se procuró indagar sobre las principales percepciones de los equipos técnicos, los gestores políticos y la población destinataria del Programa acerca de los motivos por los que determinadas acciones alcanzaron cierto “éxito” en algunos escenarios y con determinadas personas, pero no en otros.

Se llevó a cabo además, una recopilación de información a través de la exploración de páginas web, publicaciones oficiales, notas e informes, entre otros. De esta forma, se considera haber alcanzado un panorama suficiente y significativo como para conocer las diversas apreciaciones que se verán plasmadas en lo que sigue del análisis.

Todas las técnicas se apoyaron en un registro grabado y escrito que pretendió documentar los detalles más relevantes de la investigación. La información recolectada de todas las visitas se procesó y utilizó como insumo principal del trabajo. De allí, el soporte fundamental de las afirmaciones a las que se accederá en la lectura del documento, donde cada dato fue cuidadosamente introducido a fin de otorgar validez en cada argumento (Majone, 1994: 352).

### **III.2. Análisis del primer nivel de resultados: explicitación de los procesos**

El Manual de Gestión de Evaluación de la Cooperación Española “*Aprender para mejorar*” sostiene que la evaluación de resultados tiene como objetivo primordial “(...) *analizar y valorar hasta qué punto se pueden conseguir, se están consiguiendo o se han conseguido, los objetivos más inmediatos y directos establecidos (eficacia), y examinar a qué coste se alcanzan en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios (eficiencia)*” (2007: 28). En este sentido, esta sección del capítulo será abordada desde los siguientes criterios:

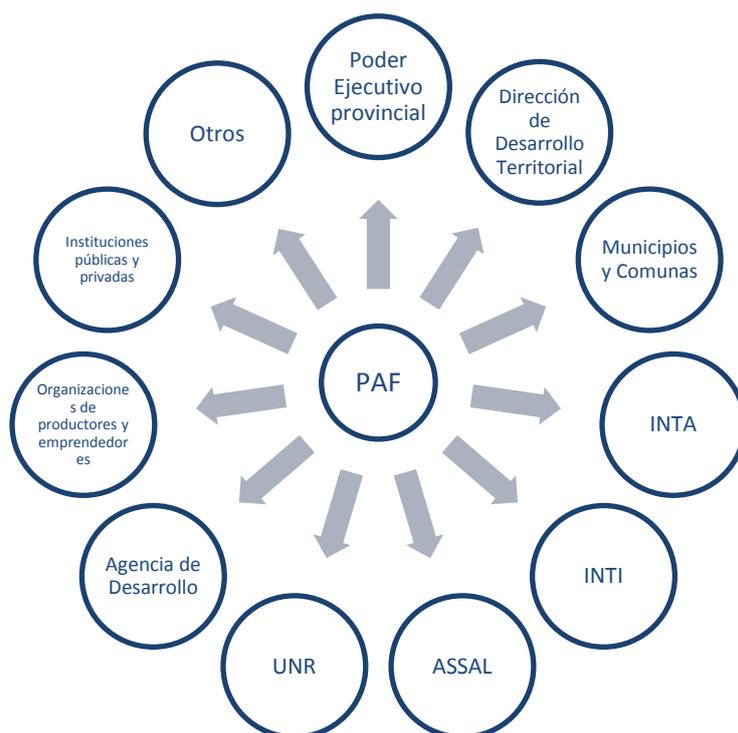
- Eficacia: supone analizar y valorar hasta qué punto se pueden conseguir, se están consiguiendo o se han conseguido, los objetivos más inmediatos y directos establecidos, intentando responder a la pregunta “*¿se han alcanzado los objetivos específicos de la intervención?*”.
- Eficiencia: implica examinar a qué coste se alcanzan las realizaciones y resultados en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios, intentando dar respuesta a interrogantes como: “*¿se han respetado los cronogramas y tiempos previstos? ¿Ha sido positiva la relación entre los recursos invertidos y los objetivos alcanzados?*”.

**El Programa de Agroindustria Familiar se propone prioritariamente contribuir a alcanzar el desarrollo socio productivo de pequeños productores y emprendedores de todo el territorio provincial.** En este sentido, y como se ha mencionado en el primer capítulo, presenta una estructura de trabajo con sus respectivas herramientas

desplegadas en dos dimensiones: una institucional y otra instrumental. A continuación se especifican los componentes que integran dichas dimensiones:

a) El PAF aglutina a una gran cantidad de **actores** que se comprometen a favorecer el desarrollo de la población objetivo, a partir de una acción conjunta y coordinada. Entre los participantes se pueden citar a áreas del Poder Ejecutivo Provincial, la Dirección de Desarrollo Territorial de la provincia, municipios y comunas, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL), la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), la Agencia de Desarrollo, las organizaciones formalizadas de productores y emprendedores, las Instituciones públicas y privadas con experiencia en materia de proyectos de desarrollo rural y AF, entre otros. Este entramado actoral se propone poder atender a las demandas actuales y más urgentes de la población destinataria pero además, trabajar en pos de alcanzar aquellas más a largo plazo reclamadas históricamente.

Gráfico Nº 7. Universo actoral que participa del PAF.



Fuente: elaboración propia.

b) La **población objetivo del Programa** ha sido caracterizada previamente pero cabe agregar que se trata de productores ganaderos, apícolas, porcinos, tamberos, frutícolas, hortícolas, aquellos que se dedican al chacinado, los que se dedican a la explotación forestal en la Cuña Boscosa (norte de la provincia), elaboración de dulces, licores, cervezas artesanales, conservas vegetales, encurtidos, masas para pastelitos y

empanadas, etc. Hay muchos jóvenes dedicados a la apicultura principalmente, por la región en que viven o por tradición familiar, que no tienen la posibilidad de embarcarse en un emprendimiento por sus propios medios, razón por la cual se acercan al Programa para lograr el financiamiento de alguna actividad o retomar alguna producción familiar más antigua. Los productores orientados a las otras actividades oscilan entre los 40 y 50 años, aproximadamente. Esta población no es el campesino de subsistencia ni el gran terrateniente, sino que es aquel pequeño o mediano que se encuentra encaminado hacia el desarrollo social en una estructura productiva, y cuenta con cierta solvencia económica (entrevista a técnico 1 del PAF).

La situación previa que el colectivo de destinatarios del Programa presentaba tenía que ver con deficiencias en infraestructura o exiguu acondicionamiento de la misma; escasa automatización de la producción que implicaba gran demanda de tiempo; problemas para la comercialización: poco volumen de producción imposible de sostenerlo en el tiempo en las góndolas de comercios. Además, tenían dificultades por la falta de capacitación en temas específicos como costos para autogestionarse o profundizar conocimientos (agregado de valor o temas específicos vinculados a las actividades que desarrollaban), y en otros casos, los problemas aludían -y aluden actualmente-, a la contaminación por agrotóxicos que afectan a las familias y a la producción orgánica de alimentos (entrevista a integrante de INCUPO).

Desde el mismo Programa y en función de una encuesta realizada a productores participantes, siendo relevados 12 casos de emprendimientos asociativos distribuidos en la provincia correspondientes a distintas cadenas de valor, se afirma que para la mayoría de los productores los principales problemas para alcanzar producciones potenciales comercializables son: la falta de escala en la producción, la escasa o nula formalización impositiva y bromatológica y la falta de infraestructura para la elaboración de productos. En el caso de aquellos que ya se encuentran en un nivel de elaboración, comercialización y formalización más avanzado, presentan como preocupación la necesidad de mayor promoción de ciertos productos que comercializan desde antes (para alcanzar una mayor inserción en el mercado e incrementar sus ventas) y la elaboración de nuevos productos (Casella *et al.*, 2011: 102).

Gráfico Nº 8. Principales problemas con que los productores lidiaban previo a la implementación del PAF<sup>15</sup>.

Escaso nivel de comercialización: dificultad para mantener una misma cantidad de producción en las góndolas en el tiempo.
Necesidad de generar ingresos extras a la actividad productiva principal.
Falta de escala en la producción.
Escasa o nula formalización impositiva y bromatológica.
Escaso acondicionamiento de la infraestructura. Falta de infraestructura para la elaboración de productos.
Escasa automatización de la producción que implicaba más tiempo.
Contaminación por agrotóxicos.
Falta de capacitación en costos para autogestionarse, agregado de valor, temas específicos vinculados a las actividades que desarrollaban.
Falta de promoción de los productos.
Falta de capital para elaborar nuevos productos.

Fuente: elaboración propia.

Dadas estas problemáticas, se propuso avanzar en forma escalonada dedicando los primeros años del Programa a las capacitaciones y asistencia financiera y técnica, mientras que se pensaba para el 2012 avanzar en profundidad con las herramientas de comercialización, especialmente, por un fondo que se esperaba que llegase desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, proveniente del Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)<sup>16</sup>, que por diversas cuestiones, el PAF no dispuso para ejecutar.

<sup>15</sup> Muchos de estos problemas aún subsisten en la actualidad.

<sup>16</sup> El Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) es un programa nacional de inclusión social, productiva y comercial para organizaciones de mujeres y varones productores familiares rurales, a través de asistencia técnica, capacitaciones, apoyo a iniciativas comunitarias y planes de negocios, con un fuerte acento en el fomento de la participación de los jóvenes y la equidad de género. Tiene como objetivo promover el desarrollo de productoras y productores familiares agropecuarios capitalizados y

Para iniciar sus acciones, el PAF requirió de ciertos insumos –siguiendo el modelo de la cadena de resultados-, entre ellos, cabe destacar: recursos financieros; recursos humanos (técnicos, gestores); recursos materiales (PCs, impresoras, papel, bolígrafos, etc.); infraestructura (espacios físicos para la celebración de reuniones de MR, capacitaciones, establecimiento de ferias, firma de acuerdos, etc.) (Entrevista con técnica 3 del PAF).

**c) La difusión del Programa** estuvo signada por una campaña de comunicación desde la Dirección de Desarrollo Territorial de la provincia, de la cual depende el PAF, hacia las organizaciones de productores, municipios y comunas principalmente, y los demás actores intervinientes ya nombrados. Se les informó por Internet, por notificaciones escritas, por teléfono, por visitas personalizadas, y por medio del contacto frecuente con el Ministerio de la Producción u otros organismos institucionales como la Agencia de Desarrollo (que es municipal).

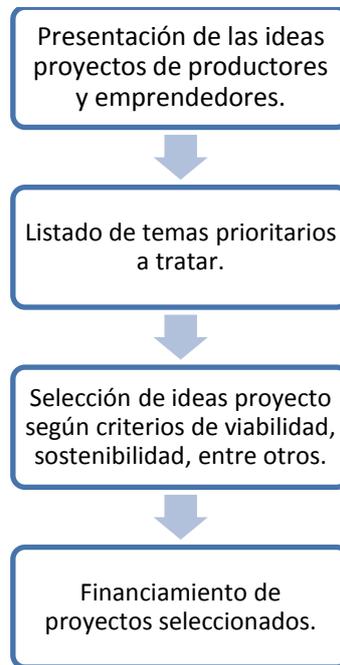
**d) En cuanto al diseño de intervención estratégica**, se ha mencionado que el PAF trabaja con los nodos siguiendo la estructura del PEP, en tanto espacios de articulación y distribución de capacidades, información y recursos, estableciendo relaciones flexibles entre sí, siguiendo la concepción de desarrollo territorial que procura integrar territorios hasta el momento desconectados.

**e) Luego de la campaña de difusión**, comenzaron a **celebrarse las MR** -que deberían realizarse cada tres meses, pero esto varió según la región y las problemáticas-. El objeto que tienen es que en ellas los distintos actores involucrados presentan las ideas proyecto, discuten e intentan llegar a acuerdos. Estas ideas abordan temas de índole de la gestión del emprendimiento, de tipo productivo (porcino, bovino, avícola, apícola, lechería, frutícola, hortícola, agroindustria, silvícola), costos, etc. De acuerdo a uno de los técnicos del Programa “(...) *allí intervienen todas las organizaciones intermedias y se arma un ranking o listado de actividades que son prioritarias para cada región*”. Los proyectos productivos de inversión son evaluados por el Comité Coordinador integrado por INTA, Fundación ArgenINTA y el Ministerio de la Producción de Santa Fe. Aquellas ideas proyecto que son aprobadas, se transforman en proyectos y después son ejecutados, sea a través de la asistencia técnica, capacitaciones o financiamiento.

---

de perfil intermedio, como de PyMEs rurales, con la finalidad de lograr la generación de proyectos productivos con un perfil comercial sólido, incorporando y consolidando en las cadenas de valor los productos generados.

Gráfico N° 9. Proceso de tratamiento de proyectos en el marco de las MR.



Fuente: elaboración propia.

**f)** En lo que refiere a la **asistencia técnica**, ésta puede variar de acuerdo a la región y al tipo de actividad productiva, pero en general alude a todo lo que tenga que ver con el asesoramiento a productores y emprendedores sobre el desarrollo de la actividad productiva de cada uno, la gestión comercial, la formulación de los proyectos a presentar, la evaluación de las condiciones para otorgar el financiamiento y el acompañamiento una vez otorgado, la realización de trámites burocráticos, el diseño de herramientas y su coordinación y el seguimiento de procesos concretos. En general, los técnicos que brindan este tipo de asistencia pertenecen a las regiones en que trabajan y por tanto, conocen el territorio y las producciones que tienen lugar allí, generando así, vínculos de confianza con los productores y las organizaciones de modo que se logre un trabajo representativo de sus intereses.

**g)** En cuanto a las **capacitaciones**, el Programa las ofrece para los técnicos, productores y emprendedores. Entre las destinadas a técnicos, se llevó adelante “Formador de Formadores” impartidas por el Ministerio de Producción con el propósito de informar sobre el funcionamiento del PAF. Las capacitaciones a productores se desarrollaron para introducirlos en nuevas actividades productivas (alternativas a las tradicionales), difundidas por las organizaciones locales a nivel comunitario o para interiorizarlos en algún tema de especial interés, tales como costos, bromatología, comercialización, etc.

**h)** Por su parte, el **financiamiento** es otorgado para fortalecer las producciones que ya se encuentran en funcionamiento o mejorar procesos, para establecer circuitos locales/regionales de comercialización de productos, para acondicionar infraestructura existente, para el fortalecimiento institucional (recursos humanos) a fin de lograr el desarrollo territorial. En general, para el financiamiento solicitado por productores se presenta la propuesta de financiamiento y ésta es evaluada por las MR en su listado de prioridades, para su posterior aprobación. De acuerdo a los documentos consultados, los circuitos de comercialización se financian a través de convenios entre productores y emprendedores y las cadenas de mercados o supermercados de la región a fin de expandir espacios donde aquellos puedan vender su producción (góndola local), que no obstante ello, también son propuestas presentadas en las MR y se aprueban por acta.

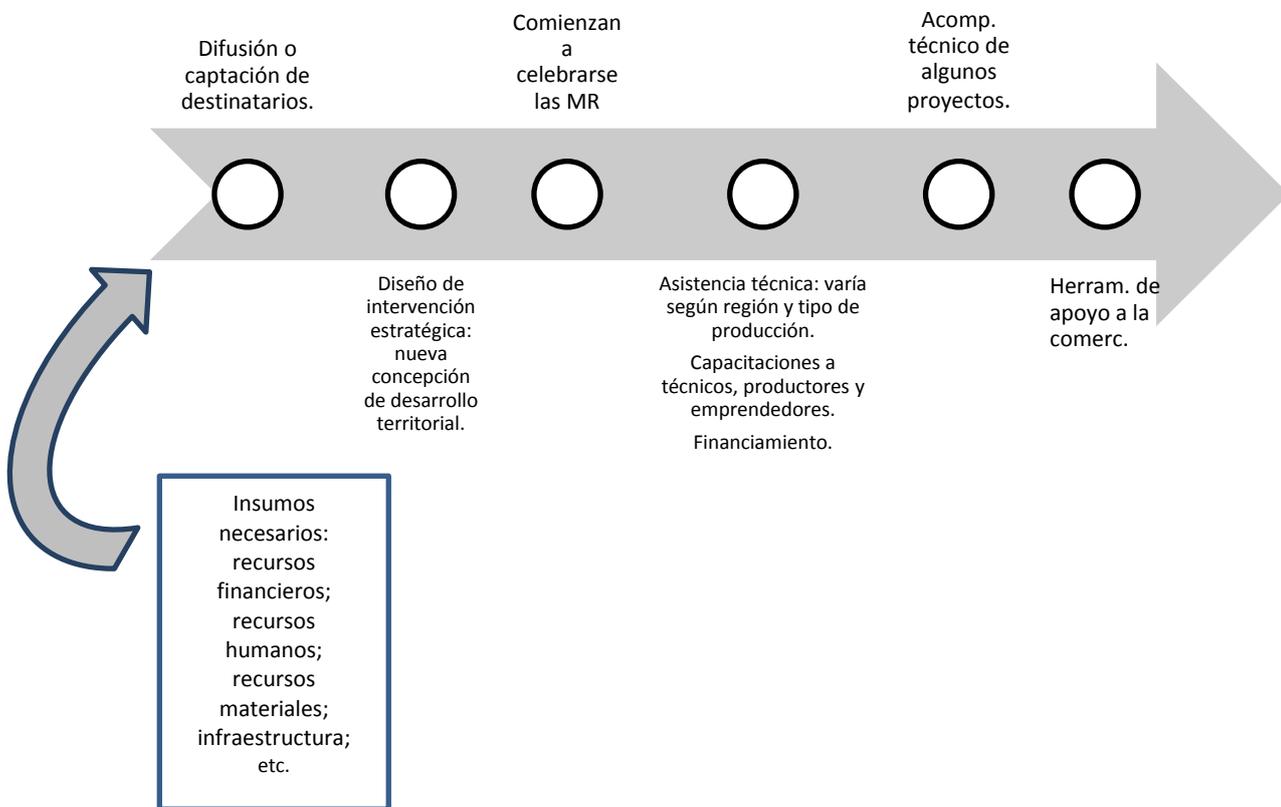
Una vez aprobadas las ideas proyecto y el comienzo de su puesta en marcha, se realiza un **acompañamiento inicial** de algunos de ellos por parte de los técnicos.

**i)** Las **herramientas de apoyo a la comercialización** intentan sustentar las producciones y establecer un vínculo entre los productores y el mercado formal. Se estipularon cuatro herramientas: góndolas locales, ferias provinciales y góndola institucional, catálogo de productos de la AF y marca provincial.

**j)** Otras actividades desarrolladas en el marco del Programa constaron de la realización de reuniones interministeriales para la tratativa de temas relevantes, la promoción de afiliaciones al Registro de Emprendedores, la inscripción de técnicos al Registro de Técnicos y la adhesión de municipios y comunas a la Ley 12.375, entre otros (Casella *et al.*, 2011).

De todo lo desarrollado en este apartado, cabe adjuntar a continuación un gráfico que da cuenta de los primeros pasos y acciones emprendidas por el Programa en su etapa inicial:

Gráfico Nº 10. Primeros pasos y acciones del Programa de Agroindustria Familiar.



Fuente: elaboración propia.

Como ya se ha mencionado, la cadena de resultados se trata de una secuencia causal construida para arribar a los objetivos propuestos y es también, en una versión más simplificada, un punto de partida en una evaluación. En este sentido, a partir de la construcción de la misma, se pensó que podría ser exhibida a los técnicos y gestores del Programa para que pudieran corregir, modificar o agregar las cuestiones que consideraran más pertinentes. En general, esta cadena fue compartida por los consultados sin modificaciones. Sí hubo, por parte de uno de los técnicos la incorporación en las actividades –y por eso, cabe la mención de este tema aquí-, del financiamiento para obras de infraestructura como una actividad en sí, que permitió el establecimiento de 3 salas de faena en 2012, y el acondicionamiento de las instalaciones preexistentes. En este sentido, a la cadena inicialmente estructurada, se le adicionan estas actividades sugeridas por uno de los integrantes del Programa (entrevista a técnico 2 del PAF).

Continuando con la cadena de resultados, a partir de los insumos y las actividades realizadas, se obtienen los **productos**. Éstos, también considerados los **resultados de**

**primer nivel**, se han trabajado de manera separada por objetivos específicos<sup>17</sup>. En lo que sigue, se describirá el análisis realizado en los meses de trabajo.

III.2.1. OE1: Alcanzar la formalización e inserción de la población objetivo en diferentes circuitos de comercialización y/o mercados.

El **financiamiento** es uno de los instrumentos del Programa que lo atraviesa transversalmente, y como tal, se constituye en uno de los elementos que procura alcanzar la formalización e inserción de los pequeños productores y emprendedores en el mercado. En este sentido, se presenta a continuación los indicadores referidos a este rubro obtenidos al año 2011:

Cuadro N° 8. Indicadores relativos al financiamiento.

Indicadores	Cifras
<b>Asistencia técnica y capacitación</b>	
Nº de proyectos aprobados en 2011 en Santa Fe	23
Monto financiado	\$340.000
<b>Fondos rotatorios</b>	
Nº de proyectos destinados a los productores en el norte con emergencia agropecuaria	4
Monto financiado	\$150.000 <sup>18</sup>
<b>Aportes no reintegrables</b>	
Nº de proyectos presentados	17
Monto financiado	\$1.300.000
Nº de localidades involucradas en la provincia	20
Nº de organizaciones de base involucradas	9
Nº de instituciones intermedias involucradas	6
Nº de destinatarios alcanzados	400

Fuente: Casella *et al.* 2011.

