



## **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.**

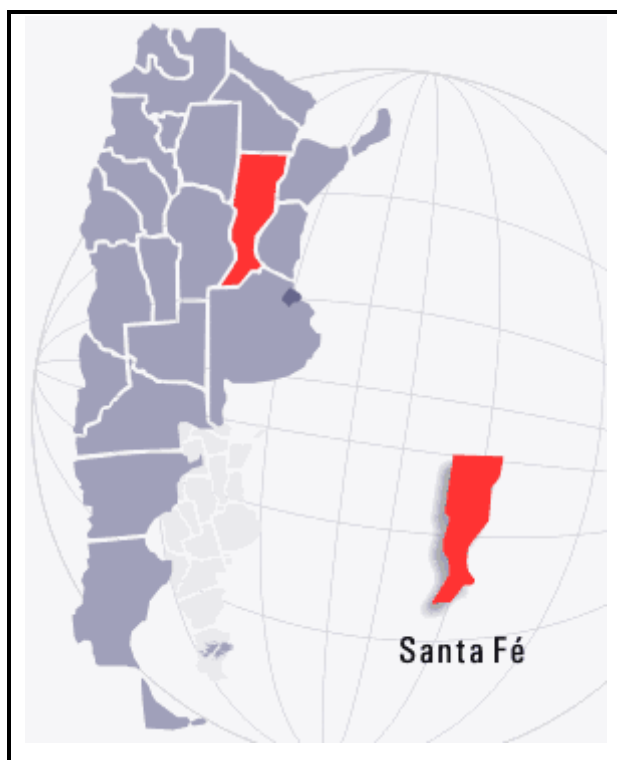
La provincia de Santa Fe está situada en la Región Centro de la República Argentina. Se encuentra en una zona agrícola-ganadera por excelencia, y cuenta además, con un importante desarrollo industrial.

---

<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.* quiénes 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.

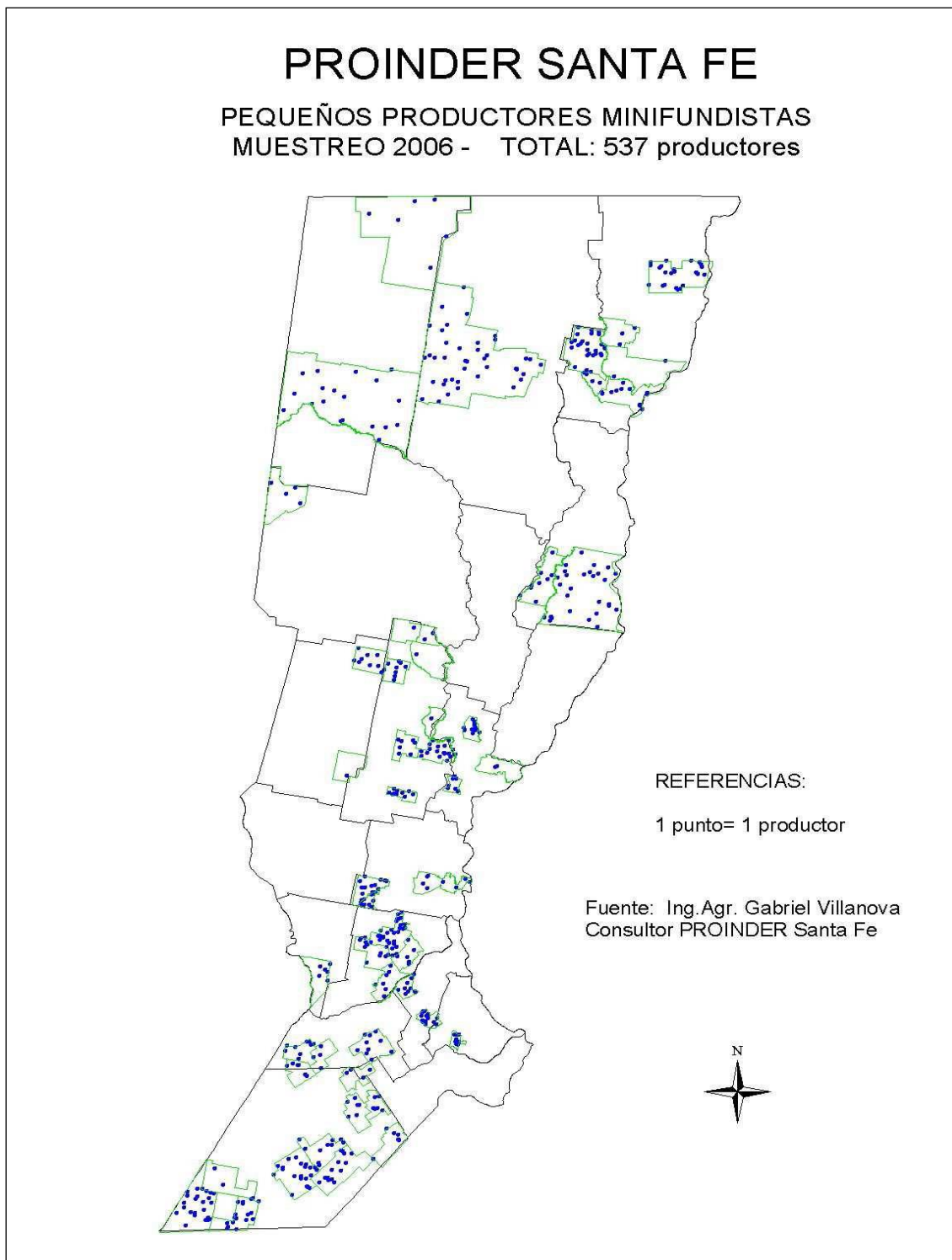
### **I.3. La Agricultura Familiar en Santa Fe**

