

30093

PROGRAMA DE APOYO
AL DESARROLLO SOCIAL
DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES MINIFUNDISTAS
EN LA PROVINCIA DEL CHACO

INFORME FINAL

O

G.210

K11

Inf. Fin. Def.

A

Buenos Aires, febrero 2, 1984.

Para la realización de este estudio se constituyeron dos equipos de trabajo: uno con sede en Buenos Aires, fue coordinado por Jorge Karol; otro, con sede en Resistencia, fue coordinado por Juan Carlos Benítez. La coordinación general estuvo a cargo del primero.

En distintas etapas del proyecto, se desempeñaron como investigadores Jorge A. Bustillo, Cecilia Braslavsky, Agustín Cafferata, Jorge Morello, Mario Robirosa y Mónica Rosenfeld.

La elaboración de este informe estuvo a cargo de Mario Robirosa, Mónica Rosenfeld, Jorge Karol y Jorge Bustillo.

"Los pilinchos no son giles"

(del saber popular chaqueño)

"(...)La miseria deshumaniza, doña".

(Alberto, Las Garcitas, Dpto. Sargento Cabral)

INDICE

| | Pág. |
|---|------|
| Consideraciones preliminares | 3 |
| 1. Introducción | 6 |
| 2. Objetivos y propósitos del proyecto | 9 |
| 3. El enfoque integrado de planificación centrado en la consideración de sujetos sociales | 10 |
| 3.1. La pequeña producción agrícola campesina chaqueña, escenario de convergencia de múltiples actores | 11 |
| 3.2. Los actores y sus contextos particulares | 13 |
| 3.2.1. El pequeño productor campesino | 13 |
| 3.2.2. Dirección de Extensión Agropecuaria (DEA)-INTA | |
| Experiencias de organismos privados | 18 |
| 3.2.3. Educación | 22 |
| 3.2.4. El trabajo fuera del predio | 24 |
| 3.3. Articulación del comportamiento de los actores sobre el escenario. Resultados de la articulación | 27 |
| 3.4. Resultados de las interrelaciones y puntos críticos a atacar | 29 |
| 3.5. Puntos críticos a atacar que producen resultados indeseables | 30 |
| 4. Estrategias de intervención pública: Programa de apoyo y desarrollo a los pequeños productores de la provincia del Chaco | 38 |
| Programación de las estrategias | 40 |
| Alcances de esta programación | 40 |
| Situación de partida | 40 |
| Destinatarios de las recomendaciones de estrategias | 41 |
| Naturaleza institucional del programa propuesto | 42 |
| Las estrategias propuestas para el corto y mediano plazo | 44 |
| Los subprogramas componentes | 46 |
| 5. Algunas reflexiones generales sobre seguimiento, evaluaciones y ajustes | 63 |

| | |
|---|----|
| 1. Importancia y sentido del seguimiento y de las evaluaciones para el refinamiento de la gestión | 63 |
| 2. Qué evaluar | 64 |
| 3. Cuándo evaluar | 67 |
| 4. Quién evalúa, quién recibe la evaluación, cómo evaluar | 68 |
| ANEXO 1. Programación detallada de las actividades. | 71 |
| Bibliografía y fuentes | 94 |

Agradecimientos

Este trabajo debe mucho, a la colaboración, la crítica, el apoyo, el interés y la confianza brindada por muchas personas: funcionarios provinciales, colegas, árbitros y pobladores del departamento Sargento Cabral.

Agradecemos en primer término al equipo provincial de enlace y evaluación del proyecto: Elba Sobansky (coordinadora), Roberto Andrada, Estela Fernández, Edgardo Silvestrini y Cristian Soto.

Estos funcionarios y los que se citan a continuación participaron además en un seminario (Resistencia, diciembre 20-21, 1983) en el que se discutieron las principales líneas de acción y estrategias en relación a los productores minifundistas: Ing. Pachecoy, Ing. J.I. Maidana, Ing. M. Brunswig, Sr. D. Quillén, Ing. Mantellato, Ing. García, Dr. Luján, Dra. Villalba, Prof. Martínez Núñez, e Ing. Lomónaco.