De acuerdo con la tabla, puede notarse que se han desembolsado importantes sumas de dinero para la ejecución de proyectos presentados por productores y emprendedores (\$1.640.000), así como es representativa la cifra de destinatarios alcanzados por este período del Programa (2010-2011). Se vislumbra un esfuerzo por aprobar los proyectos que fueron presentados: 23 proyectos orientados a la asistencia técnica y capacitación, 4 proyectos destinados a productores en emergencia agropecuaria, y 17 proyectos presentados para la obtención de aportes no

<sup>17</sup> Con respecto a los objetivos específicos, el Programa no los enuncia explícitamente, motivo por el cual y con fundamento en el documento referido al PAF y a las entrevistas realizadas, se decidió construirlos a fin de realizar un análisis sobre la lógica de funcionamiento así como entender las percepciones y valoraciones que los actores involucrados tienen con relación al Programa.

<sup>18</sup> Con el saldo restante (\$1.350.000) se prevé asistir a los productores de toda la provincia sin afectarlo a la emergencia.

reintegrables, siendo relevante destacar que éstos últimos incluyeron una participación de 20 localidades provinciales.

En lo que refiere a las cuatro **herramientas de apoyo a la comercialización**, se puede afirmar que no se encuentran en completa fase de expansión. Como previamente se ha aludido, se preveía que para el 2012 se podrían concretar plenamente, pero por diversos motivos –entre ellos, cuestiones organizativo-administrativas, escasez de recursos humanos, infraestructura, habilitaciones necesarias, etc.-, este propósito no se ha logrado. De acuerdo a lo indagado en las entrevistas y a lo leído en los documentos oficiales, se puede detallar que:

- En el caso de la góndola local hubo unos primeros avances en ciertas localidades, tales como San Genaro, pero luego el proceso quedó trunco.
- En cuanto al catálogo provincial hasta 2011 existían numerosos emprendimientos interesados en formar parte del mismo, pero aún está en proceso de elaboración.
- En materia de ferias provinciales y góndola institucional, hubo participación en algunas de ellas a nivel nacional y provincial, detalle que será exhibido en la tabla que sigue.
- La marca provincial, si bien en un comienzo se lanzaron productos con la etiqueta de “Productos de mi Tierra” para presentar esta iniciativa, en lo posterior no se continuó con dicha actividad y los productos no pudieron venderse con este nombre hasta el momento. Actualmente, esta herramienta se encuentra preparada para ser lanzada oficial y extensamente en la provincia pero aún no se aplica por cuestiones internas que restan por definir (información provista por el PAF, 2011).

Cuadro Nº 9. Indicadores relativos a las herramientas de comercialización.

Indicadores	Cifras
<b>Ferias provinciales y góndola institucional</b>	
Nº de ferias nacionales en que han participado productores y emprendedores	4
Nº de productores y emprendedores participantes de la feria provincial "Santa Fe expone"	62
Monto percibido por la participación en la feria provincial "Santa Fe expone"	\$50.000
<b>Catálogo provincial</b>	
Nº de emprendimientos inscriptos	66

Fuente: Casella *et al.* 2011.

De acuerdo con el cuadro, la feria provincial “Santa Fe expone” ha representado un evento de relevancia para productores y emprendedores que supuso ingresos por \$50.000 incluyendo a 62 productores. Por su parte, el catálogo provincial genera gran expectativa en productores y emprendedores ya que se ha creado una lista de interesados en participar de la herramienta, la cual en 2011 ascendía a 66 personas.

En términos generales, se puede concluir que este **primer objetivo específico comenzó a desarrollarse pero no se ha alcanzado completamente**. En cuanto al financiamiento, se ha notado una importante cifra destinada a la ejecución de proyectos para 2011. En lo concerniente a las herramientas de comercialización se ha destacado que no se han desplegado acabadamente por falta de desembolso de fondos, aspectos de organización interna y administrativas, infraestructura, recursos humanos, entre otras cuestiones. **Así, podría decirse que, en términos de eficacia, se ha logrado un nivel medio/bajo en la realización del OE1. En cuanto a la eficiencia puede afirmarse que el Programa también ha tenido un nivel de alcance medio/bajo.** Según técnicos y gestores del Programa, los recursos financieros, materiales y humanos se correspondieron con los tiempos previstos para su ejecución entre 2010 y 2011. El Director de Desarrollo Rural y AF, a cargo de la coordinación técnica del PAF, afirma que “(...) *En rasgos generales, se mantuvieron los tiempos planificados*”, desembolsando los fondos para la implementación de los proyectos aprobados y su posterior puesta en funcionamiento. Por su parte, las organizaciones consultadas sostienen que estos proyectos no están implementados en su totalidad dado que queda pendiente el desembolso de una segunda partida de dinero (entrevista a integrante de INCUPO). En cuanto a las herramientas, nuevamente se presentó el problema del financiamiento necesario para aplicarlas plenamente. Ya se ha aclarado que el 2012 fue un año en que no hubo avances en estos aspectos.

### III.2.2. OE2: Fortalecer las cadenas productivas existentes incorporando valor local a las producciones primarias, estableciendo de esta manera, un nexo con la demanda presente en el mercado.

El **agregado de valor** es una temática que el Programa desarrolló más extensamente en algunas regiones que en otras. El representante de FundaPaz destaca en la entrevista<sup>19</sup> que han recibido capacitaciones en agregado de valor y que han tenido buenos resultados siempre que los productores se comprometieron responsablemente en llevar adelante la actividad. Además, se consultó a INCUPO, y uno de sus integrantes destacó que recibieron aportes técnicos para la producción que les ha permitido un mayor y mejor manejo del emprendimiento de cada productor en su fase inicial.

---

<sup>19</sup> Nuevamente, no se dispone de mayores detalles porque fue respondida vía correo electrónico.

Los productores y emprendedores consultados en el sur de la provincia, contrariamente a lo declarado por los del norte, afirman no haber recibido capacitación en agregado de valor, aspecto que permite dar cuenta de un accionar dispar del Programa a lo largo del territorio. *“Hemos tenido capacitaciones sobre ventas pero no en agregado de valor”* (entrevista a Alejandro, apicultor de San Genaro). Las voces del territorio respecto del tema no sólo se hacen escuchar entre los destinatarios: *“Sobre capacitaciones en agregado de valor aún no hemos tenido novedades para transmitirle a los productores”* (técnica de la Subsecretaría de Producción de la Municipalidad de San Genaro). *“El PAF desarrolló varias herramientas pero no ha alcanzado a focalizarse aún en el agregado de valor”* (técnica de la Agencia de Desarrollo Rosario).

Gráfico Nº 11. Accionar dispar del PAF en capacitaciones en agregado de valor por región.



Fuente: elaboración propia.

Con respecto a las cifras específicas referidas a las capacitaciones en agregado de valor otorgadas, no se ha accedido a mayor información por lo que se prescinde de la presentación de un cuadro con sus respectivos indicadores.

En el documento proporcionado por el Ministerio de la Producción referente al PAF, quién fuera en aquel entonces gobernador de la provincia, destaca que *“(…) es esencial que este Programa ayude a cambiar la óptica de la AF que propicia solamente el saber hacer sin trabajar la inserción del producto en el mercado. Para lograr esto hay que fortalecer los tres pilares de ésta política: formalidad de los productores, seguridad alimentaria de las producciones y la inserción en circuitos de comercialización de productos con agregado de valor”* (Casella et al., 2011: 5). De acuerdo a lo relevado, este último pilar aún no ha sido desplegado tal y como fue plasmado en el documento referido. Si bien el agregado de valor está señalado como uno de los estándares para insertar el producto en el mercado, queda por delante un camino por recorrer: aunar voluntades y recibir fondos para su total puesta en funcionamiento.

Por otra parte, si se hace exclusiva referencia a “fortalecer las cadenas productivas”, herramientas como el financiamiento y la asistencia técnica y capacitación han contribuido a que productores y emprendedores estén en mejores condiciones, dando un salto de calidad en sus producciones. No obstante, el agregado de valor no ha sido el instrumento para su concreción: “(...) *en materia de agregado de valor se ha hecho muy poco. El agregado de valor es un concepto que primero debemos debatir y consensuar sobre aquello a lo que nos referimos: yo puedo decir que es una cosa, pero el INTA lo concibe de otra manera, y los productores de otra e incluso las organizaciones que los representan de una forma diferente*” (entrevista a Director de Desarrollo Rural y AF de la provincia). **En estos términos, se puede afirmar que en cuanto a eficacia y eficiencia se trata, el nivel de alcance de uno y otro han sido bajos, al menos en el período evaluado y ajustándose al OE2 en términos literales.**

III. 2.3. OE3: Promover la generación de redes institucionales que busquen abordar las demandas y problemáticas comunes de la población objetivo.

El instrumento principal que el Programa adopta para el trabajo en red es la instancia de la **Mesa Regional**. De esta manera, el Director de Desarrollo Rural y AF de la provincia afirma que “(...) *el trabajo inster institucional se canalizó fundamentalmente en las MR. Que las propias organizaciones puedan definir sus ejes de trabajo, que los financien y que los escuchen es muy valorado por las propias organizaciones. En las MR se trabaja con la ASSAL y Desarrollo Social, y en este sentido, se permite el trabajo en redes locales, provinciales y regionales*”. Estas MR se estructuraron respetando la regionalización de la provincia, que tienen su lógica en intentar construir un nuevo mapa de actuación a los fines de aumentar la capacidad de coordinación e integralidad de las políticas públicas (Casella *et al.*, 2011: 90). Han tenido la siguiente actuación:

Cuadro N° 10. Indicadores relativos a la participación de las instituciones en las MR.

Zona	Nº de Instituciones participantes	Nº de proyectos de Asistencia Técnica y Capacitación presentados	Nº de proyectos de Asistencia Técnica y Capacitación aprobados	Nivel de dinamismo
Zona Norte (Nodo Reconquista)	14	23	11	Alto
Zona Centro (Nodos Rafaela y Santa Fe)	21	17	9	Medio/alto
Zona Sur (Nodos Rosario y Venado Tuerto)	14	12	3	Bajo

Fuente: Casella *et al.* 2011.

El cuadro muestra que la Zona Norte, en la que se ubica el Nodo Reconquista, al norte de la provincia -la cual dispone de un mayor número de productores, organizaciones y abordaje institucional-, ha contado con la participación de 14 instituciones en las MR, que presentaron 23 proyectos de asistencia técnica y capacitación, de los cuales 11 de ellos fueron aprobados, cifra que equivale al 48% del total de presentados, dando cuenta de un alto nivel de dinamismo. En la misma lógica, la Zona Centro en la que se ubican los Nodos Rafaela y Santa Fe, justamente situados en el corazón provincial, con importante nivel de actividad también, ha contado con 21 instituciones participantes de las MR, es decir, un 33% más de instituciones que en el norte, pero con menos proyectos presentados (17), de los cuales apenas un tanto más del 50% de ellos fueron aprobados, por lo que el dinamismo de su actividad es medio/alto. Finalmente, la Zona Sur (representada por los Nodos Rosario y Venado Tuerto), caracterizada por tener menos productores, menos organizaciones y menor propensión a trabajar con las herramientas del PAF, demuestra un bajo nivel de dinamismo al contar con 14 instituciones participantes de las MR, la presentación de 12 proyectos de asistencia técnica y capacitación y la aprobación tan sólo de 3 de ellos, es decir, un 25% de los presentados.

Por otra parte, los **técnicos distribuidos territorialmente** se constituyen en nexos fundamentales para interactuar con las organizaciones de productores –o con los productores mismos, dependiendo de la circunstancia-, e intentar representar y plasmar lo más genuinamente posible las demandas de los destinatarios en acciones concretas. De esta forma, apuntan a articular interinstitucionalmente las problemáticas vinculadas a temas productivos, organizativos, de gestión o comerciales, etc. Como ya se ha mencionado, la Red de Técnicos permite a cada institución compartir los datos de los técnicos que trabajan para ella y generar un cruce de información entre todas las instituciones inscriptas. También facilita la formación y capacitación aquellos acorde a las necesidades de cada región (Casella *et al.*, 2011: 70).

A continuación, se presenta una tabla que señala algunos indicadores referidos a los técnicos integrantes de la Red:

Cuadro Nº 11. Indicadores de los técnicos inscriptos en la Red de Técnicos del PAF.

Indicadores	Cifra
Nº de técnicos inscriptos en la Red de Técnicos	160
Nº de localidades que abarcan	46
Nº de instituciones intermedias que los avalan	33

Fuente: Casella *et al.* 2011.

Los números presentados en la tabla pretenden ser sólo el comienzo de la Red de Técnicos, ya que el propósito de ésta es ampliar el Registro para disponer de recursos humanos capacitados en toda la provincia y que se encuentren disponibles para trabajar en otras regiones cuando competencias sean requeridas. De la misma manera, se apunta a ampliar el número de instituciones que los avalan así como las localidades que trabajan con ellos y solicitan sus servicios.

Otra de las maneras de abordar las problemáticas y demandas de la población destinataria del Programa es a partir de las **capacitaciones en tanto instrumentos para mejorar, ampliar y diversificar las producciones** propias de cada productor y emprendedor de acuerdo a la región a la que pertenecen. En este sentido, desde el Ministerio de Producción se realizó un relevamiento de las principales demandas de los técnicos sobre las capacitaciones necesarias según la zona en que se desempeñaban. Así, puede notarse:

Cuadro Nº 12. Demandas de capacitación presentadas por los técnicos según la zona provincial.

Zona	Demandas de capacitación
Norte	Comercialización, buenas prácticas de manufactura y fabricación, apicultura, transformación de producciones primarias, gestión y formulación de emprendimientos (diagnóstico participativo, formulación de proyectos, costos y mercadeo, estrategia de comercialización, normativas bromatológicas e impositivas, seguimiento y evaluación, cooperativismo y asociativismo, sustentabilidad del emprendimiento con una mirada social integral), caprinos (gestión y transformación, mataderos, frío, genética, comercialización, distintos kilajes, despostado, deshuesado, escabeches, curtido).
Centro	No presentó demandas al respecto.
Sur	Buenas prácticas de manufacturas, negociación, asociativismo, comunicación y marketing, estrategias de comercialización y presentación del producto, gestión de emprendimientos.

Fuente: Casella *et al.*, 2011.

La tabla anterior da cuenta de que temas como el asociativismo, la comercialización y la gestión del producto para la venta son cuestiones recurrentes en las distintas zonas que deberán ser considerados por el Programa para su implementación.

Cabe destacar que así como la mayoría de los productores, emprendedores y organizaciones de éstos se ubican principalmente en el norte de Santa Fe, de la misma manera, los técnicos se hacen presente, en su mayoría, en esta región provincial, representando un 33 % del total de los inscriptos en el Registro localizados en Reconquista (Casella *et al.*, 2011: 96).

Tabla Nº 2. Distribución en porcentaje de los técnicos en el territorio de Santa Fe.

<b>Nodo</b>	<b>Porcentaje</b>
Reconquista	33%
Rafaela	18%
Santa Fe	24%
Rosario	16%
Venado Tuerto	9%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Casella *et al.*, 2011.

La tabla da cuenta que el mayor porcentaje de los técnicos se encuentra ubicado en el centro norte de la provincia –sumando el 75% de los técnicos-, coincidiendo así con la intensidad de trabajo del PAF a lo largo de la geografía santafesina. También es de destacar, como reiteradas veces se ha mencionado, que la distribución de los técnicos, así como la intervención más marcada del Programa en estas zonas se debe a las condiciones que predominan allí (mayor cantidad de productores y emprendedores, organizaciones, cultura asociativa, etc.).

En cuanto al nivel de formación alcanzado por estos técnicos, el 74% de ellos cuenta con una formación profesional, el 19% con una tecnicatura o estudios secundarios y el 9% con una educación no formal (Casella *et al.*, 2011: 97). De aquellos que tienen una formación profesional, se especializan en:

Tabla Nº 3. Porcentajes relativos a la especialización de técnicos con formación profesional.

<b>Especialización de técnicos con formación profesional</b>	<b>Porcentaje</b>
Ciencias económicas e Información	32%
Ciencias Agropecuarias	26%
Ciencias Sociales y Jurídicas	24%
Tecnología de Alimentos	9%
Varios	8%
Ciencias de la Salud	1%
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Casella *et al.*, 2011.

La demanda en Cs. Económicas e información se corresponde con la necesidad de capacitación referida a costos, estrategias comerciales y organización comunitaria para la producción, temáticas éstas también cubiertas por técnicos especializados en Cs. Sociales y Jurídicas. Por su parte, los técnicos orientados a las Cs. Agrarias son requeridos para el manejo de producciones agropecuarias y capacidades sobre buenas prácticas (Casella *et al.*, 2011: 98).

En otro orden de cuestiones, y para adicionar otra forma promover la formación de redes entre los actores es pertinente destacar que los **gobiernos locales** son considerados actores fundamentales y como tales, es muy importante su participación en las MR. Para gestionar las herramientas del PAF existen requisitos a cumplimentar por estos gobiernos entre los que se destacan: estar adheridos a la Ley de Emprendedores (12.375) y contar con un convenio con ASSAL (Casella *et al.*, 2011: 94). En lo que sigue, se presenta una tabla que exhibe el empleo de la Ley y las localidades que firmaron contrato con la ASSAL:

Tabla N° 4. Municipios y comunas de la provincia adheridos a la Ley y con convenio con la ASSAL.

Región	Porcentaje de municipios y comunas	Nº de localidades con convenio con la Agencia Santafesina de Seguridad Alimentaria (ASSAL)	Nº de localidades adheridas a la Ley 12.375	Cantidad de municipios y comunas que reúnen ambas condiciones
Reconquista	11%	10	28	10
Rafaela	26%	13	21	6
Santa Fe	27%	15	22	11
Rosario	26%	37	24	19
Venado Tuerto	10%	22	7	7
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>97</b>	<b>102</b>	<b>53</b>

Fuente: Casella *et al.*, 2011.

De acuerdo a la tabla, se puede establecer que el centro de la provincia presenta los niveles más bajos en cuanto a reunir los dos requisitos solicitados para tener acceso a las herramientas del Programa, mientras que los Nodos Rosario y Venado Tuerto (sur) presentan una situación intermedia y finalmente, el Nodo Reconquista (norte) cuenta con una elevada participación (Casella *et al.*, 2011: 95). En definitiva, repasando los datos brindados, puede observarse que a medida que se desciende desde el norte hacia el sur provincial las diversas variables decrecen casi proporcionalmente (Ídem: 95).

Finalmente, se ha mencionado también que los **acuerdos territoriales (AT)** se erigen en formas de ordenar las demandas de los territorios y generar sinergias entre las capacidades del Estado provincial con los Estados locales e instituciones locales o regionales (Ídem: 72). Con respecto a los mismos, se tiene constancia que se

avanzaron en 13 de ellos, entre los que figuran localidades como Pérez, Coronda, San Genaro y Máximo Paz (pertenecientes a la Región Rosario), y que en 2012 se profundizó en 6 de ellos en materia de financiamiento y en actividades comprometidas a coordinar las modalidades de trabajo (entrevista con técnico 2 del PAF).

A partir de la información señalada, se puede concluir que **en cuanto a este OE3 se ha alcanzado, en rasgos generales, un alto nivel de eficacia** ya que se han presentado los avances logrados en esta materia y que indican un cumplimiento progresivo de la consolidación del trabajo en redes institucionales tendientes a abordar las problemáticas de los destinatarios del Programa. Si bien no se dispone de “cifras previstas a alcanzar” para un determinado período de tiempo y, por tanto, no se puede comparar entre lo previsto y lo alcanzado, se puede establecer que en este objetivo específico se han obtenido importantes logros. **En cuanto a la eficiencia también se ha arribado a un alto nivel de alcance** ya que en los primeros años (2010-2011) y parte de 2012, se ha presentado una correlación entre tiempos y recursos humanos, materiales y económicos. Se ha mencionado no sólo las MR, también los AT –en los que se avanzó en 6 de ellos en 2012-, el trabajo de los técnicos agrupados en el Registro y las capacitaciones demandadas -y algunas de ellas concretadas- de acuerdo a la región, que son muestras de las realizaciones obtenidas en relación a los recursos empleados por el PAF.

Para finalizar, cabe aclarar que todas las acciones emprendidas hasta el momento representan lo avanzado por el Programa en el transcurso de sus años de vida, es decir, de 2010 a 2012. Se tienen amplias expectativas sobre la evolución y avance del mismo, sobre todo, a partir del desembolso de fondos que han sido acordados, aprobados y gestionados durante 2012 y previstos para 2013.