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 Nº 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.**

#### 1.4. 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).

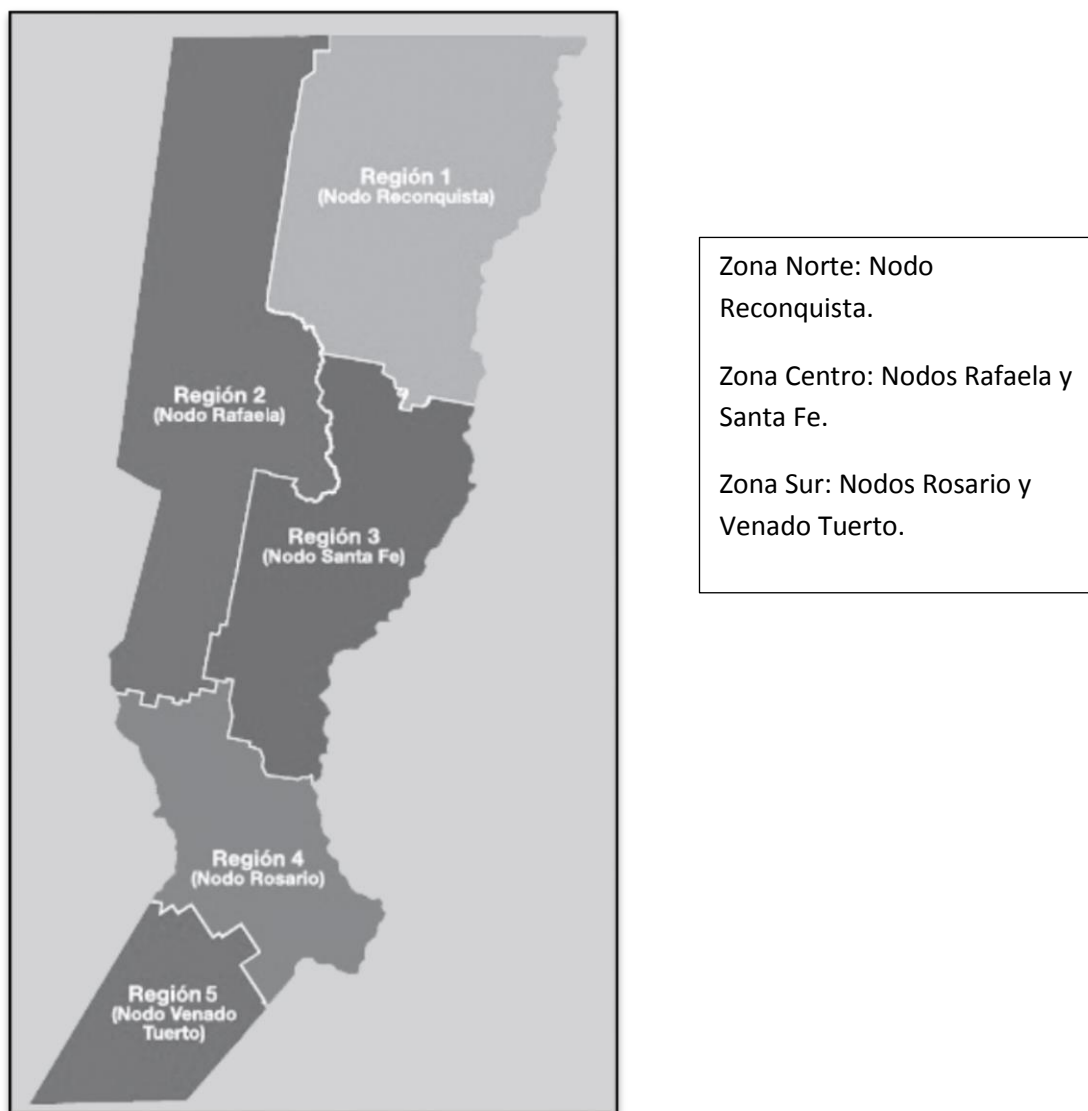
**El Plan postula que la provincia puede ser concebida como una gran red que entrecruza diversos actores locales; actividades sociales, económicas y políticas; patrimonio natural y cultural.** A su vez, esta gran red provincial está configurada por redes locales y regionales, que deben ser desarrolladas 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 agroemprendedores 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 Nº 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 Nº 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 Nº 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**