Fueron de extremada utilidad los apoyos brindados a través de innumerables discusiones por Miguel Brunswig y Carlos A. Pachecoy (ya mencionados), A. Manuel Plotkin y Guatavo Alvarez.

La Dra. S. Kesselman, el Ing. Veleda, el Ing. Raibón y el Agr. Abad suministraron valiosa información, al igual que la delegación Resistencia del INTA, el Instituto de Colonización, el Centro de Información Agropecuaria y el Instituto de Geografía Económica (los dos últimos de la UNNE).

Agradecemos la colaboración brindada por Carlos Flood, Sergio Straschnoy y Marta Pellegrino (del Centro de Investigaciones Educativas), María Isabel Tort (del Centro de Estudios e Investigaciones laborales), Mercedes C. de Basco (Grupo de Sociología Rural -SEAG), Gustavo Alvarez y Gustavo Tesoriero (INTA) quienes discutieron con nosotros versiones preliminares del trabajo.

Nuestro agradecimiento más profundo va para Olivio (en Resistencia), H. Sosa, y E. Maturano (en Colonia Elisa), el padre Jaime, el padre Juan, Alberto,

Baltasar, Sabrina, Víctor, Mara y Alberto N., pobladores de Las Garcitas en el Departamento Sargento Cabral, quienes confiaron en que este proyecto podría serles de utilidad. Así lo esperamos.

La responsabilidad por el contenido del informe, como es obvio, es sólo de sus autores.

Consideraciones preliminares

Este proyecto, originalmente demandado por la Dirección de Extensión Agropecuaria del Ministerio de Agricultura de la Provincia bajo la denominación de "Estudio y metodología de aplicación de tecnología para minifundistas" fue englobado por acta acuerdo Chaco- CFI (25.1.1982) para su tratamiento conjunto con otro proyecto⁽¹⁾ sobre el mercado laboral provincial.

Para poder abordar ambos temas simultáneamente en aquello que tuvieran en común, la primera fase del proyecto estuvo destinada a la producción de los marcos teóricos de referencia y a la de diagnósticos sectoriales que permitieran recopilar, actualizar y ordenar la información más pertinente para los fines del proyecto y que al mismo tiempo fueran lo suficientemente sensibles como para detectar e identificar los aspectos críticos en el desenvolvimiento de cada uno de los sectores, y los modos en que esos aspectos críticos parecían ser originados.

Durante esta fase se elaboraron once estudios monográficos⁽²⁾ que constituyeron el primer acercamiento (generalmente en base a información secundaria, publicada o inédita)⁽³⁾ a los temas investigados.

En las fases siguientes del proyecto, ya tratando en forma autónoma ambos estudios, se intentó redefinir el problema desde la óptica de gestión de la oficina

(1) Cfr. Estrategias de intervención pública sobre el mercado de trabajo, Informe final, febrero de 1984, Expte. CFI N° 647.

(2) Los títulos de los trabajos y sus autores son los siguientes: Marco de referencia para el estudio y tratamiento de los desajustes en los mercados de trabajo (M. Robirosa y J. Karol), Marco de referencia para el estudio de estrategias de transferencia de tecnología a productores minifundistas (J. Karol) y Diagnósticos preliminares del soporte físico natural (J. Morello), del medio físico construido y de la estructura productiva (J. Bustillo), de la dinámica demográfica (M. Rosenfeld) y del sector educacional (C. Braslavsky) fueron incluidos en el primer informe parcial del proyecto (junio de 1983). Políticas del sector público provincial (J. Karol); Tipología de organizaciones sociales (M. Rosenfeld y M. Robirosa); Estructuras tecnológicas, ciclos productivos, integración agroindustrial y precios (J. Bustillo) y mercado laboral (A. Cafferata) fueron presentados en el segundo informe parcial, septiembre de 1983.

(3) Véase fuentes bibliográficas

demandante del proyecto (que se puntualiza más adelante) reconociendo el universo específico de la problemática de gestión (población minifundista) y el contexto institucional, económico y social, y cuales sus restricciones.