**En líneas generales, se puede concluir que para este primer nivel de resultados, el Programa ha alcanzado algunos logros y otros han quedado pendientes.** De acuerdo a los gestores del PAF y en alusión específicamente al desarrollo de la dimensión institucional del Programa, se mostraron muy optimistas al respecto: “(...) en 2011 se superaron los objetivos: llegamos a una gran cantidad de productores, sumamos a muchas instituciones, contamos con recursos económicos. Fue en general, un año muy bueno en el que se establecían objetivos anuales e incluso semestrales” (entrevista a técnico 2 del PAF). “(...) los objetivos más inmediatos fueron conseguidos: logramos el asentamiento de las MR como esquema de participación, la conformación de la Red de Técnicos, la implementación del Fondo Rotatorio, una importante cantidad de beneficiarios capacitados. En rasgos generales, hasta 2011, se respetaron los tiempos planificados” (entrevista al Director de Desarrollo Rural y AF de la provincia). No obstante, también se han presentado desajustes o escaso desarrollo de ciertos ejes planificados tales como la expansión de las herramientas de comercialización o la incorporación del valor agregado a las producciones. Por otra parte, en 2012 se

atravesó por una fase de transición y por tanto, poco se ha avanzado en cuanto a lo previsto en la planificación: “(...) en 2012 ni siquiera se pudieron establecer objetivos. Se transitó por un período de estancamiento” (Ídem).

De acuerdo con el análisis realizado hasta el momento, resulta pertinente sintetizar los niveles de eficiencia y eficacia alcanzados por cada uno de los objetivos específicos en un cuadro en el que se incorporan los colores del semáforo a modo de hacer más representativo el alcance de uno y otro, siendo para ello que:

-  Representa un nivel óptimo de alcance de eficiencia o eficacia.
-  Representa un nivel medio de alcance de eficiencia o eficacia.
-  Representa un bajo nivel de alcance de eficiencia o eficacia.

Cabe destacar que en el cuadro se incluirán matices, dado que no en todos los casos la definición del color resultó categórica, sino que alcanzó ciertas variaciones intermedias (fundamentalmente sucede en el OE1).

Cuadro Nº 13. Valoración de los niveles de eficiencia y eficacia en cada objetivo específico del PAF.

Objetivo específico	Nivel de eficacia	Nivel de eficiencia
1. Alcanzar la formalización e inserción de la población objetivo en diferentes circuitos de comercialización y/o mercados.		
2. Fortalecer las cadenas productivas existentes incorporando valor local a las producciones primarias, estableciendo de esta manera, un nexo con la demanda presente en el mercado.		
3. Promover la generación de redes institucionales que busquen abordar las demandas y problemáticas comunes de la población objetivo.		

Fuente: elaboración propia.

### III.3. Análisis del segundo nivel de resultados: los mecanismos (factores causales) y efectos deseados

Para adentrarse en el análisis de los **resultados de segundo nivel** o los **efectos** que el PAF ha generado, este trabajo ha de valerse del enfoque basado en la teoría. En este sentido, cabe recordar que este enfoque indaga en las relaciones causa-efecto y en los mecanismos subyacentes que se presumen como responsables de dichos vínculos. *“Se entienden por mecanismos las relaciones causales que permiten avanzar hacia los cambios deseados en grupos de personas beneficiarias y en contextos dados. El análisis se centra en los factores que determinan la generación de dichos cambios”* (Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo, 2009: 44).

Las acciones implementadas han mostrado, a lo largo de este tiempo, mayor o menor capacidad para generar los cambios propuestos en función de la presencia –o ausencia- de ciertos elementos, llamados factores que, al actuar sobre un contexto y destinatarios específicos, han determinado el logro de los objetivos inicialmente propuestos (eficacia). Los factores se vinculan con las formas en que se lleva adelante cada actividad potenciando la capacidad de las intervenciones para generar cambios, de modo que en algunos casos se corresponden directamente con los objetivos, en otros lo hacen parcialmente y en otros, han consistido en resultados indirectos o “no esperados” -positivos o negativos-. A su vez, en cada caso han afectado a diversos ámbitos de incidencia (laboral, personal o social, entre otros) (Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo, 2009: 43).

Es necesario aclarar que los factores son específicos en cada caso, motivo por el cual, una modificación de los mismos o una actuación en especial podrá generar cambios en un grupo de destinatarios/as y no en otro, produciendo diversas reacciones, de acuerdo a su perfil y contexto (Ídem: 44). Así, en razón de las opiniones y perspectivas expuestas por los actores involucrados en el Programa, se observarán ciertos elementos que han determinado las características específicas de las actividades implementadas, contribuyendo así, a generar -o no- los cambios buscados.

En el desarrollo que sigue, se presentarán los **mecanismos** por cada uno de los objetivos específicos del Programa, explorados desde la **perspectiva de los destinatarios y técnicos**, así como los **factores** que incrementan las posibilidades de éxito de las acciones del Programa, desde la **óptica de técnicos y gestores** del mismo. De esta forma, en base a las opiniones de los protagonistas del PAF se vislumbran características particulares de las actividades implementadas, que permiten potenciar su capacidad para generar los cambios deseados.

### III.3.1. OE1: Alcanzar la formalización e inserción de la población objetivo en diferentes circuitos de comercialización y/o mercados.

El colectivo destinatario de productores contaba, previo surgimiento al Programa, con un escaso nivel de comercialización, y en aquellos casos, les resultaba dificultoso mantener una misma cantidad de producción en las góndolas en el tiempo, es decir, no podían garantizar la sostenibilidad de un volumen estandarizado de producción. Así lo expresan para el caso de los dulces: *“(...) tu producto se vende, pero no tengo 10 envases para llevarte mañana, los tengo para dentro de 20 días, así no se puede garantizar en el tiempo una cantidad fija”* (entrevista a Blanca, productora de San Genaro). En otros casos, participaban de ferias que se realizaban esporádicamente, y donde ellos no siempre asistían, por diversos motivos ya sea porque no les quedaba cerca, no se enteraban o no tenían cómo llegar (entrevista a Alejandro, apicultor de San Genaro). El planteo de este objetivo específico intentó dar solución a estos temas que muchas veces representaban obstáculos para obtener un ingreso estable: *“(...) además de producir pastelitos y masas, tengo que buscar otro tipo de ingreso para subsistir”* (entrevista a Blanca, productora de San Genaro). *“(...) Muchos de los productores integrantes de FundaPaz cuentan con ingresos extraprediales”* (entrevista a representante de FundaPaz). Otro de los problemas que presentaba el colectivo destinatario es *“(...) la falta de capital para producir y fundamentalmente para comercializar, y algunas de estas dificultades aún hoy persisten”* (entrevista a representante de FundaPaz).

Para alcanzar la formalización e inserción de los productores en circuitos de comercialización, se presentaron las cuatro herramientas, ya descritas en el capítulo I: apoyo a góndolas locales, ferias provinciales y góndola institucional, catálogo de productos de la agroindustria familiar y marca provincial. Para la implementación de éstas, los productores contaban con conocimientos previos sobre formas de comercialización y ciertos conceptos de bromatología. Sin embargo, fue necesario emprender numerosos trámites para la puesta en marcha de los instrumentos, entre ellos acordar las normas bromatológicas que los productos debían tener para portar la marca provincial; se requirió de un importante trabajo para el establecimiento de convenios con los mercados y supermercados de la región para colocar las producciones y efectivizar el desembolso del dinero para aplicarlas, por nombrar algunos.

El año 2012 era el estipulado para la plena puesta en marcha de estas herramientas, pero como se ha mencionado, la renovación y la reorganización de gestión llevó a un año de casi total inacción, lo cual impidió seguir con lo planificado. En esta línea, los avances que se han logrado hasta 2011 tienen que ver con la celebración de una feria provincial y cierto monto de dinero destinado a establecer puestos en ferias nacionales: *“(...) le solicitamos al PAF apoyo para presentarnos en la feria de Colón, y*

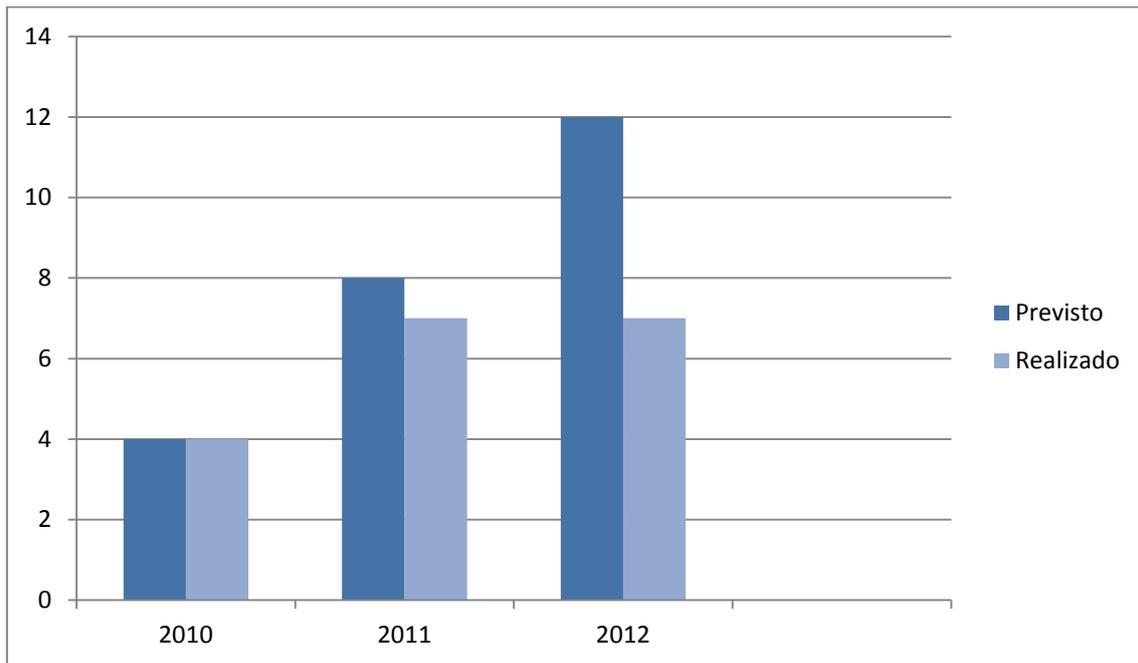
*desde allí nos proveyeron de las bolsas para entregar al cliente con el producto vendido y pagaron casi todo el stand. ¡En esa ocasión vendimos todo!*” (Entrevista a Susana, emprendedora de Rosario). Uno de los gestores del Programa expresa que una de la herramientas de comercialización, *“(…) la góndola, fue evaluada muy positivamente dentro y fuera del Programa”* (entrevista al Director de Desarrollo Rural y AF de la provincia). No obstante ello, esta herramienta no ha sido aplicada hasta el momento, al menos en los lugares consultados. En San Genaro los productores y emprendedores manifestaron haber recibido la visita y el compromiso de las autoridades del Programa para el establecimiento de la mentada góndola a principios de 2012, para luego no volver a tener novedades, especialmente de la percepción de fondos, destinados a poner efectivamente en marcha el espacio en los mercados destinado a vender los productos locales: *“(…) a principio de año vinieron del Ministerio de Producción y se reunieron con nosotros y los dueños de los supermercados para dar el toque final al acuerdo. Pero finalmente no se firmó. Éramos muchos en ese entonces, después la mayoría no vino más a las reuniones”* (entrevista a Blanca, productora de San Genaro). *“Recuerdo que hubo productores que ofrecieron sus producciones con la marca y todo. Después no tuvimos más novedades”* (entrevista a técnica del Ministerio de Producción de Santa Fe y empleada en la Subsecretaría de Producción de la Municipalidad de San Genaro).

En cuanto al tema de la marca provincial y el catálogo ya están preparados para ejecutarse, sólo queda que se apruebe una decisión interna de gestión, pero no se encuentran funcionando según lo estipulado en un principio. Si bien la marca tuvo cierto accionar inicial, las cuestiones burocráticas y de decisión trabaron su plena ejecución: *“(…) desde nuestro grupo hemos hecho cajas con distintos regalos empresariales que llevaban la etiqueta de “Productos de mi Tierra” y nosotras decíamos que formábamos parte del PAF pero después esa línea de actuación se interrumpió”* (entrevista a Susana, emprendedora de Rosario).

Por su parte, desde el norte de la provincia, INCUPO afirma que *“(…) hubo circulación de la información y el conocimiento de las herramientas de comercialización pero por no aplicarlas, no se llegó a un grado de apropiación suficiente por parte de los productores”* (entrevista a integrante de INCUPO). **En este sentido, se vuelve evidente que queda un largo camino por emprender para llegar a instalar las herramientas ya que si bien se han realizado acciones iniciales, aún no se han internalizado lo suficiente por parte de los destinatarios.**

De esta manera, puede representarse en rasgos generales, la evolución de las herramientas de comercialización mediante un gráfico que presenta un crecimiento inicial pero que en lo posterior se mantiene estable o suspendido en los años subsiguientes:

Gráfico N° 12. Evolución de las herramientas de comercialización entre 2010-2012.



Fuente: elaboración propia.

El Programa no contempló en sus inicios previsiones numéricas en cuanto a la evolución de sus herramientas de comercialización. No obstante, de acuerdo a la información recolectada, se ha intentado graficar cómo ha sido el desarrollo de las mismas, empleando números meramente figurativos para representar la mencionada evolución. En el primer año, estas herramientas fueron planificadas y se contempló cómo llevarlas a cabo y qué presupuesto les correspondería. Hubo importantes y prometedores avances iniciales. En 2011 comienzan a ejecutarse con el presupuesto asignado y a difundirse por la provincia. Cuestiones administrativas, económicas, de recursos humanos, entre otras, impidieron que se desarrollen plenamente, pero no obstruyeron un 2011 con un despliegue satisfactorio. Finalmente, en el 2012 se preveía avanzar en profundidad y adquirir un mayor financiamiento pero por las cuestiones ya aludidas a lo largo del capítulo, éste fue un año de apalancamiento en la evolución del Programa en general.

Uno de los técnicos reconoce la necesidad de un trabajo previo a la implementación de las herramientas para generar el terreno propicio para su pleno desarrollo: *“(...) Si apostamos a insertar en el mercado a los pequeños productores, estamos trabajando con un actor social con características específicas. Al ser chico, hay que empezar por ir más atrás en la cadena productiva, fortaleciéndolos con herramientas que inicialmente no son las de comercialización. Esto tiene que ver con la visión de desarrollo territorial, es decir, ver al territorio y no sólo al actor. Así, se comenzó la primera etapa con las asistencias y capacitaciones para seguir en una segunda, con la implementación efectiva de las herramientas de comercialización. El año 2012, por cuestiones de*

*organización, nos impidió avanzar en este sentido pero en 2013 se hará seguramente”* (entrevista a técnico 2 del PAF). Puede notarse que la **perspectiva de los gestores del Programa es optimista porque reconocen que la esencia de este eje del PAF es muy prometedora, sin embargo, deberán tenerlo como objetivo prioritario a desarrollar en cuanto les llegue la partida presupuestaria para que pueda efectivizarse y extenderse por el territorio.** Visto en prospectiva, se consultó a los técnicos si consideraban que las herramientas permitirán la sostenibilidad de los productores en el mercado formal, y uno de ellos respondió “(...) *no lo sé. Sí puedo decir que les abre una oportunidad. El hecho de que sea sustentable depende de muchas cuestiones, entre ellas: del propio productor, de la organización que lo apadrine, del público consumidor que compre sus productos”* (entrevista a técnico 2 del PAF).

De las entrevistas realizadas, **los productores valoran la importancia que tendrá la puesta en marcha de las herramientas en tanto les permitirán establecer un nexo sostenible con los comercios locales.** Se destaca la importancia del propósito que persiguen “(...) *participar de ferias una vez al mes permitiría tener un lugar específico donde vender la mercadería. Es una cuestión de promover esa costumbre en la gente”* (entrevista a Alejandro, apicultor de San Genaro). “*Yo fui a vender personalmente a los supermercados y en algunos no aceptaban mis productos porque les faltaba la habilitación. Si se hace lo de la góndola, sería otra nuestra situación”* (entrevista a Blanca, productora de San Genaro).

Se puede decir que **el trabajo en ferias, una de las herramientas de comercialización puesta en práctica, activó la intención de los productores y emprendedores de querer trabajar en pos de colocar sus producciones en los circuitos de comercialización, y no sólo ello, sino que el trabajo en puestos comunes como los *stands* en las ferias generaron vínculos de solidaridad entre los mismos productores.** En este sentido, se presentaban situaciones en que “(...) *iban productoras a ofrecer la degustación de sus productos y que compartían el puesto con otras productoras. Si el cliente solicitaba un sabor de dulce que una no tenía, ella misma ofrecía el de la compañera que vendía el mismo producto pero con el gusto que demandaba el comprador”* (entrevista a técnica de la Agencia de Desarrollo Rosario).

**Si bien se han iniciado acciones para la concreción de estas cuatro herramientas, este desarrollo no ha sido suficiente y además, se han distribuido disparmente en el territorio provincial.** En las entrevistas realizadas a los productores y emprendedores del sur, se demuestra una escueta expansión e incluso un cierto desconocimiento de su existencia por parte de algunos destinatarios: “(...) *las ferias de las que hemos participado no fueron organizadas por el Programa, sino que son regionales organizadas por las Municipalidades”* (Alejandro, apicultor de San Genaro) “*El PAF no nos ha brindado estas herramientas, y no conozco acuerdos con mercados para vender nuestros productos. Al menos esa es mi situación y de las mujeres con que trabajo”*

(entrevista a Susana, emprendedora de Rosario). Por su parte, en el norte existe un mayor conocimiento de las mismas pero un escaso despliegue: “(...) *hemos participado de reuniones informativas sobre las herramientas de comercialización que nos permitieron comprender su alcance así como de reuniones sobre la formulación de proyectos. Pero hasta allí ha llegado esta pata del Programa*” (entrevista a integrante de INCUPO). La voz de otra organización, FundaPaz, permite dilucidar que alguna de estas herramientas ha logrado la venta de algunos productos.

Entre los técnicos del Programa que opinan sobre las herramientas, uno de ellos destaca que respecto a la marca provincial, le surge la duda sobre cómo sostenerla con los recursos humanos disponibles, es decir, “(...) *implementar la marca abriría muchas cuestiones internas que habría que sostener y esto nos interpela sobre cómo sostenerlas*” (entrevista a técnico 2 del PAF). Por otra parte, el Director de Desarrollo Rural y AF de la provincia destaca las virtudes de estas herramientas y señala que “(...) *la descentralización de las herramientas en las organizaciones locales supone la posibilidad de que los técnicos locales den cuenta de las realidades de los productores y plantear esas necesidades*”; como factor negativo se destaca la problemática económica y la falta de coordinación con otras instituciones y organismos que intervienen en el territorio. En cuanto al tema económico, uno de los técnicos apunta que al estar centralizados los recursos, impide tener margen de acción y autonomía para actuar de acuerdo con los diversos ejes con los que dispone el Programa (entrevista a técnico 2 del PAF).

Cuadro Nº 14. Percepción de los actores sobre las herramientas de apoyo a la comercialización.

<b>Técnicos y gestores del Programa</b>	Perspectiva optimista: esencia prometedora. Deberán ser priorizadas en 2013.
	Incertidumbre sobre la sostenibilidad de las herramientas. Dependerá de distintos factores: el productor, la organización que lo apadrine, el público consumidor, etc.
	Incertidumbre sobre cómo sostener algunas de estas herramientas con la infraestructura disponible, tal como la marca provincial.
	Incertidumbre sobre la disponibilidad de fondos.
	Necesidad de trabajo coordinado con otras instituciones y organismos en el territorio.
	Necesidad de un trabajo previo para la implementación de las herramientas.
<b>Productores y emprendedores</b>	Valoran la importancia que tendrá su plena puesta en marcha.
	Alta expectativa cuando se pensó que se concretaría el establecimiento de una góndola y posterior decepción ante la no concreción. Deserción de muchos en las reuniones (San Genaro).
	Desconocimiento de las herramientas en ciertas regiones provinciales.

Fuente: elaboración propia.

La **participación de las organizaciones de productores fue importante** en tanto eran y son las encargadas de transmitir a los técnicos las características de las producciones de sus integrantes, los requisitos necesarios que los productores necesitan reunir para catalogar dentro de las herramientas, poner de manifiesto el tipo de capacitación demandado por los productores y emprendedores, entre otras. Una de estas organizaciones se caracteriza a sí misma en tanto *“(…) un equipo que en Santa Fe se integra por cuatro integrantes y que cuenta con el apoyo y aportes de otros equipos institucionales. Las familias que INCUPO acompaña y asesora desarrollan actividades productivas de autoconsumo y en algunos casos de venta de excedentes”* (entrevista a integrante de INCUPO). Como puede notarse, es general –en las organizaciones-, y marcado el énfasis en el **acompañamiento que la organización hace de los productores así como el asesoramiento, es decir, conocen la realidad de los productores, la viven con ellos y tratan de intermediar para generar acciones que mejoren sus producciones. Esta característica es más notoria en el centro norte de la**

**provincia, donde las organizaciones son más numerosas y los productores se encuentran más involucrados con un tipo de trabajo más colectivo.** Distinta es la situación en el sur donde la dispersión es lo que predomina y se torna sinuoso el camino hacia un trabajo más asociativo. De hecho, los productores y emprendedores entrevistados en esta región no pertenecen a organización alguna que los aglutine, sino que el Programa actúa de manera más directa. Siempre hay un actor que participa como intermediario y de alguna forma los reúne pero no es el mismo *modus operandi* con el que se trabaja en el centro norte. *“Somos todos emprendedores familiares pero no hemos formado una asociación ni tenemos intenciones de hacerlo, al menos por ahora”* (entrevista a Blanca, productora de San Genaro). *“Somos un grupo de emprendedoras que trabaja desde mucho antes del PAF, y nuestro vínculo con el Programa se da a través de Beatriz –técnica de la Agencia del Desarrollo Rosario–”* (entrevista a Susana, emprendedora de Rosario). *“Nosotros trabajamos directamente con los productores y emprendedores, aquí aún no hay organizaciones que medien”* (entrevista al Coordinador de Producción de la Municipalidad de San Genaro).