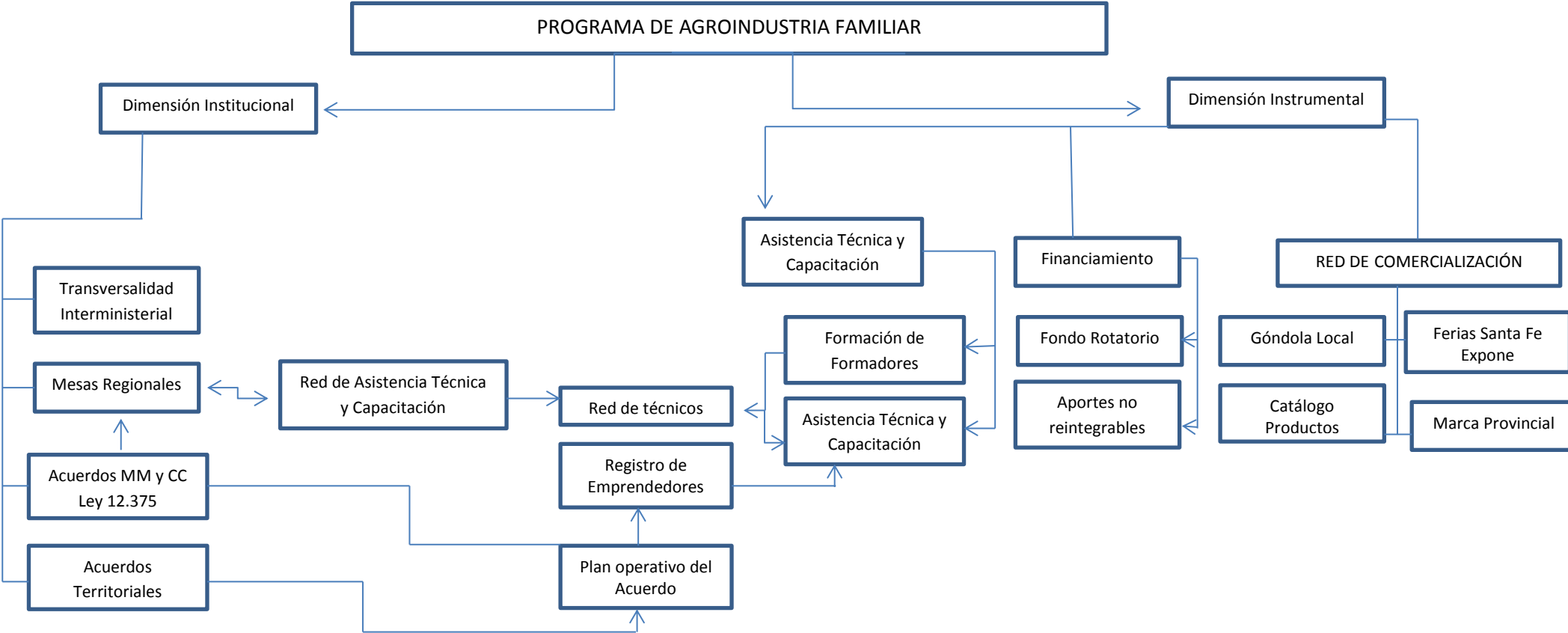
Para alcanzar sus objetivos el PAF cuenta con dos dimensiones primordiales en su organización:

- 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.