Cuadro N° 15. Características adoptadas por las organizaciones de productores en el marco del PAF.

<b>Organizaciones de productores</b>	Transmiten a los técnicos las necesidades, demandas y características de sus productores y emprendedores.
	Asesoramiento a los productores y emprendedores.
	Acompañamiento a los productores y emprendedores.
	Mayor concentración en el norte provincial.
	Menor presencia en el sur de la provincia.

Fuente: elaboración propia.

No sólo las cuatro herramientas buscan alcanzar la formalización e inserción en los circuitos de comercialización y/o mercados, sino que también muchos de los créditos y otros tipos de asistencia financiera otorgados permitieron avanzar en este aspecto: *“(...) el crédito que me dieron, me permitirá hacer una sala fraccionada, lo que permitirá tener las habilitaciones necesarias para vender la miel no sólo en la región sino también en cualquier lugar del país”* (entrevista a Alejandro, apicultor de San Genaro). *“Con este dinero pude comprar las máquinas y ahorrar un poco, y permitirá aumentar la producción ya que sólo con mis manos no podía hacer tanta cantidad y*

por temor a no poder cumplir, no me comprometía con la gente” (entrevista a Blanca, productora de San Genaro). “El acceso al crédito le permitió dar crecimiento a mi emprendimiento. De esta manera pude comprar equipamientos que acortan los tiempos y aumentan la producción” (entrevista a Jélica, productora de Rosario). “(...) Una de las acciones más valoradas por los productores fue el financiamiento que les permitió la construcción de una sala de faena para animales menores” (entrevista a integrante de FundaPaz). “El PAF permitió el financiamiento de proyectos comunitarios” (entrevista a integrante de INCUPO). En este sentido, puede notarse que **la asistencia financiera fue una de las acciones más valoradas por los destinatarios de Programa ya que en muchos casos les permitió ganar tiempo, reducir costos, producir en mayor cantidad, construir o remodelar infraestructura para trabajar, entre otros elementos.** Aquí, los intermediarios tuvieron un importante rol para transmitir y hacer presentes las demandas de los productores y emprendedores – específicos según la región, por lo que sus propuestas eran sobre los casos particulares que les tocaba atender-, en las MR e intentar dar cauce y adquirir el financiamiento. De esta manera, **el financiamiento de la actividad activa un mecanismo entre los productores con dificultad para producir de manera continuada que supone una mayor concentración de sus actividades en esa principal, desechando la necesidad de tener que buscar ingresos extras y generando una actitud optimista de cara a un futuro a corto y mediano plazo.** “Con la máquinas y el aumento de producción espero no tener que buscar otras fuentes de ingreso. Voy a hacer todo lo que pueda, porque mi aspiración es crecer todo lo posible. ¡Hay que salir!” (Entrevista a Blanca, productora de San Genaro).

Por otro lado, cabe mencionar entre las formas de adquisición del dinero, la presentación de proyectos individuales o asociativos. Estos segundos procuran generar una conciencia de trabajo colectivo entre productores de manera que, aunando esfuerzos, consigan beneficios que individualmente no adquirirían. Lo que sucedió en esta cuestión, fue que “(...) muchos se asociaron para conseguir los fondos porque eran conscientes que así recibirían más dinero que de forma individual, y éste no era el propósito del crédito asociativo” (entrevista a técnica 3 del PAF). Esta actitud no esperada supone que el Programa se replantee la forma de alcanzar este propósito - que resulta beneficioso para el mismo productor-.

De acuerdo con la información recopilada, se observan algunos componentes que determinaron las características específicas de las actividades implementadas y que contribuyeron -o no- al alcance de los cambios deseados. Entre estos factores caben mencionar:

- **valoración de las herramientas de comercialización:** se ha dejado en claro que estas herramientas aún no han sido aplicadas tal como estaba previsto. No obstante ello, se considera que la apreciación por parte de los productores de

las mismas se constituye en un paso previo importante al momento en que se disponga de los fondos para una óptima expansión de aquellas, y de esta manera, se podrá establecer un vínculo sólido con los comercios de la región;

- **la asistencia financiera proporcionada en el período 2010-2011:** se ha sugerido que las ayudas económicas otorgadas a los productores para ampliar, mejorar o iniciar sus actividades productivas han representado un importante incentivo motivándolos a dedicarse casi exclusivamente a esa actividad. De esta manera, estos fondos les permitieron ampliar su espectro de producción y por tanto, si todo marcha según lo previsto, incrementarán sus ingresos.
- **participación de los mediadores:** estos actores -que no sólo incluye a las organizaciones de productores, sino también a agentes institucionales como la Agencia de Desarrollo Rosario, muy reconocida por los productores del sur-, son altamente valorados por los productores en tanto son quiénes representan sus posiciones en las MR, principalmente;

Estos factores se combinaron con las características de los mismos productores y emprendedores así como con la región en que se desarrollaron. Como se ha visto, estos elementos varían ampliamente, motivo por el cual el PAF se ha desarrollado de manera disímil en lo extenso de Santa Fe. Así, se presentó un centro norte más propicio para el trabajo del Programa, con organizaciones y productores más receptivos y dispuestos a involucrarse, y por otro lado, una región sur, con menor tradición de trabajo asociativo que dificultó al Programa encontrar formas de instalarse en el modo de vida de la población objetivo -aunque también contó con cierto desarrollo-.

## Mecanismos que contribuyen a alcanzar la formalización e inserción de la población objetivo en diferentes circuitos de comercialización y/o mercados.

### Perfil de los productores

- Situación previa: no se encontraban desempleados, pero tampoco presentaban altos niveles de comercialización.
- Motivación: interés por ampliar sus canales de comercialización y medios de producción.
- Sin financiación para ampliar su producción y comercializarla a mayor escala.
- Sin un lugar estable donde colocar su producción.

### Factores potenciadores

- Valoración de las herramientas de comercialización.
- Compromiso de los intermediarios en actuar como nexo entre aquellos y el PAF.
- Asistencia financiera proporcionada en los primeros años del Programa.

### Cambios esperados

- Ampliación de la producción de los productores.

### Cambios inesperados

- Generación de vínculos de solidaridad entre productores (+).
- Cambios optimistas en las actitudes (+).
- Mayor seguridad en la producción que desarrollan (+).
- Presentación de proyectos asociativos con fines meramente económicos, sin valorar el trabajo asociativo (-).

### Ámbitos de incidencia

- Laboral.
- Personal.
- Contextual.

Fuente: elaboración propia.

Luego de haber analizado este primer OE en sus dos niveles, cabe ahora retomar la pregunta de evaluación N° 3 realizada en el capítulo previo: *“¿Ha logrado el PAF la inserción de los pequeños productores y emprendedores en los mercados formales? ¿Se han incrementado sus canales de comercialización?”*. Según la información recopilada y el análisis efectuado, no se puede afirmar el pleno logro de la inserción de los productores y emprendedores en el mercado formal ni el incremento de sus canales de comercialización. De acuerdo con los indicadores que han podido recolectarse, se sostiene que son insuficientes para corroborar su cumplimiento. Sin embargo, a lo largo de estos años de Programa se han sentado los cimientos para encaminarse hacia la efectiva concreción de estos propósitos.

III. 3.2. OE2: Fortalecer las cadenas productivas existentes incorporando valor local a las producciones primarias, estableciendo de esta manera, un nexo con la demanda presente en el mercado.

**La incorporación de valor a las producciones primarias fue una de las acciones llevadas adelante por el PAF con el propósito de que el productor pudiera vender sus productos a un precio más alto y fortalecerse como tal en la cadena productiva.** Esta acción se planteó inicialmente capacitar a los destinatarios en prácticas para que pudieran agregar valor a sus productos, adquirir conocimientos bromatológicos y todo lo relativo a la temática a fin de responder a las demandas presentes en el mercado y mejorar el producto final.

Como se ha notado previamente, **este objetivo específico no fue desarrollado extensamente**, y sólo se emprendieron unas pocas capacitaciones en elaboración de dulces, de quesos, de ensachados de leche, miel orgánica y de chacinados. Un caso que merece mención especial es el de un grupo de apicultores de Ceres quiénes recibieron la capacitación sobre la piroxina (veneno de la abeja), un potente antiinflamatorio, superior a ciertos medicamentos corticoides capaz de incentivar la producción natural de cortisona. La capacitación estuvo a cargo de un médico que la produce en la provincia de Santiago del Estero y la exporta. El principio de curación del veneno de abeja, también llamado TVA (tratamiento con veneno de abejas), se basa en la capacidad de este veneno de aumentar la circulación sanguínea, combatiendo así la artritis reumatoide, esclerosis múltiple, psoriasis, síndrome de fatiga crónica, dolor, mala circulación, herpes y depresión (información disponible en <http://www.botanical-online.com/venenodeabeja.htm>). No sólo recibieron la capacitación, también accedieron a un crédito para comprar la maquinaria especial para la producción del TVA. Si bien es un trabajo rentable, es minucioso y demanda mucho tiempo. En este sentido, se lleva a la práctica en temporadas de sequía, en los que la abeja no produce miel, y los apicultores para no perder el año, se dedican a extraer el veneno (que no implica matar al insecto) y venderlo al médico que los capacitó para su posterior exportación (entrevista a técnico 1 del PAF).

**En cuanto a la valoración de los productores con respecto a las capacitaciones, quiénes las recibieron consideran que les han sido de gran utilidad, permitiéndoles incorporar saberes y formas de trabajar su producción que desconocían.** Desde FundaPaz se destaca que han *“(...) recibido capacitaciones en agregado de valor con óptimos resultados siempre que los productores trabajaron responsablemente en la producción”* (entrevista a integrante de FundaPaz). Por su parte, desde INCUPO señalan haber recibido capacitaciones de índole más técnica para el manejo del emprendimiento en su etapa inicial (entrevista a integrante de INCUPO). Contrariamente, al realizar la misma pregunta en las entrevistas a productores y emprendedores del sur, la respuesta que predominó fue la negativa: *“(...) hasta el*

*momento no hemos recibido capacitaciones en agregado de valor” (entrevista a Blanca, productora de San Genaro) “(...) sería de utilidad que los productores conozcan más sobre las formas de procesar el producto para aumentar su precio” (entrevista a técnica del Ministerio de Producción de Santa Fe y empleada en la Subsecretaría de Producción de la Municipalidad de San Genaro).*

Otros actores del territorio consideran que las capacitaciones en agregado de valor han sido demandas presentadas por las organizaciones en las MR, y ha sido destacable el esfuerzo de los productores porque sean aprobados los proyectos vinculados a la temática: *“desde lo que yo conozco, en las MR se han presentado muchos proyectos productivos, en general tienen que ver con la demanda en agregado de valor, donde los productores se esfuerzan para que puedan concretarse”* (entrevista a la coordinadora del Distrito 6 de Mujeres Federadas Argentinas). Por otro lado, desde el mismo Programa se reconoce que han sido *“(...) pocas las capacitaciones brindadas en agregado de valor”* (entrevista al Director de Desarrollo Rural y AF de la provincia). En este sentido, desde el mismo PAF la autocrítica es realizada considerando necesario avanzar hacia un trabajo más profundo que permita extender las acciones del PAF en el tema de agregado de valor. En la misma línea, uno de los técnicos del Programa hizo hincapié en la falta de seguimiento de estas acciones ya que una vez ejecutada la capacitación, deja de evaluarse si efectivamente el productor trabaja con el conocimiento adquirido, si lo explota ampliamente y si lo incorpora sosteniblemente a lo largo del tiempo.

Cuadro Nº 16. Características adquiridas por las capacitaciones en agregado de valor.

<b>Capacitaciones en agregado de valor</b>	No se desarrollaron extensamente.
	Valoradas positivamente y aplicadas por quienes las recibieron.
	Esfuerzo de productores y sus organizaciones por lograr la aprobación de proyectos referidos al tema en las MR.
	Autocrítica del PAF por la escasa cantidad de capacitaciones en el tema brindadas.
	Falta de seguimiento y evaluación de acciones.

Fuente: elaboración propia.

Entre los factores que determinaron las características de las actividades implementadas y que intentaron alcanzar los cambios buscados, se destacan:

- **participación de las organizaciones de productores e intermediarios** en la detección de necesidades de capacitaciones en agregado de valor.
- **esfuerzo de los productores por presentar ideas proyectos** para recibir estas capacitaciones.

**Se puede destacar que las capacitaciones en agregado de valor en pos de responder a la demanda local, no han cumplido plenamente con las expectativas previstas ya que si bien, se han implementado algunas, no han sido suficientes para responder a lo estipulado.** Desde esta perspectiva, también se ha observado que los mismos integrantes del Programa la consideran como una materia pendiente. En este sentido, cabe sugerir que si bien no se han dado los cambios deseados, sí se presentan factores que dan marco a un escenario propicio para encararlos de manera directa con altas probabilidades de alcanzarlos –si se dispone de los medios necesarios, entre ellos presupuesto, recursos humanos, infraestructura, recursos materiales, etc.-.

Mecanismos que contribuyen a fortalecer las cadenas productivas existentes incorporando valor local a las producciones primarias, estableciendo de esta manera, un nexo con la demanda presente en el mercado.

#### Perfil de los productores

- Situación previa: contaban con medios para vender su producción primaria.
- Motivación: aumentar la oferta y dejar de vender exclusivamente la materia prima.
- Necesidad de que el producto responda a la demanda de mercado.

#### Factores potenciadores

- Activa participación de las organizaciones de productores e intermediarios en la detección de necesidades de capacitaciones en agregado de valor.
- Esfuerzo de los productores por presentar ideas proyectos para recibir estas capacitaciones.

#### Cambios inesperados

- En el caso específico de los apicultores que recibieron la capacitación en la extracción de piroxina, encontraron una alternativa de sustento en temporadas de sequía.

#### Ámbitos de incidencia

- Laboral.
- Social.
- Personal.

Fuente: elaboración propia.

Tras haber estudiado el OE2 cabe retomar la pregunta de evaluación Nº 4 “¿Se han implementado acciones que permitieron que la población objetivo incorpore valor y/o diversifique las producciones primarias?”. El análisis efectuado hasta el momento da cuenta de que este es el objetivo que menos avance ha tenido en cuanto a su realización. Se ha accedido a información escueta que no permitió verificar los indicadores construidos para tal pregunta, motivo por el que aquellos quedarán pendientes para el capítulo de las recomendaciones.

III. 3.3. OE3: Promover la generación de redes institucionales que busquen abordar las demandas y problemáticas comunes de la población objetivo.

Como se ha mencionado, la AF es una población que requiere la intervención de diferentes actores para alcanzar su empoderamiento en la sociedad y en la cadena

productiva. En este sentido, el PEP asienta las bases de un trabajo colectivo donde sus principales actores territoriales acuerdan las estrategias de largo plazo. Postula la concepción de la provincia como una red entrecruzada por diversos actores que apunta a alcanzar un equilibrio territorial dinámico. *“Si pretendemos el desarrollo en un territorio, tenemos que incorporar actores que, a priori, no están incluidos (porque no reúnen las características de la población destinataria), como el empresario mediano, que puede aportar al proceso en general pero también hay que considerar cómo se lo inserta. Es decir, debemos reconocer que en determinados procesos se requiere de la incorporación de agentes a los que no orientamos nuestras acciones pero que por sus características productivas los necesitamos, y mucho”* (entrevista a técnico 2 del PAF).

En la misma sintonía, el PAF plantea un trabajo que involucra a quiénes de una manera u otra forman parte del territorio. Llevar a la práctica este objetivo implica emplear distintos instrumentos. El más destacado es la **Mesa Regional** que, como se ha descrito anteriormente, es un espacio interinstitucional que reúne a diversos actores para que debatan y consensuen la implementación de los instrumentos del Programa a los fines de *“(…) fortalecer la inserción de los pequeños productores y emprendedores en las diferentes cadenas de valor agroalimentarias”* (Resolución 235/11). Entre los actores que intervienen, está presente la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SsAF), dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. No obstante su participación en las MR, ha sucedido en repetidas ocasiones, que el accionar del Estado Nacional –y los organismos e instituciones afines-, y el del Estado provincial no coinciden, entre otros factores, por pertenecer a banderas políticas diferentes, interviniendo separadamente sobre una misma población generando superposiciones que podrían evitarse.

Por otro lado, ya se ha mencionado que durante 2011 se celebraron muchas MR, difiriendo el número de reuniones de acuerdo al Nodo. De esta manera, se presentaron distintas ideas proyecto para ser aprobadas y posteriormente ejecutadas, de acuerdo a la región y actividades productivas de cada una de ellas. Al respecto, **los productores del norte manifestaron satisfacción con estas instancias en las cuales, a través de sus representantes, pueden hacer llegar sus demandas e incluso concretarlas en el corto y mediano plazo.** Se ha destacado que *“(…) las MR sirvieron para hacer funcionar el Fondo Rotatorio adaptándolo a las necesidades de los beneficiarios”* (entrevista a integrante de INCUPO). *“(…) hemos participado de las MR y los productores se han mostrado conformes con los resultados obtenidos de dichas instancias”* (entrevista a integrante de FundaPaz). Los destinatarios valoran la posibilidad de que las reuniones se descentralicen, que puedan celebrarse en lugares relativamente cercanos y donde las propuestas realizadas y aprobadas coincidan con las necesidades y demandas territoriales de cada región. **Contrariamente, los productores entrevistados del sur no han tenido la oportunidad de participar de las**

**mencionadas Mesas** “(...) sabemos que existen las MR pero no nos han convocado” (entrevista a Susana, emprendedora de Rosario). “(...) no nos ha llegado información sobre lo que son las Mesas Regionales” (entrevista al Coordinador de Producción de la Municipalidad de San Genaro).

**Los técnicos también insisten en resaltar la importancia de las Mesas y destacan la existencia de un espacio de diálogo en el que las partes involucradas toman protagonismo en igual medida.** En palabras de sus gestores y técnicos: “(...) las MR convocan a las organizaciones, universidades, INTA, INTI, SsAF, etc. que permite actuar en forma de redes locales independientemente de ellos, generando relaciones y contactos beneficiosos para ellos” (entrevista al Director de Desarrollo Rural y AF). “(...) en el Nodo Rafaela, hubo un grupo de tamberos de Ceres que se contactó con el INTI lácteos para el desarrollo de un trabajo. Ese enlace se dio en una MR” (Ídem). “(...) La idea de las MR es que se presenten los temas importantes y entre todos se debatan. De allí se establece un ranking de prioridades y se analizan las herramientas que más se adecuan según la demanda. En cuanto a la participación, siempre hay algunos que participan mucho y otros que son más receptivos” (entrevista a técnico 1 del PAF). “Todas las herramientas del Programa se canalizan a través de las instituciones. Por cuestiones de escala, la provincia no puede ir directamente al productor. Así, las MR son las instancias en que las organizaciones de productores llevan al debate las principales demandas de aquellos” (entrevista a técnico 2 del PAF).

Cabe destacar nuevamente, que las MR se desplegaron extensamente a lo largo de 2011, mientras que en 2012 no tuvieron el mismo dinamismo: “(...) actualmente las MR no funcionan con regularidad (en 2012 sólo hubo una sola reunión), no hemos recibido nuevas convocatorias” (entrevista a representante de INCUPO). Desde el Programa persiguen como fin “(...) profundizarlas y que encuentren otro sentido, pero para eso, nosotros tenemos que dar señales. Este año (2012) sólo hemos podido trabajar con una MR para el fondo rotatorio, que además nosotros definimos, entonces hay poca participación en ese sentido. Pero esta es una herramienta particular que debe ser reforzada cada vez más” (entrevista a técnico 2 del PAF). De esta manera, **desde dentro del mismo Programa se reconoce la importancia de las MR y de la necesidad de fortalecerlas y continuar destinando fondos para que puedan extenderse y ampliarse de manera que se tornen en un pilar estratégico para canalizar las principales demandas de productores y emprendedores.**

Cuadro N° 17. Valoración de las MR por los principales actores.

Actores	Valoración	Observaciones
Productores del norte	Alta	En ellas canalizan sus demandas y muchas veces las concretan.
Productores del sur	Baja	Desconocimiento en muchos casos. Sin participación.
Técnicos y gestores	Medio/alta	Reconocimiento de su importancia. Expectativas altas en el corto, mediano y largo plazo.

Fuente: elaboración propia.

La Ley 12.375, que norma los acuerdos con municipios y comunas, también puede ser entendida como una forma de generar vínculos institucionales entre los actores en pos de *“(...) fomentar la conformación de ámbitos locales y/o regionales de concertación de políticas públicas”* (Ley 12.375 - Modelo de Acta Acuerdo entre la Unidad Ejecutora Provincial y Comuna). La adhesión a esta ley también permite el acceso a la **Red de Técnicos**, aspecto que supone que los municipios y comunas tienen la intención de participar para acceder a ese beneficio, cuestión que también es valorada positivamente por los técnicos consultados: *“(...) el rol de los técnicos es importante porque somos nosotros quiénes, en trabajo conjunto con las organizaciones de los productores e intermediarios, formulamos los proyectos para responder a las demandas de la población destinataria”* (entrevista a técnico 1 del PAF). *“(...) Te puedo decir cómo debería funcionar esta Red: estar a disposición de quién la demande por el trabajo específico al que se dedica cada técnico. Actualmente, se están actualizando el listado de técnicos y se apunta a que sea una base de datos de público acceso para todos”* (entrevista a técnico 2 del PAF). No obstante ello, actores del territorio elevan sus críticas a la Red de Técnicos en sí, reclamando que muchas veces quiénes ocupan ese lugar: *“(...) no están motivados, no tienen incentivos, e incluso a veces no sabemos si realmente están formados para ser técnicos”* (entrevista realizada a la coordinadora del Distrito 6 de Mujeres Federadas Argentinas).

Otro de los instrumentos del PAF son los **acuerdos territoriales** fundados en el *“(...) interés de compartir acciones, experiencias y recursos de diferentes actores presentes en el territorio que se proponen trabajar con un objetivo de orden superior a los individuales”* (material proporcionado por el Ministerio de Producción de la provincia de Santa Fe). A partir de estos acuerdos, la Dirección Provincial de Desarrollo Territorial se propone fortalecer los entramados institucionales públicos y privados de los territorios que permitan mejorar los entornos productivos y la oferta de servicios de apoyo al desarrollo para optimizar el desempeño de los diferentes sistemas productivos. En este camino, los acuerdos territoriales celebrados hasta el momento han sido 12 con fines crediticios, y uno de ganado menor (que alude al establecimiento de una sala de faena), y de éstos, en 2012 se ha avanzado con 6 de ellos, principalmente en materia de financiamiento, en el compromiso de actividades

conjuntas y en lograr establecer una coordinación (entrevista realizada a técnico 2 del PAF).

**Estos acuerdos gozan de aceptación entre los actores participantes, en tanto destacan que por medio de éstos, pueden dejar por escrito un convenio en el que todos se comprometen a alcanzar determinados fines.** De esta manera, el Director de Desarrollo Rural y AF afirma que *“(...) avanzar en un esquema de AT implica orientar tus herramientas a un punto específico que fue definido por sus propios actores”*. El equipo del PAF confía en que 2013 será un año en que llegue el financiamiento estipulado para concretar muchos AT que han quedado pendientes, sobre todo de 2012 (entrevista con técnica 3 del PAF), provenientes fundamentalmente del Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR). Sobre estos fondos se ha programado la implementación de muchas de las herramientas del PAF, entre ellas, la concreción de los AT y la plena puesta en marcha de las herramientas de comercialización.

**Estas instancias que tienden al trabajo en red para el logro de objetivos comunes, son destacadas por los mismos destinatarios ya que perciben que los actores estatales e instituciones aúnan esfuerzos para que ellos puedan mejorar la calidad de sus producciones, generando actitudes optimistas de cara a un futuro a corto y mediano plazo, motivándolos a profundizar actividades familiares de tradición:** *“trabajaba sólo con mis manos pero esto no me alcanzaba. Saber que hubo personas que me ayudaron a conseguir el crédito es muy bueno. Beatriz –técnica de Agencia de Desarrollo Rosario- está siempre colaborando, ayudándonos en la elaboración de los proyectos. (...) Mi aspiración es crecer todo lo que pueda”* (entrevista a Blanca, productora de san Genaro). *“(...) la sala fraccionada que podré hacer me permitirá tener las habilitaciones y vender a otros lugares. Ese esfuerzo fue de muchos y de insistir... ¡tres veces presenté el proyecto!”* (Entrevista a Alejandro, apicultor de San Genaro).

Cuadro N° 18. Percepciones de los técnicos del PAF y las organizaciones territoriales sobre la Red de Técnicos y los AT.

Instrumento	Valoración de los técnicos del Programa	Valoración de las organizaciones del territorio.
Red de Técnicos	-Permite la intercomunicación entre actores. -Recomendación de hacerlo de público acceso.	-Valoración positiva sobre su potencialidad. -Crítica: algunos técnicos participantes de la Red no están motivados y hasta no están capacitados.
Acuerdos territoriales	-Valoración positiva: permiten dejar sentado por escrito un compromiso asumido para el logro de un objetivo común. -Altas expectativas para 2013.	-Permite que los actores, sobre todo los estatales, se comprometan y aúnen esfuerzos para mejorar sus producciones.

Fuente: elaboración propia.

## Mecanismos que contribuyen a promover la generación de redes institucionales que busquen abordar las demandas y problemáticas comunes de la población objetivo

### Perfil de los productores

- Situación previa: productores que trabajaban con distintos actores institucionales pero de manera desperdigada, sin un enfoque de trabajo común.
- Motivación: generar un proceso de *feedback* con otros actores para hacer viables las propuestas de mejora en sus producciones.
- Necesidad de ser partícipes en las discusiones sobre su situación de vida y los proyectos atinentes al sector.

### Factores potenciadores

- Activa participación de las organizaciones de productores e intermediarios en las instancias de diálogo.
- Relación positiva entre la celebración de MR, AT y otros encuentros, las expectativas de los destinatarios y necesidades territoriales de cada región –en el caso que estas instancias se desarrollaron de acuerdo a lo estipulado–.

### Cambios esperados

- Trabajo en red con la participación de diversos actores comprometidos en la ejecución de proyectos y programas orientados a la AF.
- MR como instancia principal de debate y diálogo, representativa de los distintos intereses.

### Ámbitos de incidencia

- Laboral.
- Social
- Individual
- Contextual.

Fuente: elaboración propia.

El análisis de este objetivo intenta responder a las preguntas de evaluación Nº 5 y 6 planteadas en el primer capítulo: “¿Existe efectivamente una transversalidad y genuinos espacios de diálogo entre los distintos actores involucrados en el PAF?” y “¿Existen acciones coordinadas entre los actores institucionales contemplados en el Programa que aborden de manera integral e integrada las demandas de los productores y emprendedores?”. En este sentido y a lo largo del estudio de este OE3, se ha dado cuenta de varios indicadores construidos a los efectos de responder estas preguntas. Entre ellos caben destacar: Nº de actores involucrados; temas debatidos en las MR; Nº de técnicos registrados en la Red de Técnicos; Nº de municipios y comunas adheridos a la Ley 12.375; Nº de acuerdos territoriales celebrados entre distintos actores; grado de satisfacción de los actores con respecto a la participación en las instancias de diálogo (MR); Nº de actores institucionales trabajando efectivamente en

el PAF; etc. No obstante ello, quedan otros indicadores por responder que serán sugeridos en el próximo capítulo.

Para finalizar, cabe sostener que los años de accionar del PAF han permitido analizar los cambios provocados en sus destinatarios e incluso las condiciones instaladas para que las modificaciones que aún no se han producido, se generen en un corto, mediano y largo plazo. En el siguiente capítulo, se señalarán algunas conclusiones del desarrollo emprendido que servirán de insumo para realizar las recomendaciones de cara al apartado posterior.

**CAPITULO IV.**  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## IV. 1. Conclusiones

### IV. 1.1. En referencia a los objetivos del trabajo de investigación

En primer lugar, el **objetivo general que persiguió este trabajo fue evaluar los resultados generados por el PAF desde el momento de su creación hasta la actualidad, es decir, se efectuó un recorte temporal extendido entre 2010 y 2012.** Para alcanzar tal propósito se establecieron objetivos específicos que permitieran desagregar este general de modo de poder avanzar en su análisis. En este sentido, **se procuró identificar qué resultados esperaba obtener el Programa y cuáles son los que efectivamente arrojó a la fecha** (objetivo específico 1 del trabajo de investigación). De acuerdo con el estudio emprendido y desarrollado a lo largo de los capítulos de la presente investigación, se ha corroborado que, si bien se han dado grandes avances previstos—sobre todo en asistencia financiera, asesoramiento técnico, capacitaciones, entre otros—, existen aristas del Programa que no han alcanzado el desarrollo esperado. En principio, las dos etapas claramente marcadas por los actores han impedido un curso fluido del Programa, generando problemas en cuanto a la ejecución de las acciones previstas para 2012, que a lo largo de ese año no pudieron concretarse. De esta manera, se habrán de multiplicar los esfuerzos para que esta división o desfase no vuelva a surgir y se aliente por el normal curso de intervención estipulado.

Muchos **factores no contemplados por el PAF han incidido negativamente en su normal desempeño**, entre ellos, problemas políticos entre los niveles estatales (nacionales vs provinciales y municipales), escasa cultura asociativa en los destinatarios del sur sobre todo, cambio de la gestión política, falta de fondos para poner en funcionamiento muchas de las herramientas, etc. Son éstas cuestiones que pueden replantearse en una nueva revisión del Programa e incorporarse sin problemas a un nuevo esquema de funcionamiento.

Por otro lado, **se procuró detectar los factores incidentes que permitieran avanzar o retroceder hacia los resultados deseados** (objetivo específico 2 del trabajo de investigación). En el marco de este estudio, se decidió adoptar parte del enfoque de la evaluación basada en la teoría ya que permite centrar el estudio en dos aspectos fundamentales:

- Las respuestas generadas por el Programa en su población destinataria.
- Las relaciones causa-efecto que se presumen como responsables de dichas respuestas.

En esta línea, se trabajó en **detectar aquellos elementos diferenciales que de una forma u otra contribuyeron a cumplir -o no- con cada objetivo específico del Programa.** Unos influyeron de manera más persistente mientras que otros, si bien

fueron señalados, no intervinieron con ahínco para el logro de dichos objetivos. Sin embargo, se considera de gran utilidad su detección ya que sienta un precedente para que quién disponga de este trabajo y sea participante del Programa, pueda contar con algunos indicios desde dónde comenzar focalizar el esfuerzo, siempre que comparta las perspectivas aquí vertidas.

Finalmente, se estableció como tercer y último objetivo específico de este trabajo la **sugerencia de recomendaciones tendientes a fortalecer y mejorar el desarrollo del PAF**. Sobre el final de este capítulo se hará mención sobre las mismas, resaltando que si bien no pretenden ser las únicas respuestas para el mejor desempeño del Programa, aspiran a constituirse en una guía tentativa que tenga como fin la consolidación definitiva y la difusión que aquel necesita.

En otro orden de cuestiones, el capítulo II en que se presenta el PAF, se hace mención del Programa que inspiró su accionar: **Fábrica do Agricultor**, del estado de Paraná, Brasil. Tras numerosos intercambios con los coordinadores del mismo, se accedió a datos que resultan alentadores para el PAF. Si bien Fábrica do Agricultor cuenta con 14 años de historia, su trabajo permanente sumado a las voluntades políticas y asignación presupuestaria, han logrado óptimos resultados, institucionalizando algunas prácticas tales como la celebración de las ferias anuales, que reúnen a miles de consumidores y otros tantos productores interesados en participar. Predomina un alto nivel de satisfacción con el Programa y cuenta con un favorable apoyo por parte de la gestión estadual. Estos indicios dan provechosos augurios para el futuro del PAF a mediano y largo plazo, considerando la posibilidad de disponer de fondos, recursos (humanos y materiales), y voluntades que se orienten hacia un mismo horizonte. Algunas de las recomendaciones sugeridas en el apartado siguiente tal vez puedan contribuir a encauzar los cursos de acción hacia ese camino.

Por otro lado, cabe aquí retomar las preguntas de evaluación más generales formuladas en el primer capítulo: *“¿Cómo ha contribuido el PAF al desarrollo socio-productivo de la población objetivo en el territorio de la provincia de Santa Fe?”* (Nº 1) y *“¿De qué manera el PAF ha promovido el arraigo y la integración socio-económica de la población objetivo en el territorio de la provincia de Santa Fe?”* (Nº 2). En este sentido, hay ciertos indicadores que se han mencionado y otros que se pueden deducir del análisis, entre ellos: porcentaje de técnicos trabajando en territorio; Nº de reuniones de las MR; Nº de proyectos elaborados y presentados en las MR para solicitar financiamiento; Nº de proyectos aprobados y financiados; Nº de productores con proyecto de crear asociaciones en la región en un futuro próximo. Hay otros tantos que no cuentan con una sistematización apropiada para llevar un seguimiento sobre la evolución del Programa, aspectos que serán sugeridos en el próximo apartado. Del análisis e indicadores esgrimidos, se puede inferir que el PAF se encuentra encaminado hacia el logro del desarrollo socio productivo de su población objetivo y está

trabajando para promover su arraigo e integración socio económicas, pero éstos son propósitos que requieren de un arduo trabajo y tiempo para alcanzarlos satisfactoriamente.

#### IV. 1.2. Conclusiones generales

De acuerdo con el análisis realizado a lo largo de este trabajo, resulta conveniente exponer algunas conclusiones que emergen del estudio del Programa y que pretenden ser un sostén para las recomendaciones posteriores:

1. En principio, y a modo de hallazgo de investigación, cabe afirmar que este trabajo evalúa el **accionar del PAF desde el año 2010 hasta 2012**, período en el que se presentan **dos etapas claramente marcadas** por todos los actores institucionales consultados: **una primera, entre 2010 y 2011, y una segunda que comprende el año 2012**. Durante la primera etapa, el Programa se desplegó -si bien disparmente-, por el territorio de la provincia intentando llegar a una gran cantidad de productores, poniendo en marcha sus instrumentos, brindando capacitaciones, asistencias de índole técnica y financiera, comenzando de esta forma, a concretar los objetivos propuestos. En el 2011, hubo elecciones provinciales donde se escogieron nuevas autoridades, y aunque el signo político continuó siendo el mismo, los equipos de trabajo y gestión fueron mayoritariamente renovados. En este sentido, el año 2012 fue un año de recambio, de *asentamiento de la gestión entrante*, de definición de líneas de trabajo, motivo por el cual muchos de los proyectos, programas y planes hasta el momento en ejecución, quedaron en un estado de *stand by* o de suspensión. Es por este motivo que ante la consulta por la evolución del Programa en cuestión, es persistente el interés por distinguir claramente las dos etapas: una primera, exitosa, y una segunda, de apalancamiento. Finalmente, según las previsiones de los mismos integrantes del Programa, se espera que a partir de 2013 el PAF vuelva a reactivarse, recibiendo entre otros aportes, el financiamiento prometido desde PRODEAR. A los fines de volver más notoria esta distinción, se intentará trazar una línea histórica representativa de estos momentos:

Gráfico N° 13. Línea histórica con las etapas evaluadas del PAF.



Fuente: elaboración propia.

2. Se ha referido previamente al proceso de **difusión del Programa**, y al respecto, cabe destacar que si bien ésta ha sido para toda la provincia, emergen críticas por parte de **algunas organizaciones que consideran insuficiente la promoción del mismo** porque no llega a todas partes: “Al PAF le falta difusión y presupuesto, principalmente” (entrevista realizada a la coordinadora del Distrito 6 de Mujeres Federadas Argentinas).

3. Retomando el tema referido al **diseño metodológico**, se puede afirmar que si bien se ha intentado continuar con la misma línea planteada por el PEP, procurando abordar equitativamente todo el territorio, dadas las características de las diferentes zonas, se han presentado dificultades para actuar por igual en aquellas. De acuerdo a los técnicos y funcionarios del PAF así como a miembros de organizaciones que han trabajado con éste, el **centro norte de la provincia** -por su bagaje institucional, gran cantidad de organizaciones de productores y mayor número de éstos últimos-, **ha recibido y utilizado más ampliamente los instrumentos del Programa**. Por otra parte, **el sur** -por tener menos productores y por ende, menos organizaciones que trabajen con éstos generando conciencia de trabajo conjunto<sup>20</sup>, **no se ha mostrado tan participativo del Programa**, lo cual se ha reflejado en los escasos proyectos presentados por organizaciones de productores y número de técnicos presentes en territorio. De esta forma, en algunos casos el Programa no se ha adaptado a las necesidades concretas y diferenciales de las diversas zonas santafesinas.

4. **El financiamiento fue uno de los instrumentos más valorados por el colectivo destinatario del Programa**, extendiéndose durante la primera etapa, mientras que en la segunda se transitó por el ya mencionado proceso de transición en el que el flujo de fondos estuvo suspendido. Por su parte, el Fondo Rotatorio ha sido destinado a financiar diversas actividades, entre ellas, apuntalar procesos de agregado de valor (Casella *et al.*, 2011: 75), instrumento que no se ha priorizado en estos años de Programa.

5. Las **capacitaciones presentaron un desarrollo dispar**, ya que si bien aquellas orientadas al agregado de valor no se extendieron en el territorio, la difusión de las destinadas a actividades alternativas a las producciones tradicionales derivó en un especial interés por parte de los pobladores de distintas ciudades y localidades que se acercaron a participar y se integraron a los grupos de productores previamente interesados en ellas (Casella *et al.*, 2011: 100). Además, se han brindado

---

<sup>20</sup>Además de estas características, en el sur de Santa Fe prevalece el cultivo de soja, el cual abarca grandes extensiones de tierra y es practicado por medianos y grandes productores. La expansión de la soja tanto a nivel nacional como provincial se da por un doble fenómeno: por avances sobre superficies forrajeras y campos naturales (pastizales y montes naturales), y por sustitución de otros cultivos agrícolas.

capacitaciones en cuestiones técnicas que permitieron mayor manejo de los emprendimientos en su fase inicial, en bromatología, costos, elaboración de proyectos, entre otras.

6. En cuanto a las **herramientas para la comercialización no han alcanzado un pleno despliegue** por cuestiones ya aludidas, motivo por el que tendrán que ser priorizadas en el mediano plazo ya que gozan de gran aceptación entre los destinatarios y de una alta valoración entre los técnicos y gestores del mismo Programa.

7. Por su parte, en las **MR** se priorizan permanentemente acciones que buscan destrabar cuellos de botella en los distintos procesos territoriales. De esta manera, **se erigen en instancias fundamentales por las que tienen que transitar las ideas o proyectos de los actores y a través del debate, se establecen listas de las cuestiones primarias a resolver**. Durante la primera etapa han tenido un importante despliegue tratando de abarcar todas las demandas, presentando no obstante, un desarrollo diferencial a lo largo de la geografía provincial. Durante la segunda etapa, no se han celebrado con la misma intensidad, por el contrario, tan sólo se ha trabajado en una sola. Por otro lado, a pesar de su participación a través de la SsAF en algunas MR, el Estado Nacional ha intervenido en el territorio separadamente, con sus programas y proyectos sobre la misma población, redoblando los esfuerzos y actuando por fuera de la lógica que proponen las mentadas MR.

8. La relevancia otorgada a las MR y otras acciones del Programa, dan cuenta de la **preponderancia otorgada por el mismo a la diversidad de agentes vinculados a la temática**, intentando en todo momento hacerse eco de las percepciones y valoraciones del universo actoral interviniente.

9. Los proyectos de productores y emprendedores aprobados y ejecutados no han contado con un seguimiento ni acompañamiento debido por parte del Programa en general, motivo por el cual **no se dispone en el Ministerio de la Producción de una sistematización de esta información**. En otras palabras, no se cuenta con un documento que contenga qué proyectos fueron financiados, cuáles eran sus objetivos, un análisis de sostenibilidad de los mismos, y un seguimiento que dé cuenta de sus avances y retrocesos, o la evolución en cuanto a lo propuesto por aquellos. Más allá del acompañamiento inicial en algunos proyectos aprobados y financiados, no hay una continuidad que permita evaluar si en el mediano y largo plazo esa actividad productiva es sostenible. Los técnicos así lo expresan *“(...) el seguimiento de estas actividades es fundamental pero hoy en día no se lleva la práctica”*. En este sentido, se presenta una vacancia que deberá ser priorizada para que el mismo Programa optimice su trabajo y permita rendir cuenta de cuán fructíferas son sus acciones.

**10.** Desde el PAF se destaca que **los retrasos temporales en la implementación de medidas o el otorgamiento de fondos, muchas veces afectan las expectativas creadas por los productores** (Casella *et al.*, 2011: 110). Las trabas burocráticas y solicitud de requisitos excesivos para algunos trámites afectan la confianza y entusiasmo que muchos destinatarios depositan en el Programa, aspecto que habrá de considerarse muy especialmente en las recomendaciones de mejora.

**11.** Al haber sido el año 2012 de transición, **han quedado temas pendientes para concretar en 2013**. Entre ellos, los técnicos y gestores señalan que el gobierno digital ha permanecido aplazado, ya que ha presentado problemas para subir a la web oficial de la provincia la información suficiente a la que pueden acceder los interesados en el Programa en lo relativo a cómo participar del mismo, cómo presentar proyectos, condiciones para conformar una asociación, etc. *“(...) para implementar la plataforma digital se necesita financiamiento, y por ello, no hemos podido avanzar en ese sentido. Sí hemos avanzado en tener todo preparado para cuando nos llegue el dinero y contratemos un técnico que se encargue de ello. Ahora que recuerdo, cuando salió el fondo rotatorio en 2012, las documentaciones e informes se enviaron todas por mail y se publicaron por la web los proyectos aprobados. Eso implica que hay mayor predisposición a incorporar las TIC`s en lo cotidiano”*.

Gráfico Nº 14. Cuadro resumen de las conclusiones esgrimidas.