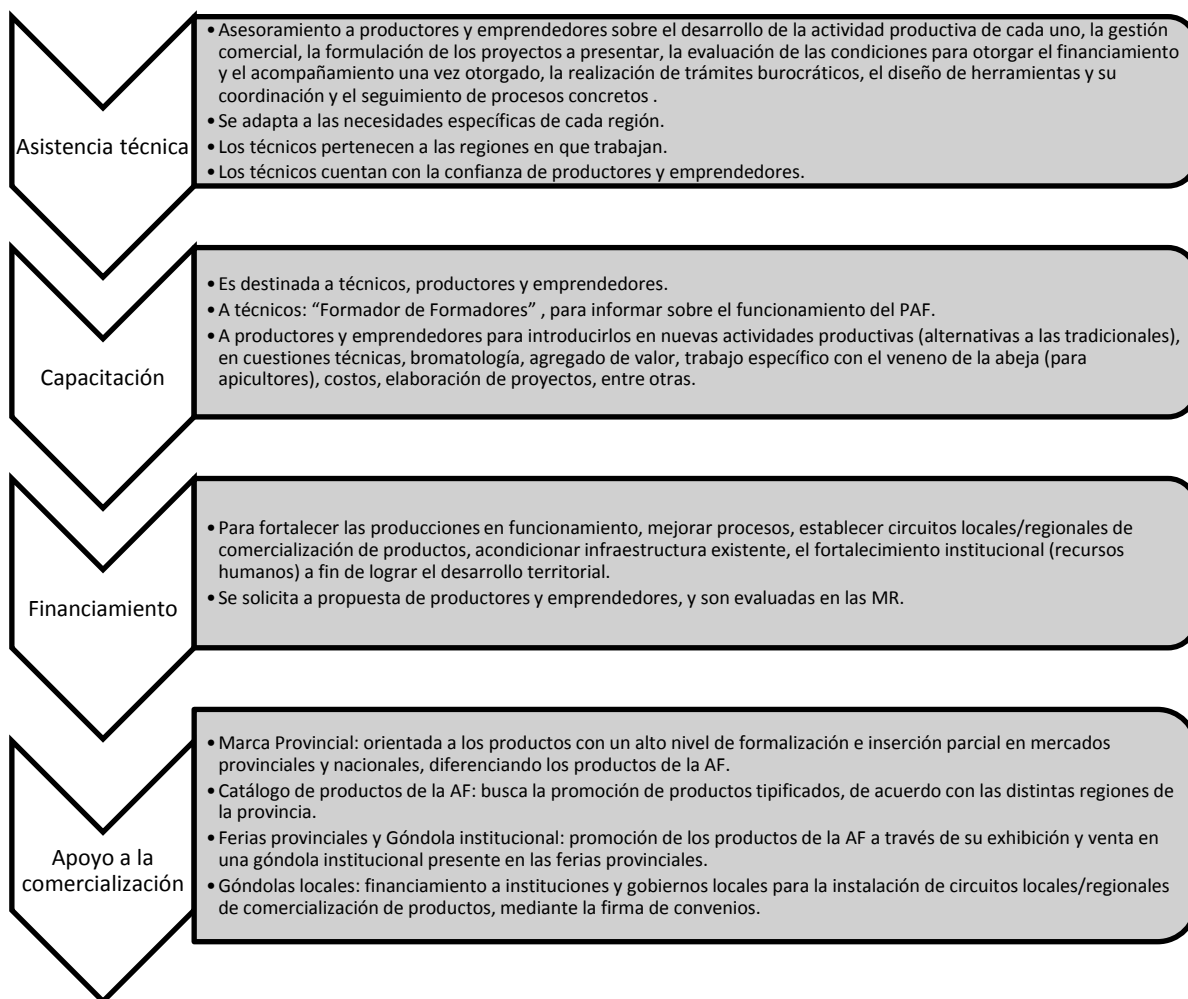
#### I.5.4.2.c. Apoyo a la comercialización

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).