Evolución	• Dos etapas: primera exitosa (2010-2011), y segunda de apalancamiento (2012).
Difusión	• No se ha desplegado en todo el territorio de la misma manera.
Diseño metodológico	• A pesar de las intenciones de llegar por igual a toda la provincia, se desarrolló disparmente en el territorio, principalmente por las características de cada región.
Financiamiento	• Herramienta muy valorada por los destinatarios.
Capacitaciones	• Desarrollo dispar. Escasas en agregado de valor, valoradas en actividades alternativas a las tradicionales, otras en costos, bromatología, elaboración de proyectos, etc.
Herramientas para la comercialización	• No tuvieron un pleno despliegue. Se requiere de más recursos humanos, financieros, materiales.
Mesas Regionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procuran alcanzar el fortalecimiento institucional.</li> <li>• Instancias por las que transitan y se aprueban los proyectos de los productores.</li> <li>• Primera etapa con importante despliegue.</li> <li>• Intervención del Estado Nac. en algunas MR pero también a través de sus propias líneas de intervención.</li> </ul>
Lógica actoral	• Alta consideración de los agentes involucrados en la temática.
Proyectos de productores y emprendedores	• Sin un seguimiento ni acompañamiento. Autocrítica del Programa.
Retrasos de tiempos y trabas burocráticas	• Afectan las expectativas de los productores, fomentando una pérdida de confianza en el Programa.
Gestión digital	• Pendiente para la realización de ciertos trámites y acceso a la información.

Fuente: elaboración propia.

En líneas generales, el presente apartado ha intentado hacer un breve recorrido por las actuaciones emprendidas por el PAF con el fin de concretar los objetivos trazados. Éstas han mostrado mayor o menor capacidad para generar los cambios pretendidos de acuerdo a la presencia o ausencia de ciertos factores que, al actuar sobre un contexto y destinatarios específicos, han determinado el éxito de las actuaciones. Se ha notado que hay claras diferencias regionales en la extensión del territorio que van desde el tipo de producción que se desarrolla, la cantidad de productores, sus características, cantidad de organizaciones de productores y tradiciones de trabajo, entre otras, y en este sentido, el Programa ha gozado de mayor o menor aceptación trabajando disímilmente en diversas zonas de una misma provincia. Así, la combinación de ciertos factores ha provocado los cambios esperados en ciertas personas, mientras que en otros casos no los ha generado, motivo por el que se vuelve

necesario un tipo de trabajo previo. También se han presentado cambios inesperados, ya sean positivos o negativos, que son válidos para su inclusión en el análisis, y en todos los casos, estos cambios afectaron distintos ámbitos de incidencia (laboral, personal, social, contextual, etc.).

A continuación, se proponen las recomendaciones esbozadas a partir del análisis de las conclusiones precedentemente esgrimidas.

## IV. 2. Recomendaciones

### IV.2.1. Recomendaciones generales

A partir del análisis efectuado anteriormente, destacando las fortalezas y debilidades que ha presentado el Programa a lo largo de estos años, se considera pertinente realizar algunas recomendaciones que, sin la pretensión de ser definitivas, tienden a mejorar aquellos aspectos que aún no funcionan debidamente o fortalecer otros que requieren de una concentración mayor de voluntades y esfuerzos.

**1. El Programa no publicó un documento de planificación que permitiera comparar lo previsto en sus inicios y contrastarlo con lo efectivamente logrado.** Sí se ha accedido al documento oficial, publicado en 2011 con su objetivo general y sus dimensiones, las formas operativas para concretarlo e incluso, se cuenta con unas aproximaciones a sus primeros resultados. Además, y como hallazgo de investigación, se ha analizado que **el Programa presentó dos etapas claramente diferenciadas:** una exitosa y otra de apalancamiento. Se ha notado que la segunda ha perjudicado el accionar del Programa, observándose así una variación en el dinamismo e impulso adquirido entre 2010 y 2011.

Dados estos elementos, la primera recomendación se centra en la elaboración y publicación de **informes anuales que den cuenta de los resultados que va conquistando el Programa para tener así, un parámetro de comparación entre un período y otro y analizar si el accionar de éste contribuye realmente a concretar su propósito principal.** Estos informes habrán de contar con indicadores cuantitativos sencillos y claramente identificados, así como con un sistema adecuado de recolección y gestión de la información sobre los productores y emprendedores del Programa. En el presente trabajo se ha intentado llevar adelante esta tarea con la escasa información disponible en los informes y con los testimonios recogidos.

En el mismo camino, cabe destacar que **el modelo teórico aplicado en este documento intentó detectar aquellos factores potenciadores de éxito tendientes a alcanzar los cambios propuestos.** En este sentido, pudo observarse que debido a ciertos déficits -escasos fondos, falta de recursos humanos, de organización interna del Programa, etc.-, resultó conflictivo el logro de los efectos previstos. No obstante ello, en muchos casos se dejaron sentadas las condiciones necesarias para encaminarse hacia el logro de los mentados cambios. En este sentido, **se recomienda supervisar los pasos previos detectados para que, una vez superadas las limitaciones antes nombradas, analizar si encuentran confirmación en los hechos.**

**2. Por su parte y más específicamente, en relación a los proyectos presentados y aprobados de productores, no se dispone de un seguimiento ni acompañamiento correspondiente por parte del Programa** que permita conocer el grado de avance o retroceso de cada uno. **Se vuelve necesario proponer además, el establecimiento de**

**un sistema de seguimiento de los proyectos de productores y emprendedores que permitan dar cuenta del estado de avance de cada uno:** qué han logrado, qué necesitan de aquí en adelante, grado de satisfacción, propuestas de mejora, entre otros aspectos, para verificar la evolución y la sostenibilidad de cada uno de ellos.

A partir de estas sugerencias, la información alcanzará una sistematización que permitirá contar con datos concretos sobre la evolución y desarrollo del Programa, permitiendo proyectar acciones a corto, mediano y largo plazo.

**3.** Vinculada a las recomendaciones anteriores, la **difusión del Programa** se considera un factor relevante que aún no ha llegado a toda la extensión provincial. En este sentido y con fundamento en el concepto de desarrollo socio territorial esgrimido por el mismo, **se propone ampliar los canales de comunicación y de propagación del PAF intentando arribar a los lugares más pequeños y recónditos que más necesitan del apoyo y sustento de éste, intentando fortalecer las producciones, diversificarlas, o salvaguardarlas de las grandes corporaciones.** Así, el PAF ha de plantearse además, **llegar no sólo a los productores y emprendedores destinatarios, sino extender su red de intervención a otros sectores de la sociedad** por medio de **campañas de sensibilización** con el objeto de darlo a conocer e invitar a participar a aquellos que tengan perfiles acordes. Se ha comentado sobre casos en que pobladores de pequeñas ciudades se han acercado a participar del Programa porque les resultó atractivo desarrollar un emprendimiento o actividad productiva. **Se sugiere así, la promoción de reuniones informativas en distintas ciudades –por fuera del marco de las MR-, con el propósito de publicitar el Programa y dar a conocer sus instrumentos y acciones,** reforzando de esta forma, la presencia de la Dirección de Desarrollo Territorial – encargada de la ejecución del PAF-, en el territorio.

**4.** El **diseño metodológico** no ha resultado suficiente para cubrir la extensión de la provincia equitativamente, sobre todo por las marcadas diferencias entre las regiones de Santa Fe. En el sur, las buenas condiciones de las tierras, sumado al uso diferencial de las tecnologías e incentivos para producir, coexiste con entramados institucionales débiles para los sectores y actores que no participan de dichas dinámicas. Lo antedicho dificulta el desarrollo de acciones tendientes a revertir los impactos negativos del actual modelo de crecimiento, como sucede con el PAF. Dados distintos elementos (trayectorias institucionales, presencia diferencial del Ministerio, tipo de producciones, necesidades socio-productivas, territorios tradicionalmente asistidos, etc.), el entramado institucional del centro, y sobre todo, del norte es más apto, a priori, para gestionar las herramientas de financiamiento, de capacitación y asistencia del Programa (Casella *et al.*, 2011: 111). Dadas estas distancias entre las regiones, se sugiere **localizar el foco en el sur** donde, si bien, se dispone de una menor cantidad de productores y emprendedores, requieren de las intervenciones del Programa. Esta propuesta no implica desestimar lo avanzado en el centro norte, sino que se

continuará trabajando allí y además se sumarán esfuerzos para extender lo mayor posible el Programa en el sur provincial. En este sentido, la propuesta **es instrumentar los mecanismos adecuados para que las líneas de acción emprendidas por el Programa se adapten mejor a las necesidades de productores y emprendedores atendiendo a las especificidades de las diferentes regiones provinciales.**

5. En cuanto a la cuestión estrictamente económica, es pertinente sugerir un **esfuerzo por que el Programa cumpla sus propósitos de acuerdo al presupuesto asignado para que los productores y emprendedores no sólo se sientan satisfechos con el mismo sino que también puedan conocer el destino de los fondos previstos, y así lo recomienden a pares o personas de su comunidad logrando extender la red de interesados en participar**, alentando la difusión del mismo, sugerencia hecha anteriormente. Este esfuerzo por respetar los fondos y ejecutarlos a su tiempo implicará además no generar falsas expectativas en su población objetivo. En concatenación con lo antedicho, también resulta recomendable que el Programa, y todos los actores involucrados con potestad para hacerlo, se esfuercen porque éste cuente con un **presupuesto propio.**

6. Ya se ha notado que uno de los instrumentos más valorados por los destinatarios del Programa han sido los aportes financieros destinados a ampliar las producciones, diversificarlas o mejorarlas de alguna otra forma. En este sentido, **al acceder a los fondos acordados para 2013 se espera que no sólo se continúen con estas líneas de financiamiento tan valoradas por los productores, sino también que se apueste a emprender la ejecución de las herramientas de comercialización, la plena utilidad de la plataforma digital, el avance sobre los AT y MR, entre otros asuntos pendientes.** Además, se vuelve prioritario que los **fondos rotatorios sean efectivamente desembolsados para orientarlos a las capacitaciones en agregado de valor**, las cuales, como se ha mencionado, bregan por establecer un nexo de los productores con el mercado formal. Desde el mismo Programa destacan que los retrasos temporales en la implementación de medidas o el otorgamiento de fondos, muchas veces afectan las expectativas creadas por los pequeños productores, por lo que habrá que dar cada paso a su debido tiempo sin anticiparse hasta no tener certeza de cumplir con lo prometido. **Que los destinatarios confíen en el Programa es un factor fundamental** que lo fortalece y contribuye al incremento de sus interesados.

7. En lo atinente a las **capacitaciones**, se recomienda la generación de **una grilla con las capacitaciones a implementar según la región y necesidades de las poblaciones**, sujetas a un diagnóstico previo y como resultado de las demandas presentadas en las reuniones en el marco de las MR.

Se sugiere además, **continuar con los ciclos de capacitaciones hacia los técnicos** de modo que al especializarse en diferentes temas, puedan en lo posterior, transmitirlo a

los destinatarios del Programa, o a los intermediarios que ulteriormente se encargarán de comunicarlo a productores y emprendedores. Para ello, **se cree apropiado escuchar a las instituciones y a los mismos productores a fin de focalizar el trabajo de formación en función de esa demanda.** También resulta sugerente proponer la **percepción de incentivos** económicos o de otro tipo por cantidad de proyectos presentados en representación de su Nodo, por caso. Esto daría cuenta de la motivación e incentivo con que trabajan los técnicos realizando un esfuerzo para que las MR se nutran de ideas para ser debatidas y ponderadas, y posteriormente, ejecutadas.

**8.** En cuanto a las **herramientas para la comercialización, la propuesta pasa por fortalecerlas para otorgarles la importancia que revisten y ejecutarlas al disponer de la partida prevista.** De acuerdo a los consultados, las condiciones para su implementación ya están dadas, sólo resta contar con el dinero para su efectiva puesta en funcionamiento.

**9.** Al respecto de las **MR**, desde el Programa se afirma que ni en las de buen desempeño ni en las de bajo, se ha avanzado en el **trabajo sobre aspectos estratégicos.** En el primer caso, el intenso trabajo operativo y el tratamiento del fondo rotatorio marginaron a un segundo plano la arista estratégica. En las Mesas del sur, si bien hubo algunos avances en este camino, la falta de rutina de trabajo dadas las escasas capacidades para la labor operativa que demanda el PAF, generó desaliento como consecuencia de la falta de sustento práctico de lo planificado (Casella *et al.*, 2011: 92). En este sentido, se propone profundizar el esfuerzo por tratar de dar solución a este tema ya que también es una pata fundamental del Programa. **En el primer caso bien puede establecerse en la agenda y como tema de tratamiento seguro previo a cada Mesa, o podría agregarse una Mesa mensual dedicada específicamente a trabajar sobre la cuestión estratégica.** En las Mesas del sur, se **habrá de trabajar profundamente para que las reuniones sean una constante generando conciencia sobre la importancia de gestión en red y los beneficios que ésta acarrea.** Tal vez las **visitas de los compañeros del norte exponiendo los resultados de sus MR puedan resultar un estímulo para aquellos que se desempeñan en el sur.** Además de eso, se sugiere fortalecer el espacio de las MR a través de **talleres de sensibilización, de información y de capacitación,** entre otros.

**10.** Las MR han intervenido para canalizar gran parte de las demandas planteadas por los productores y emprendedores, esforzándose por intentar darles cause y concretarlas. Según una entrevista de monitoreo realizada por el Programa a las instituciones intermedias participantes, se destaca una valoración positiva acerca de estas instancias, ya que han facilitado *“(…) la articulación con el Estado provincial, dando a conocer los variados programas de desarrollo del Ministerio de la Producción, y permitieron presentar las demandas de los sectores productivos de la región”* (Casella

*et al.*, 2011: 94). En este sentido, las MR implicaron articulaciones entre los diferentes actores con miras a concretar objetivos comunes. No obstante ello, un comentario repetido en las entrevistas realizadas fue la **falta de coordinación entre el Estado Nacional, por un lado, y el provincial y locales, por otro**, por lo que resulta conveniente sugerir un **esfuerzo por alcanzar un trabajo conjunto entre las instancias estatales de modo que las acciones sobre una misma población objetivo no se dupliquen ni se superpongan de modo que puedan atender distintas aristas que hacen a una misma problemática de manera integrada**. De la misma manera, las instituciones dependientes de uno y otro Estado habrán de **coordinar sus líneas de intervención para evitar solapamientos y alcanzar un mismo camino de actuación**. Retomando la relevancia de la MR, se destaca el hecho de que **las mismas poblaciones involucradas puedan expresar sus necesidades y posibles soluciones alternativas**, logrando a su vez, no sólo mejorar la propia calidad de vida sino también derivar en recomendaciones para optimizar la gestión de las intervenciones públicas en la provincia, convirtiéndose esta dinámica en un proceso de ida y vuelta constante.

**11.** Centrando el énfasis en la dinámica actoral, se sugiere **indagar si los destinatarios están satisfechos con los productos que el PAF les brinda**. Así, será importante saber si los productores y emprendedores están a gusto con las capacitaciones brindadas, con la asistencia técnica ofrecida, con los fondos proporcionados, con las herramientas de comercialización, con la representación en las MR, entre otros elementos. Podrán realizarse **encuestas de calidad o entrevistas a representantes territoriales para indagar esta perspectiva**, es decir, efectuar un trabajo de campo en la provincia y conocer qué opina su población destinataria.

**12.** Otro aspecto que merece especial atención es que el documento oficial del PAF indica que su accionar ha generado instancias de encuentro entre los productores antes desconocidos motivándolos a emprender acciones conjuntas. También se ha recogido que muchas veces estas asociaciones eran por fines netamente económicos. En base a esta afirmación, se cree sugerente colocar el **foco en la promoción de la cultura del asociativismo**, en el énfasis de los beneficios que puede traer acarreado el trabajo mancomunado, y cuánto puede crecer el propio emprendimiento individual no sólo incrementando los ingresos sino también –y sobre todo-, ganando experiencia en la actividad desarrollada. Para ello, **se sugiere no sólo charlas, acompañamiento constante por parte de los técnicos e intermediarios, sino que también se propone el intercambio de experiencias, viajes de productores a otras regiones de la provincia, e incluso a Brasil -donde se gestó el Programa que inspiró al PAF-, para que conozcan otras formas de organización y que puedan vivenciar cómo es trabajar asociadamente, y cuán provechoso puede resultar**. Otra recomendación para promover esta forma de trabajo asociativa es la **multiplicación de ferias** con una relativa frecuencia ya que se ha mencionado que estos espacios no sólo motivan a

productores y emprendedores a producir especialmente para esas ocasiones, sino que además fomentan los vínculos de solidaridad que emergen entre los participantes, y que se extienden a largo plazo.

**13.** Es menester **fortalecer el rol protagónico** que han de cumplir los **actores territoriales intermedios** en el marco del Programa. Se ha mencionado que es prácticamente imposible que el Programa llegue a cada productor de la provincia. Por lo tanto, las organizaciones de productores y los intermediarios (a través de instituciones municipales o provinciales) deben ejercer un papel de transmitir a técnicos y gestores cuáles son las demandas y prioridades de los productores y emprendedores de cada región. *“Esta figura, al convivir cotidianamente con los destinatarios analiza quién produce qué e intenta reunirlos y así va juntando las piezas, puede ver las cuestiones que otros no pueden en un principio. Se convierte en el hombre de confianza de los productores, y sabe qué le puede interesar a un productor de otro y así los va reuniendo...”* (entrevista a técnica de la Agencia de Desarrollo Rosario). De esta manera, el actor territorial intermedio trabaja para compatibilizar intereses y luego transmitirlos a los “representantes institucionales” que tantas veces resultan inalcanzables para los productores y emprendedores. Así, el papel que juega esta figura se constituye en un factor que puede acelerar o inhibir el cambio. No obstante su importancia, no siempre es **retribuido económicamente por su trabajo, por lo que se sugiere incentivarlo en este sentido**. No sólo se trata de **fortalecer estas figuras** sino de detectar quiénes tengan estas cualidades en lo extenso de la provincia, es decir, **identificar agentes con visión de desarrollo territorial**, con capacidad para sentarse con diferentes personas (y con múltiples perspectivas) en una mesa e intentar consensuar una línea de trabajo. *“El actor territorial tiene que poder hacer que los demás se armen”* (entrevista a técnica de la Agencia de Desarrollo Rosario).

**14.** Se ha comprobado que las **organizaciones participantes de productores y emprendedores**, al contar con trayectorias y niveles de consolidación institucional distintos, tienen desarrollos actuales diversos. Por tanto, **se propone** en primer lugar, **el establecimiento de los objetivos de trabajo claros así como la definición de misión y visión de cada una de ellas**, puesto que sin estos elementos se llega a cuestionar el mismo rol de la organización en diferentes instancias (Casella *et al.*, 2011: 112). En este camino, resulta fundamental el **trabajo interinstitucional** a los fines de que, compartiendo perspectivas comunes sobre el tratamiento de la AF, **estos agentes se autorreconozcan como actores indispensables para el sector**, teniendo considerables cuestiones para aportar.

**15.** Por otro lado, resulta importante fortalecer la cadena productiva en la que participan los productores y emprendedores, tarea que implica **involucrar actores que en un principio no estaban contemplados** pero que se constituyen en un eslabón

necesario. Es el caso de los **grandes productores o empresarios** que son ineludibles considerar en tanto son ellos quiénes compran los insumos que los más pequeños producen –entre otras acciones-, de manera que el foco se coloca en el territorio a nivel general y no en el actor en particular.

**16. Se aconseja también colocar el foco en cuestiones que no alcanzaron la trascendencia esperada** por escaso control en su proceso de diseño y ejecución, como por caso la **gestión de la plataforma digital, el funcionamiento y la gestión en ciertas acciones, los recursos humanos, por nombrar algunos**. Esto implicará destinar un porcentaje de los fondos asignados en resolver estas cuestiones ya contempladas en los comienzos del PAF. No obstante, no debe olvidarse que muchos de estos procesos no pudieron ser controlados porque predominaron urgencias que debieron ser atendidas con anterioridad impidiendo así, llevar un seguimiento sobre la evolución de los mismos.

#### **IV. 2. 2. Una propuesta para implementar las recomendaciones**

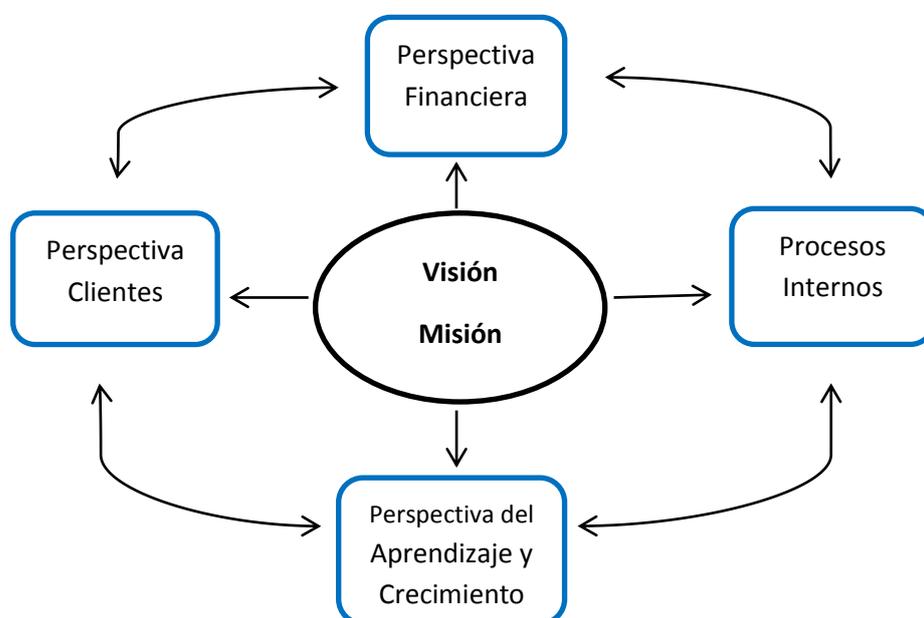
De las recomendaciones antes expuestas, se ha derivado la propuesta de una herramienta que facilitará la implementación de muchas de ellas, permitiendo sistematizar cierta información y velar por el cumplimiento de objetivos establecidos.