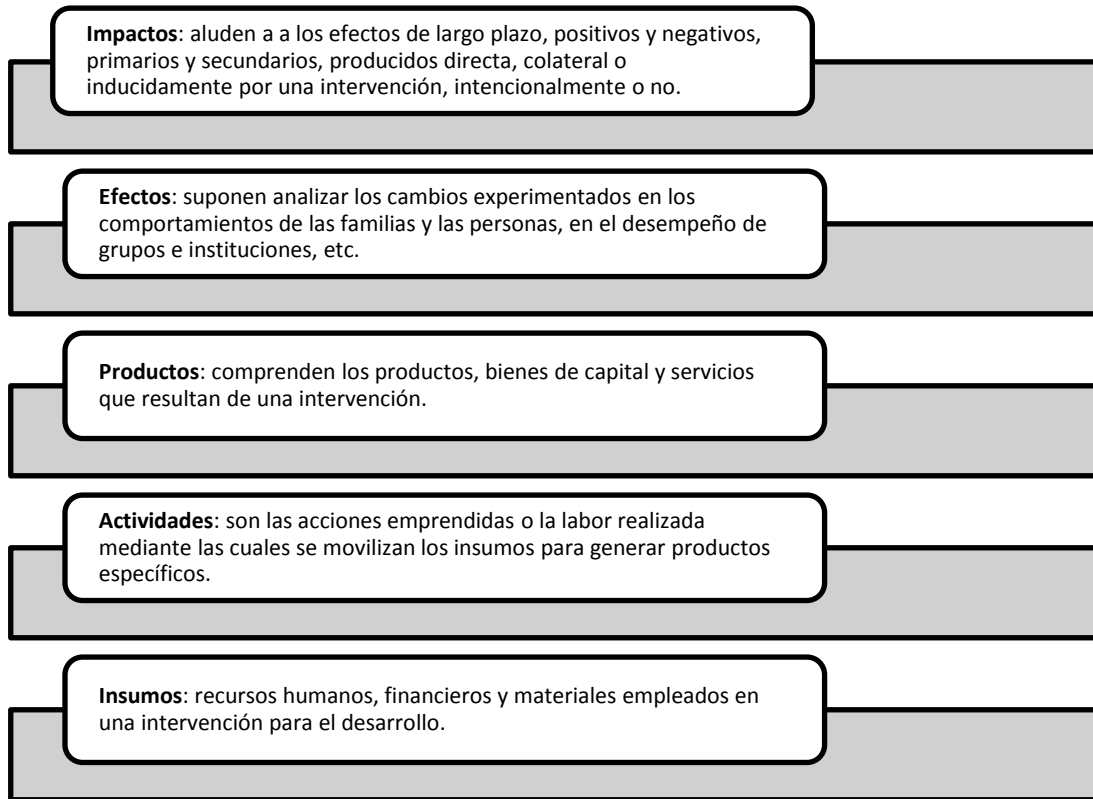
Con fundamento en lo desarrollado anteriormente, se propone partir de una concepción de **resultados** que pueda ser desagregada en tres niveles de análisis. Un **primer nivel** referido a los **productos**, un **segundo nivel** referido a los **efectos directos** y un **tercero**, a los **impactos**. 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.