En este sentido, se presenta el **cuadro de mando integral (CMI** en adelante) en tanto herramienta de control -creada en 1992 por Robert Kaplan y David Norton-, que se ha empleado en los últimos años en la gestión de organizaciones -si bien desde sus comienzos se aplicó en las empresas del sector privado-. Ésta “(...) traduce la estrategia y la misión de una organización en un amplio conjunto de medidas de la actuación, que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica” (Kaplan y Norton, 1996: 18). Para lograr esto, se establecen elementos intangibles que repercuten en los resultados, así como su vinculación a los indicadores financieros y a la estrategia. De esta manera, los indicadores financieros (que muestran lo ocurrido en el pasado) se integran con los no financieros (que harán lo posible en el futuro), interrelacionándose en un esquema que permite comprender las interdependencias entre los diferentes elementos, así como su coherencia con la estrategia y la visión de la organización (Borrero Sánchez y Vargas Sánchez, 2005: 2). De esta manera, los autores de este instrumento sostienen que es un nuevo marco o estructura creada para integrar indicadores derivados de la estrategia (Kaplan y Norton, 1996: 38).

El CMI considera cuatro perspectivas: la perspectiva financiera, la perspectiva de los clientes, la perspectiva de los procesos internos del negocio y la perspectiva del aprendizaje y crecimiento, las cuales se vinculan entre sí, a través de relaciones de causa y efecto. Como se ha sugerido, comenzó aplicándose y ha tenido éxito en el ámbito privado, donde el fin último es alcanzar el lucro, por lo cual la perspectiva

financiera domina en la estructura del CMI, quedando supeditadas las otras tres perspectivas del modelo al logro del máximo beneficio (Bastidas y Ripoll Feliu, 2003: 25).

Gráfico Nº 15. Perspectivas del CMI desde el sector privado.



Fuente: elaboración propia.

Las cuatro perspectivas antes mencionadas no operan de manera aislada, sino que responden al proceso de generar valor, mediante un ensamblaje a través del desarrollo de las capacidades individuales y la integración de las mismas en los procesos de la organización, orientadas a satisfacer las expectativas de los clientes, para el caso que aquí compete, destinatarios. Para cada una de ellas es necesario identificar **factores clave del éxito** y sus **indicadores** correspondientes, así como relaciones causa efecto entre los factores clave que explican cómo conseguir mejores resultados. Por tanto, no sólo se trata de detectar indicadores sino que se pretende que éstos estén relacionados entre sí, así se obtiene información no sólo de lo que está pasando sino también del porqué está sucediendo (Borrero Sánchez y Vargas Sánchez, 2005: 3).

El CMI apunta a equilibrar los objetivos a corto plazo con aquellos a largo plazo de modo que contribuye a que el control de gestión adquiera una dimensión estratégica (Smith, 1990). Entre las bondades que ofrece esta herramienta se pueden destacar:

- Permite clarificar la estrategia y conseguir el consenso sobre ella.
- Es muy útil para comunicar la estrategia a toda la organización.
- Ayuda a delinear los objetivos de cada empleado con los de la organización.
- Vincula los objetivos estratégicos con los objetivos a largo plazo y los presupuestos anuales.

- Al identificar los factores-clave del éxito, puede ser de gran ayuda para favorecer la reingeniería y la mejora continua.
- Contribuye a la revisión constante de la estrategia
- Genera un *feedback* para aprender sobre la estrategia y mejorarla (Kaplan y Norton, 1996: 38) (Borrero Sánchez y Vargas Sánchez, 2005: 4).

**En el ámbito público el orden de las perspectivas cambia, ya que el fin último no es obtener una ganancia sino lograr el bienestar de la sociedad**, por lo que cada una de aquellas se redefine en función de este propósito. El CMI recoge una metodología para implantar la estrategia de una organización (Kaplan y Norton 1996 en Bastidas y Ripoll Feliu, 2003: 25) a través de la comunicación y alineación de dicha estrategia a todos los niveles organizacionales. **Si bien en la bibliografía el modelo de análisis referido es aplicado a las organizaciones, esta primera aproximación al CMI facilita una adaptación del mismo a la estructura de funcionamiento del PAF.**

#### Perspectiva de los destinatarios

En el caso de las organizaciones sin fines de lucro, el cliente, cuya denominación puede variar de acuerdo al tipo de servicio que se otorgue (contribuyente, ciudadano, socio, paciente, destinatario, etc.), por lo general suele ser el eje sobre el que se estructura la misión y visión, siendo así que la pregunta a satisfacer sería: *“¿Cuál es el valor de la proposición al cliente que hará que esté satisfecho, y que consideremos que cumplimos nuestra misión?”* (López Hernández *et al.*, 2007: 48). **En el caso del PAF interesa conocer si los destinatarios están satisfechos con los productos que éste les brinda.**

Para considerar esta perspectiva se sugiere considerar los siguientes indicadores, los cuales han sido propuestos en las diferentes preguntas de evaluación y otros que se han confeccionado en función de la mencionada perspectiva –y de acuerdo a las recomendaciones antes sugeridas–.

## Cuadro N° 19. Indicadores para la perspectiva de los destinatarios.

<b>Perspectiva de los destinatarios</b>	Nº de productores y emprendedores que han incrementado sus ingresos debido a las acciones del PAF.
	Nº de productores y emprendedores que han ampliado su producción debido a las acciones del PAF.
	Porcentaje de participación de los pequeños productores y emprendedores en mercados formales.
	Financiamiento destinado a capacitaciones en prácticas de comercialización.
	Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a las capacitaciones recibidas.
	Nº de pequeños productores y emprendedores que aplicaron los conocimientos y venden sus producciones con un valor agregado.
	Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a la presentación en ferias nacionales y provinciales.
	Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a la promoción de sus productos en el catálogo de productos de la provincia.
	Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a la venta de sus productos en una góndola institucional.
	Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a la venta de sus productos bajo la marca provincial.
	Nº de productores y emprendedores que fueron beneficiarios de al menos una de las herramientas de comercialización.
	Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a la asistencia técnica recibida.
	Monto destinado a la asistencia financiera de productores y emprendedores.
	Nº de productores y emprendedores que se encuentran trabajando en conjunto y es beneficioso para ellos.
	Nº de prácticas conjuntas llevadas adelante por los pequeños productores y emprendedores (presentación en ferias, góndolas, etc.).
	Nº de productores con proyectos de crear asociaciones en la región en un futuro próximo propuestas por el PAF.
Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a las acciones del PAF.	

Fuente: elaboración propia.

### Perspectiva del aprendizaje y crecimiento

Cuando se tiene por objetivo modificar la forma de realizar las acciones, el principal elemento a considerar son quiénes están encargados de llevarlas a la práctica: el personal. La pregunta a responder sería “(...) *¿qué es lo que necesitamos cambiar en nuestra infraestructura o capital intelectual para alcanzar los objetivos de nuestros procesos internos?*” (López Hernández *et al.*, 2007: 50). Los recursos humanos del PAF, principalmente los técnicos y gestores, habrán de sentirse motivados e incitados a emprender los cambios, estar capacitados para ejecutar sus funciones adecuadamente, contar con los recursos materiales suficientes para efectuar esas funciones, entre otros.

Como se ha mencionado reiteradas veces, el Programa en tratamiento involucra una importante cantidad de actores por lo que no se acota exclusivamente a técnicos y destinatarios, y que inevitablemente forman parte del engranaje que se encarga de contribuir a alcanzar los objetivos de los procesos internos y que por ende, aluden al aprendizaje y al crecimiento.

Si no se cuenta con empleados y actores relevantes satisfechos, difícilmente se alcancen destinatarios conformes con la organización -o el Programa en este caso-. Es muy importante no descuidar esta perspectiva (López Hernández *et al.*, 2007: 50).

A continuación, se exhibe una tabla con los indicadores propuestos para la perspectiva del aprendizaje y crecimiento. Nuevamente, algunos de estos indicadores están contemplados en la cadena de resultados, otros en las preguntas de evaluación pero no han podido ser relevados ya que no se dispone de la información, y otros indicadores han sido construidos a los fines del modelo propuesto.

Cuadro N° 20. Indicadores para la perspectiva de aprendizaje y crecimiento.

<b>Perspectiva del aprendizaje y crecimiento</b>	<b>Técnicos</b>
	Nº de técnicos registrados en la Red de Técnicos.
	Porcentaje de técnicos trabajando en territorio.
	Financiamiento destinado a capacitaciones de técnicos encargados de capacitar a la población objetivo.
	Nº de técnicos capacitados.
	Grado de satisfacción de los técnicos con respecto a las capacitaciones recibidas.
	Disponibilidad de recursos materiales para realizar su trabajo (movilidad, espacios para reuniones, sistemas informáticos adecuados, etc.).
	Financiamiento destinado a promover actividades que fomenten la motivación de los técnicos (premios, intercambio de experiencias, retroalimentación con técnicos de diversos lugares de la provincia).
	Grado de participación de los técnicos en las acciones del Programa (presentación de ideas proyectos de los productores, asistencia a las MR, esfuerzo por arribar a AT, etc.).
	Grado de satisfacción de los técnicos con respecto al desarrollo del PAF en el territorio.
	<b>Actores territoriales intermedios</b>
	Nº de actores territoriales intermedios identificados.
	Financiamiento destinado a incentivar el trabajo de los actores territoriales intermedios.
	Financiamiento destinado a capacitaciones de los actores territoriales intermedios.
	Grado de satisfacción de los actores territoriales intermedios con respecto a las capacitaciones.
	Disponibilidad de recursos materiales para realizar su trabajo (movilidad, espacios para reuniones, sistemas informáticos adecuados, etc.).
	Grado de satisfacción de los actores territoriales intermedios con relación al PAF.
	Nº de municipios y comunas adheridos a la Ley 12.375.
	Nº de organizaciones participantes que cuentan con un documento en el que declaran su misión y visión.
	Nº de organizaciones participantes que cuentan con objetivos declarados y dirigen su accionar en pro de alcanzarlos.
	Nº de organizaciones participantes que presentan informes anuales con acciones realizadas y balances.
	Nº de organizaciones participantes que trabajan con otras organizaciones, compartiendo concepciones y metodologías de abordajes de situación.
	Nº de actores institucionales trabajando efectivamente en el PAF.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro N° 21. Indicadores complementarios referentes a los actores de la cadena productiva.

<b>Actores de la cadena productiva</b>	Nº actores participantes en la cadena productiva.
	Grado de satisfacción de los pequeños productores y emprendedores con respecto a la participación de los grandes en la cadena productiva (respecto a la compra de insumos, intermediación con los mercados, adición de nuevos contactos, etc.).

Fuente: elaboración propia.

### Perspectiva de los procesos internos

Esta perspectiva pretende analizar cuál es la cadena de valor que permite ofrecer los productos o servicios de una organización o el Programa, para este caso, teniendo como objetivo final la satisfacción de la población objetivo. En este sentido, la pregunta que guía esta perspectiva sería: *“Para satisfacer a nuestros clientes respetando las restricciones presupuestarias, ¿en qué procesos debemos destacarnos?”* (López Hernández *et al.*, 2007: 49). Esta perspectiva se asocia al concepto de **calidad** en tanto el producto o servicio final que llega al destinatario es el resultado de muchos controles de calidad ofrecidos desde el diseño mismo de cada acción. Los esfuerzos en la mejora de los procesos deben ser sostenidos en el tiempo para alcanzar los objetivos propuestos. En el caso del PAF, se exhiben a continuación los indicadores pensados para el análisis de los procesos internos y el control de su calidad:

## Cuadro N° 22. Indicadores de los procesos internos.

<b>Perspectiva de los procesos internos</b>	Análisis de difusión y promoción del Programa.
	Nº de veces en que se modifican las estructuras de capacitaciones hasta adaptarlas a las necesidades de cada región.
	Plazos en que se dictan las capacitaciones demandadas.
	Nº de reuniones de las MR por Nodo.
	Temas debatidos en las MR.
	Nº de veces en que se modifican las agendas de las MR hasta incorporar todas las cuestiones consideradas imprescindibles (entre ellas, las estratégicas).
	Nº de proyectos elaborados y presentados en las MR para solicitar financiamiento.
	Nº promedio de actores involucrados en las MR.
	Nº de canales de comercialización nuevos detectados en relación a los existentes previa implementación del Programa.
	Nº de acuerdos territoriales celebrados entre distintos actores.
	Nº de trámites facilitados por el uso de la plataforma digital.
	Análisis del funcionamiento del Programa en sus regiones (cantidad y calidad de los procesos en el norte, centro y sur de Santa Fe).
	Nº de reclamos de los destinatarios con respecto a las diferentes herramientas del Programa.
	Análisis de tiempos de espera (entre la aprobación de un proyecto y su ejecución).
	Análisis de tiempos de inactividad.
	Nº de acciones en que han participado al menos dos instancias estatales para la resolución de una problemática.
	Nº de acciones en que han participado todas las instancias estatales para la resolución de una problemática.
	Nivel de coordinación entre las tres instancias estatales.
	Tiempos de seguimiento de los proyectos.
	Análisis de los informes anuales de la actividad del PAF.

Fuente: elaboración propia.

### Perspectiva financiera

En el caso de las empresas del sector público o las organizaciones sin fines de lucro, no hay accionistas a quienes rendir cuentas, por lo que esta perspectiva en realidad es el soporte para las demás, ya que lo que interesa es un manejo eficiente de los recursos para ejercer las actividades que se propone la organización (López Hernández *et al.*, 2007: 47). En el caso del Programa, la pregunta en relación a esta perspectiva sería “*si tenemos éxito, ¿cómo nos verán los destinatarios y al tiempo manejar eficientemente los recursos?*”. Entre los indicadores contemplados en las preguntas de evaluación y los construidos a los efectos de la presente perspectiva, se destacan:

## Cuadro N° 23. Indicadores financieros.

<b>Perspectiva financiera</b>	Monto anual ejecutado por el Programa.
	Monto asignado a los proyectos aprobados de productores y emprendedores.
	N° de proyectos aprobados y financiados.
	Grado de satisfacción de los destinatarios con respecto de la asignación de recursos financieros.
	Monto asignado a capacitaciones de productores y emprendedores.
	Monto asignado a capacitaciones de técnicos.
	Monto asignado a las actividades orientadas a incentivar a los recursos humanos del PAF.
	Porcentaje de los fondos rotatorios destinado a las capacitaciones en agregado de valor.
	Monto asignado a las actividades orientadas a los destinatarios del PAF (intercambios de experiencias).
	Monto financiado a instituciones y gobiernos locales para la instalación de circuitos locales/regionales de comercialización.
	Efectividad en los tiempos de ejecución de los fondos (en relación a la aprobación de los proyectos).
	Monto asignado a la evaluación del Programa.
	Monto asignado a la mejora de los procesos internos.

Fuente: elaboración propia.

Cabe destacar que muchas de las recomendaciones vertidas en este trabajo son producto de las perspectivas de los mismos productores y emprendedores, técnicos y gestores del PAF e incluso documentos oficiales emitidos por el mismo. En definitiva, la estructura que proponen López Hernández *et al.* (2007: 33-34), ha tratado de pensarse de manera que se adapte lo mejor posible al funcionamiento del PAF. De hecho, en la bibliografía consultada la referencia es a las organizaciones sin fines de lucro y no a programas en especial, por eso, se considera ésta tan sólo una aproximación al modelo, sujeto a las modificaciones que se consideren pertinentes a los fines de alcanzar un funcionamiento óptimo.

De acuerdo al desarrollo de perspectivas y los indicadores propuestos, se ofrece a continuación la estructura que tendría el CMI aplicado al PAF:

Gráfico Nº 16. CMI aplicado al PAF de la provincia de Santa Fe.

- Nº de productores y emprendedores que han incrementado sus ingresos debido a las acciones del PAF.
- Nº de productores y emprendedores que han ampliado su producción debido a las acciones del PAF.
- Porcentaje de participación de los pequeños productores y emprendedores en mercados formales.
- Financiamiento destinado a capacitaciones en prácticas de comercialización.
- Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a las capacitaciones recibidas.
- Nº de pequeños productores y emprendedores que aplicaron los conocimientos y venden sus producciones con un valor agregado.
- Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a la presentación en ferias nacionales y provinciales.
- Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a la promoción de sus productos en el catálogo de productos de la provincia.
- Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a la venta de sus productos en una góndola institucional.
- Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a la venta de sus productos bajo la marca provincial.
- Nº de productores y emprendedores que fueron beneficiarios de al menos una de las herramientas de comercialización.
- Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a la asistencia técnica recibida.
- Monto destinado a la asistencia financiera de productores y emprendedores.
- Nº de productores y emprendedores que se encuentran trabajando en conjunto y es beneficioso para ellos.
- Nº de prácticas conjuntas llevadas adelante por los pequeños productores y emprendedores (presentación en ferias, góndolas, etc.).
- Nº de productores con proyectos de crear asociaciones en la región en un futuro próximo debido a sugerencias asociativas del PAF.
- Grado de satisfacción de los productores y emprendedores con respecto a las acciones del PAF.

#### Técnicos

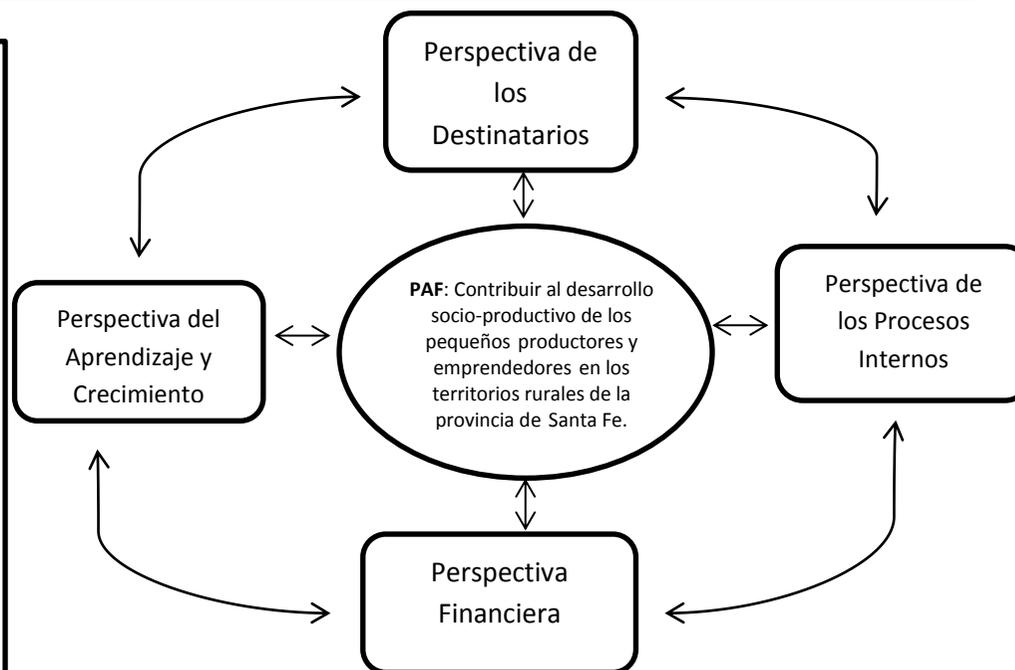
- Nº de técnicos registrados en la Red de Técnicos.
- Porcentaje de técnicos trabajando en territorio.
- Financiamiento destinado a capacitaciones de técnicos encargados de capacitar a la población objetivo.
- Nº de técnicos capacitados en al menos un tema específico de su Región.
- Grado de satisfacción de los técnicos con respecto a las capacitaciones recibidas.
- Disponibilidad de recursos materiales para realizar su trabajo (movilidad, espacios para reuniones, sistemas informáticos adecuados, etc.).
- Financiamiento destinado a promover actividades que fomenten la motivación de los técnicos (premios, intercambio de experiencias, retroalimentación con técnicos de diversos lugares de la provincia).
- Grado de participación de los técnicos en las acciones del Programa (presentación de ideas proyectos de los productores, asistencia a las MR, esfuerzo por arribar a AT, etc.).
- Grado de satisfacción de los técnicos con respecto al desarrollo del PAF en el territorio.

#### Actores territoriales intermedios

- Nº de actores territoriales intermedios identificados.
- Financiamiento destinado a incentivar el trabajo de los actores territoriales intermedios.
- Financiamiento destinado a capacitaciones de los actores territoriales intermedios.
- Grado de satisfacción de los actores territoriales intermedios con respecto a las capacitaciones.
- Disponibilidad de recursos materiales para realizar su trabajo (movilidad, espacios para reuniones, sistemas informáticos adecuados, etc.).
- Grado de satisfacción de los actores territoriales intermedios con relación al PAF.
- Nº de municipios y comunas adheridos a la Ley 12.375.
- Nº de organizaciones participantes que cuentan con un documento en el que declaran su misión y visión.
- Nº de organizaciones participantes que cuentan con objetivos declarados y dirigen su accionar en pro de alcanzarlos.
- Nº de organizaciones participantes que presentan informes anuales con acciones realizadas y balances.
- Nº de organizaciones participantes que trabajan con otras organizaciones, compartiendo concepciones y metodologías de abordajes de situación.
- Nº de actores institucionales trabajando efectivamente en el PAF.

#### Otros actores

- Nº actores participantes en la cadena productiva.
- Grado de satisfacción de los pequeños productores y emprendedores con respecto a la participación de los grandes en la cadena productiva (respecto a la compra de insumos, intermediación con los mercados, adición de nuevos contactos, etc.).



- Monto anual ejecutado por el Programa.
- Monto asignado a los proyectos aprobados de productores y emprendedores.
- Nº de proyectos aprobados y financiados.
- Grado de satisfacción de los destinatarios con respecto de la asignación de recursos financieros.
- Monto asignado a capacitaciones de productores y emprendedores.
- Monto asignado a capacitaciones de técnicos.
- Monto asignado a las actividades orientadas a incentivar a los recursos humanos del PAF.
- Porcentaje de los fondos rotatorios destinado a las capacitaciones en agregado de valor.
- Monto asignado a las actividades orientadas a los destinatarios del PAF (intercambios de experiencias).
- Monto financiado a instituciones y gobiernos locales para la instalación de circuitos locales/regionales de comercialización.
- Efectividad en los tiempos de ejecución de los fondos (en relación a la aprobación de los proyectos).
- Monto asignado a la evaluación del Programa.
- Monto asignado a la mejora de los procesos internos.

- Análisis de difusión y promoción del Programa.
- Nº de veces en que se modifican las estructuras de capacitaciones hasta adaptarlas a las necesidades según la región.
- Plazos en que se dictan capacitaciones demandadas.
- Nº de reuniones de las MR por Nodo.
- Temas debatidos en las MR.
- Nº de veces en que se modifican las agendas de las MR hasta incorporar todas las cuestiones consideradas imprescindibles (entre ellas, las estratégicas).
- Nº de proyectos elaborados y presentados en las MR para solicitar financiamiento.
- Nº promedio de actores involucrados en las MR.
- Nº de canales de comercialización nuevos detectados en relación a los existentes previa implementación del Programa.
- Nº de acuerdos territoriales celebrados entre distintos actores.
- Nº de trámites facilitados por el uso de la plataforma digital.
- Análisis del funcionamiento del Programa en sus regiones (cantidad y calidad de los procesos en el norte, centro y sur de Santa Fe).
- Nº de reclamos de los destinatarios con respecto a las diferentes herramientas del Programa.
- Análisis de tiempos de espera (entre la aprobación de un proyecto y su ejecución).
- Análisis de tiempos de inactividad.
- Nº de acciones en que han participado al menos dos instancias estatales para la resolución de una problemática.
- Nº de acciones en que han participado todas las instancias estatales para la resolución de una problemática.
- Nivel de coordinación entre las tres instancias estatales.
- Tiempos de seguimiento de los proyectos.
- Análisis de los informes anuales de la actividad del PAF.

La planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del CMI estará a cargo de una comisión conformada por dos técnicos del PAF, un gestor del PAF, un miembro de la Universidad, un trabajador del INTA, un trabajador del INTI y dos representantes de las organizaciones de productores. Tendrán cargos con una duración de 3 años con posibilidad de ser renovados una vez. Serán elegidos en función de sus años de trabajo en la temática y su experiencia en el campo de estudio. El trabajo de la mencionada comisión será valorada a través consultas a los productores y emprendedores por medio de encuestas, entrevistas o grupos focales. Será función primordial de la Comisión velar por el cumplimiento de los objetivos del PAF llevando un control del cumplimiento de los indicadores de cada una de las perspectivas planteadas en el CMI, movilizand o recursos y voluntades para que tal trabajo se realice eficaz y eficientemente.

Finalmente, cabe resaltar que por definición, el CMI es una herramienta de implementación *top-down*, es decir, de arriba hacia abajo o en cascada, ya que parte de la concepción de que los cambios se deben esperar internamente sin aguardar que se produzcan modificaciones externas (López Hernández *et al.*, 2007: 35). En este sentido, **se recomienda partir de una estrategia esbozada desde los responsables del Programa pero se considera provechoso incluir a los técnicos en la propuesta de mejora y proposiciones para optimizar el funcionamiento.** También resulta sugerente **tener presente las perspectivas de sus destinatarios para que internamente las líneas de trabajo traten de adaptarse a las necesidades de sus protagonistas en un proceso de mejora continua.**

Del análisis efectuado en el presente apartado se puede sintetizar lo trabajado en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 24. Cuadro con perspectivas, factores críticos de suceso, recomendaciones, objetivo de las mismas y acciones para llevarlas a cabo.

Perspectiva	Factores críticos de suceso	Recomendaciones	Objetivo de la recomendación	Acciones para alcanzarlas	Encargados de las acciones
Destinatarios	Satisfacción de los destinatarios	Conocer valoración de los destinatarios sobre el PAF.	Indagar sobre la satisfacción de la población destinataria respecto del PAF.	Encuestas, entrevistas, etc.	Jóvenes profesionales vinculados a la AF, contactados por el PAF.
		Promover la cultura del asociativismo.	Profundizar sobre los beneficios que trae aparejado el trabajo mancomunado.	Charlas informativas, acompañamiento de los técnicos e intermediarios, intercambio de experiencias, participación más activa en las ferias.	Equipos de profesionales provenientes del asociativismo y cooperativismo.
Aprendizaje y crecimiento	Recursos Humanos	Motivación de técnicos y gestores	Alcanzar el incentivo en estos actores para emprender los cambios.	Ofrecer premios de tipo económicos y no económicos, proveer de recursos materiales necesarios para desarrollar su trabajo.	Ministerio de la Producción de la provincia y Dirección del PAF.
		Capacitación de técnicos y gestores según la ubicación geográfica.	Estar capacitados para ejercer sus funciones adecuadamente.	Brindar capacitaciones continuas en función de opiniones de los actores en territorio (organizaciones de productores y productores).	Profesionales externos al Programa con especialidad en los temas demandados por región.
		Fortalecer el rol de actores territoriales intermedios.	Transmitir a los técnicos y gestores las demandas de los productores y emprendedores de cada región.	Retribución económica por su trabajo, identificar nuevos agentes.	Ministerio de la Producción de la provincia y Dirección del PAF.
			Autorreconocimiento de los actores como relevantes en la temática.	Establecimiento de los objetivos de trabajo.	Directores y principales encargados de las organizaciones.
		Fortalecer la cadena productiva	Considerar actores que en un principio no estaban contemplados, pero que son fundamentales en la cadena (compra de insumos, etc.).	Definición de misión y visión.	Directores y principales encargados de las organizaciones.
				Involucrar a los grandes productores o empresarios, entre otros.	Gestores y técnicos del PAF.

Procesos internos	Funcionamiento endógeno del Programa en cuanto a su mecánica institucional y operativa.	Fortalecer cuestiones que no alcanzaron la relevancia deseada.	Alcanzar el pleno funcionamiento de intervenciones que en las etapas previas no lograron un desarrollo esperado.	Monitorear enfáticamente las capacitaciones en agregado de valor, el funcionamiento y la gestión de ciertas acciones, los recursos humanos, los acompañamientos de técnicos y las evaluaciones de sostenibilidad de ciertos proyectos.	Comisión encargada de monitorear indicadores del PAF (propuesta en la presentación del CMI).
		Ampliar canales de difusión y comunicación del PAF.	Que el accionar del Programa se extienda en todo el territorio provincial.	Campañas de sensibilización para darlo a conocer e invitar a participar a aquellos que tengan perfiles acordes.	Dirección del PAF.
			Extender su red de intervención a otros sectores de la sociedad.	Promoción de reuniones informativas en distintas ciudades sobre sus instrumentos y acciones.	Área de relaciones institucionales, gestores y técnicos del PAF.
		Reforzar el tratamiento de cuestiones estratégicas en las MR.	Mesas del norte: trabajar por incluir el tema en las reuniones.	Establecer el tema en la agenda previo a cada reunión; agregar una mesa mensual para su tratamiento exclusivo.	Gestores y técnicos del PAF.
			Mesas del sur: trabajar por que las reuniones sean una constante, generando conciencia sobre sus beneficios.	Visitas de compañeros del norte exponiendo los resultados de sus MR; talleres de sensibilización, de información y de capacitación.	Gestores y técnicos del PAF.
		Localizar el trabajo en el sur provincial sin descuidar los avances en el centro norte.	Equiparar el accionar tanto en una y otra región de la provincia.	Localizar más cuadros técnicos, disponer de más fondos para invertir allí, etc.	Dirección Territorial de la provincia de Santa Fe.
		Alcanzar la coordinación en el trabajo a nivel nacional, provincial y municipal.	Lograr que las acciones sobre una misma población objetivo no se dupliquen ni se superpongan, atendiendo una misma problemática de manera integrada.	Esfuerzo por alcanzar acuerdos políticos, aumento de la comunicación, trabajo conjunto de instituciones dependientes de unos y otros, escuchar a la población destinataria.	Actores nacionales, provinciales y municipales trabajando en la temática en territorio.

		Formulación de informes anuales de los avances alcanzados.	Conocer los resultados que el Programa arroja cada año, estableciendo comparaciones entre períodos; supervisar los factores potenciadores de éxito ya detectados para analizar si encuentran confirmación en los hechos.	Elaborar informes con indicadores cuantitativos sencillos y claramente identificados, un sistema adecuado de recolección y gestión de la información sobre los productores y emprendedores, y verificar el alcance de los factores potenciadores de éxito.	Comisión encargada de monitorear indicadores del PAF.
		Establecer un sistema de seguimiento de los proyectos de productores y emprendedores.	Conocer el estado de avance: qué han logrado, qué necesitan de aquí en adelante, grado de satisfacción, propuestas de mejora, entre otros aspectos.	Elaborar el sistema de seguimiento de los proyectos de productores y emprendedores.	Comisión encargada de monitorear indicadores del PAF.
Financiera	Sostenibilidad	Esfuerzo por que el Programa cumpla sus propósitos de acuerdo al presupuesto asignado.	Alcanzar la satisfacción por parte de sus destinatarios, conozcan el destino de los fondos y recomienden el Programa a otros.	Aunar esfuerzos y voluntades, rendir cuenta de los fondos ejecutados y publicarlo.	Autoridades máximas del PAF.
		Alcanzar un presupuesto propio.	Realizar las intervenciones contempladas en el Programa plenamente sin problemas de escasez de fondos.	Bregar por alcanzar una partida de fondos independiente.	Autoridades máximas del PAF y demás actores con poder de decisión.
		Disponer los fondos previstos para 2013 en cuestiones que quedaron pendientes en la segunda etapa.	Enfatizar en los asuntos que no se concretaron y resultan relevantes a los fines del Programa.	Continuar con las líneas de financiamiento valoradas por los productores, ejecución de las herramientas de comercialización, empleo de la plataforma digital, avance sobre los AT y MR, desembolso de los fondos rotatorios orientados a las capacitaciones en agregado de valor.	Autoridades máximas del PAF.
		Contar con la confianza de los destinatarios.	Extender el sustento de los productores en el Programa.	No generar falsas expectativas.	Gestores y técnicos del PAF.

Fuente: elaboración propia.

Para finalizar, cabe afirmar que el **Programa de Agroindustria Familiar** es una propuesta esencialmente orientada al fortalecimiento de productores y emprendedores en la cadena productiva, tendiente a que alcancen un genuino desarrollo y posterior incremento de sus ingresos. Las dimensiones y ejes de trabajo planteados resultan pertinentes para el abordaje de una población tan heterogénea y distribuida disparmente en la geografía provincial, procurando abordar la problemática de manera integral e integrada. Hasta el momento se han realizado importantes acciones y se han dejado sentadas las bases para continuar con los objetivos

propuestos, no obstante lo cual, es necesario un trabajo continuo en la persistencia de dichas acciones, en el esfuerzo por la consecución de los fondos necesarios y en la motivación permanente de quienes cotidianamente se relacionan con los destinatarios. Queda un largo camino por recorrer pero predomina la tranquilidad de que el PAF cuenta con cimientos fuertes para fortalecer su labor y alcanzar sus objetivos a largo plazo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1994) "Estudio introductorio", en *La hechura de las políticas*, Porrúa grupo Editorial, México, pp.15-74.

ARLLÓ, Guillermo, LUGONES, Gustavo, PEIRANO, Fernando (2007) "La innovación en la Argentina postdevaluación, antecedentes previos y tendencias a futuro" Capítulo VII, en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Bernardo Kosakoff (ed.). CEPAL-Colección de documentos de Proyectos.

ARREDONDO, Miriam, RUIZ, Adán, SANZ, Belén, SANZ, Juan Carlos, MURCIANO, Juna, VÉLEZ, Carmen (2007) "*Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. Aprender para mejorar*". Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo.

BASTIDAS, Eunice L. y RIPOLL FELIU, Vicent (2003) "*Una aproximación a las implicaciones del cuadro de mando integral en las organizaciones del sector público*". Revista COMPENDIUM, pp. 23-41.

BIAGGI, Cristina (1997) "*Agricultura Familiar en Argentina*" en Cuadernos de Desarrollo Rural (38 y 39), primer y segundo semestre, Santa Fe de Bogotá, pp. 55-73.

BORRERO SÁNCHEZ, Juan Diego y VARGAS SÁNCHEZ, Alfonso (2005) "*El caso de GIVSA. Aplicación del cuadro de mando Integral a una empresa pública local*". Revista de Economía y Empresa, nº 54-55, vol. XXIII, 2005, pp. 151-170.

CASELLA, Mauro, GHIRARDI, Adrián, MARENGO, Alejandro (2011) "*La Agroindustria Familiar: ¿una posibilidad para un agro con desarrollo? La experiencia del Programa de Agroindustria Familiar de la Provincia de Santa Fe*", Ministerio de la Producción, Gobierno de Santa Fe.

CLOQUELL, Silvia (2010) "*Familias rurales en contextos adversos. Rupturas y continuidades en el escenario social de la economía de mercado en la región Pampeana Argentina*" en Revista ALASRU, Nueva Época, Nº 5. Análisis latinoamericano del medio rural. Asociación Latinoamericana de Sociología Rural.

DÍEZ LÓPEZ, María Ángeles (2004) "*La evaluación basada en la teoría y su aplicación a la política regional: algunas reflexiones teóricas*". Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Números 30-31.

ERRANDONEA, Alfredo (1997) "*Metodología cualitativa versus metodología cuantitativa*", en Cuadernos del CLAD, Nº 35, Montevideo.

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA (FIDA) (2007) "*Sistemas de Gestión de los Resultados y el Impacto RIMS. Resultados de Primer y Segundo Niveles*", MANUAL.

GARCÍA AÑÓN, María (2006) *“La evaluación: teoría y práctica: presente y futuro”*. Revista de la sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas Nº 2, Noviembre de 2006.

GARCÍA MORENO, Mauricio (2011) *“Módulo 6. Seguimiento y evaluación de los resultados”*, Curso: Gestión para Resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales del Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES), Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV).

GERTLER, Paul J., MARTÍNEZ, Sebastián, PREMAND, Patrick, RAWLINGS, Laura B., VERMEERSCH, Christel M. J. (2011) *“La evaluación de impacto en la práctica”*. BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO/BANCO MUNDIAL

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (2008) *“Plan Estratégico Provincial de Santa Fe. Cinco Regiones, una sola Provincia”*. Parte I. Una Nueva Organización del Territorio.

\_\_\_\_\_ (2008) *“Plan Estratégico Provincial de Santa Fe. Cinco Regiones, una sola Provincia”*. Parte II. Visión y Estrategias.

Unidad de Desarrollo de la Empresa, Equipo de Evaluación Interna (2004) *“Monitoreo basado en resultados. Guía para los proyectos y programas de Cooperación Técnica”*. Editor Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeir (GTZ).

HOUSE, E.R. y HOWE, K.R. (2001) *“Valores en evaluación e investigación social”*. Madrid: Morata.

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA, EVALUACIÓN Y EMPLEO (2009) *“Informe de evaluación final de impactos. Iniciativa Comunitaria Equal en Andalucía. 2001-2007”*. Coordinación Servicio Andaluz de Empleo, Consejería de Empleo. Unión Europea, Fondo Social Europeo.

KAPLAN, Robert y NORTON, David (1996) *“El cuadro de mando integral. The balanced Scorecard”*. Tercera edición. Grupo Planeta. Barcelona, 2009.

LIGERO LASA, Juan Andrés (2011) *“Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa”*. Centro Universitario de Estudio Europeos (CEU). Universidad de San Pablo. Documento de Trabajo, Serie CECOD (Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo), Número 15 / 2011. Fundación CODESPA.

LÓPEZ HERNÁNDEZ, Antonio M.; LÓPEZ VIÑEGLA Alfonso Armando; RODRÍGUEZ NIETO (2007) *“El Cuadro de Mando Integral como herramienta de gestión estratégica en entidades deportivas públicas y privadas. De la cultura del gasto hacia la gestión del control”*. Seminario de Investigación en el Instituto Andaluz del Deporte, 2007.

MAJONE, Giandomenico (1994) *“Los usos del análisis de políticas”*, en Aguilar Villanueva (comp.): *La hechura de las políticas*, Porrúa Grupo Editorial, México, pp. 341-366.

MARTÍNEZ CARAZO, Piedad Cristina (2006) *“El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica”*. Revista Pensamiento & gestión, Nº 20. Universidad del Norte, 165-193. Colombia.

MASTROIACOMO, Beatriz M. (2006) *“Consultoría: Identificación de las modalidades de comercialización de los pequeños productores agropecuarios y evaluación de fortalezas y oportunidades”*. Informe Final. Ministerio de Economía y Producción; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; Dirección de Desarrollo Agropecuario; PROINDER.

Material de estudio del V Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas (2012), Universidad Internacional de Andalucía.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaría de Planificación Económica, Dirección Nacional de Desarrollo Regional - Dirección Nacional de Desarrollo Sectorial (2012) *“Complejos exportadores provinciales”*, Informe anual 2011.

MONNIER, E. (1992) *“Las evaluaciones de la acción de los poderes públicos”*. CPE-Económica.

MOREAL, Oscar, LIDI, Juan, GIUNTA, Roberto (2004) *“Proyecto de Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Rural, Provincia de Santa Fe”*. Secretaría De Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) - Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) - Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Ministerio de la Producción. Disponible en Internet.

OBSCHATKO, Edith Scheinkerman de; FOTI, María del Pilar; ROMÁN, Marcela E. (2007) *“Los pequeños productores en la República Argentina: importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al censo nacional agropecuario 2002”*, Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos - PROINDER - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- Argentina, 2da. Edición revisada y ampliada, Buenos Aires.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2002) *“Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados”*. OECD PUBLICATIONS, 2 rue André Pascal, 75715 PARIS CEDEX 16.

OSUNA LLANEZA, José Luis, MÁRQUEZ GUERRERO, Carolina (2000) *“Guía para la evaluación de las políticas públicas”*. Redacción Cirera León Ana y Vélez Méndez

Carmen, edición Barrera Almanza Isabel. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.

OSZLAK, Oscar, O'DONNELL, Guillermo (1976) *“Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”*, CEDES, Buenos Aires.

ROTH DEUBEL, André-Noël (2002) *“Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación”*. Ediciones Aurora, impreso en Colombia, séptima edición, 2009.

SAMMARTINO, Félix (2009) *“Cerraron 60.000 explotaciones agropecuarias desde 2002. El fracaso más inesperado”*, en Diario *La Nación*, disponible en Internet.

STAKE, Robert (2006) *“Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares”*. Albino Santos Mosquera (trad.), Graó, ISBN 978-84-7827-418-5.

SUBIRATS, Joan (1989) *“Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”*, INAP, Madrid, pp.47-65.

SUBSECRETARÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR DE LA NACIÓN - *“Tierra y Trabajo”*, Periódico de la *Región Centro de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación*, Año 1, Número 3, Noviembre/Diciembre de 2010.

TAYLOR, S.J., BORGAN R (1987) *“La entrevista en profundidad”*, cap. 4, en *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Ed. Paidós, Bs As.

### Legislación

Ley provincia N° 12.375: Programa de Promoción y Asistencia a Emprendimientos Productivos Sociales

Resolución N° 235/11 de la conformación e institucionalización de las Mesas de Desarrollo Rural y Agroindustria Familiar (Mesas Regionales).

Resolución N° 048/10 de creación del Registro de Técnicos del Programa de Agroindustria Familiar.

## Fuentes digitales

Sitio web de Botanical Online: <http://www.botanical-online.com/venodeabeja.htm>

Sitio web del Censo Nacional de Población de 2010  
<http://www.censo2010.indec.gov.ar/>

Sitio web del Programa Fábrica do Agricultor de Brasil:  
<http://www.fabricadoagricultor.pr.gov.br>

Sitio web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación: <http://www.indec.mecon.ar>

Sitio web de la provincia de Santa Fe: [www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)