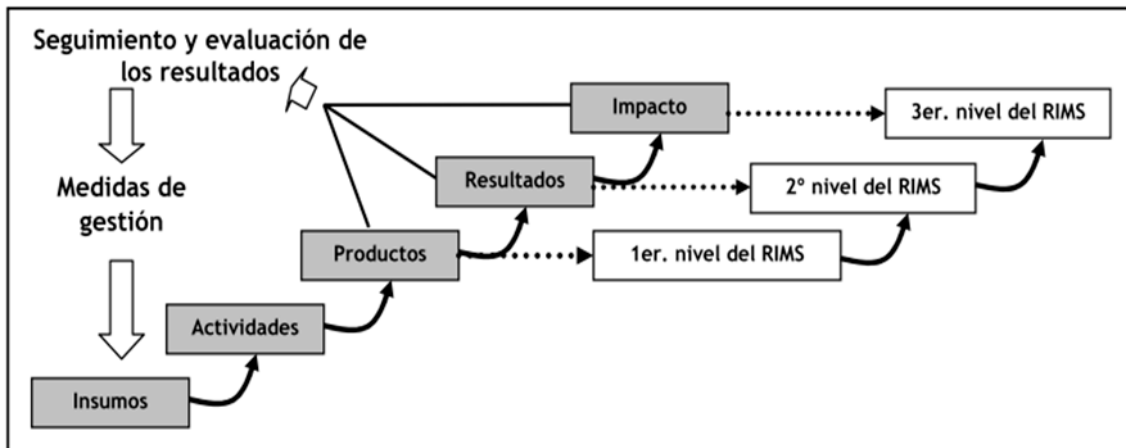
Cuadro Nº 3. La cadena de resultados.



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 N° 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 N° 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 N° 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:

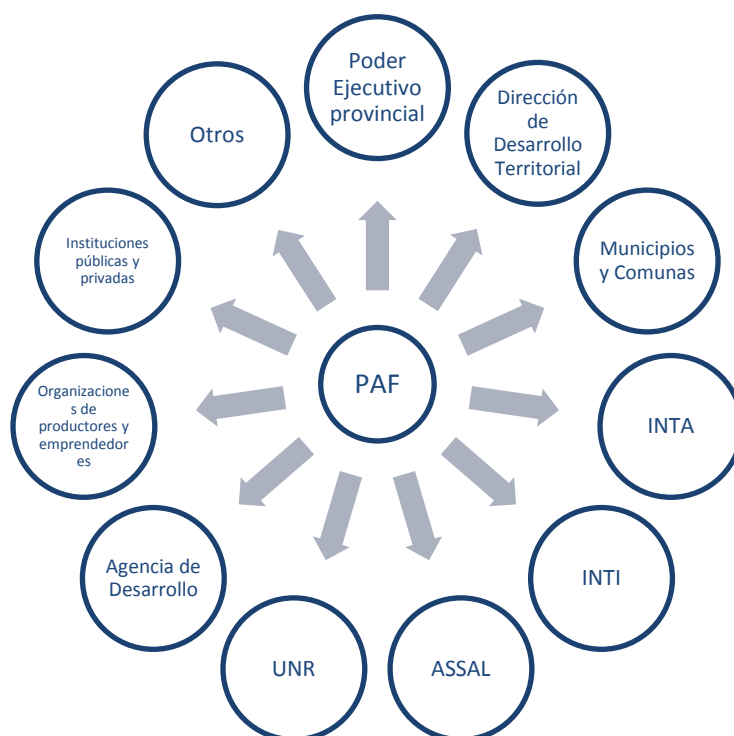
- **Eficacia:** supone analizar y valorar hasta qué punto se pueden conseguir, se están consiguiendo o se han conseguido, los objetivos más inmediatos y directos establecidos, intentando responder a la pregunta “*¿se han alcanzado los objetivos específicos de la intervención?*”.
- **Eficiencia:** implica 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).

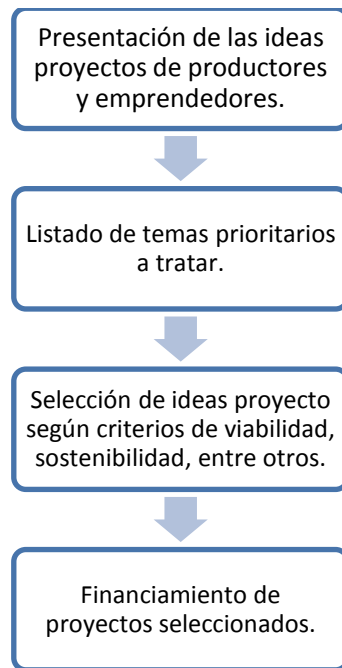
**d) En cuanto al diseño de intervención estratégica**, se ha mencionado que el PAF trabaja con los nodos siguiendo la estructura del PEP, en tanto espacios de articulación y distribución de capacidades, información y recursos, estableciendo relaciones flexibles entre sí, siguiendo la concepción de desarrollo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





























































































































