Para lo cual se llevó a cabo un reconocimiento de campo, en el que se encararon entrevistas abiertas con productores y otros agentes sociales en las localidades de Las Garcitas y Colonia Elisa en el Departamento Sargento Cabral. Se accedió a un grupo de encuestas relevadas a productores de Colonia Elisa y zonas vecinas.

Se mantuvieron innumerables charlas y discusiones con funcionarios provinciales e informantes calificados tanto en Chaco como en Buenos Aires.

Se discutió la temática, en un seminario realizado en Buenos Aires, convocado por el equipo de investigación; y en Chaco con funcionarios provinciales en diciembre de 1983, con quienes, y en forma conjunta, se avanzó en la discusión de estrategias.

Se presentaron los avances del estudio en las 5° Jornadas de Desarrollo Rural, organizadas por el CEIL (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales) realizado en Buenos Aires en noviembre de 1983; y las realizadas por COFIRENE en la ciudad de Corrientes.

Durante el desarrollo del estudio nuevas preguntas se fueron generando que la búsqueda de información directa y/o secundaria permitió ir respondiendo. La información brindada por los distintos agentes sociales, subjetiva, ^{que} analizada tomando en cuenta el punto de vista e intereses de quien las emite, ^{se} siendo reinterpretada en forma agregada por el equipo técnico, reconstruyendo la realidad a partir de los múltiples modos, que estos actores tienen de verla o interpretarla.

Hasta aquí se ha descripto la captura y manejo de datos; el modo en que fueron elaborados responde al siguiente plan metodológico ⁽¹⁾:

- A. Diagnóstico de la situación presente y sus tendencias;
- B. Identificación y evaluación de los problemas y estructuración de la problemática de gestión que se enfrenta;

(1) Cfr. Proyecto de investigación presentado al CFI en octubre de 1982.

- C. Elaboración del modelo integrado de procesamiento de los problemas más significativos identificados;
- D. Definición preliminar de estrategias de intervención posibles;
- E. Identificación de los actores involucrados y análisis de sus mutuas relaciones;
- F. Diseño detallado y evaluación comparativa de las estrategias de acción de corto y mediano plazo tendientes a cambiar las salidas problemáticas del sistema en las direcciones deseadas.

En el informe se describen los resultados del desarrollo de esta metodología y se avanza sobre un esbozo de programación detallada de las actividades de implementación y se describe un mecanismo básico para aplicar a su evaluación.

1. Introducción

Reconocer la persistencia estructural del minifundio en Chaco, impone la necesidad de abordar, la problemática de gestión que esta realidad supone, de modo específica.

Las políticas implementadas en la Provincia, en los últimos años, en cuanto a planes de colonización, estaban claramente sesgadas a productores con cierto umbral de dotación de capital, tanto provinciales como extraregionales.

Más allá de los objetivos de estos planes (en la mayoría de los casos implícitos) fundamentalmente avalados por teorías económicas que privilegian la productividad global del sector agropecuario y del sistema en su conjunto, el minifundio sigue existiendo, con los agudos problemas sociales consecuentes y es necesario soslayar cualquier punto de vista economicista para centrarse, desde una perspectiva de justicia social, en el sujeto social y su entorno.

Algunas nuevas metodologías más sensibles aplicadas en trabajos recientes, permiten cuantificar -en términos relativos- las dimensiones del problema. Un documento de trabajo, dado a conocer por la SEAG ⁽¹⁾ determinó que en Chaco el porcentaje de minifundistas respecto al total de explotaciones agropecuarias supera el 60%.

Sin embargo, debe reconocerse la heterogeneidad existente al interior del estrato y su dinámica cambiante, por diferente dotación de factores, características personales del productor, mayor o menor capacidad de gestión, incorporación al estrato de productores medios pauperizados, salida del estrato por proceso de

(1) Mercedes Basco y otros, Documento de trabajo del Grupo de Sociología Rural de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería: El minifundio en la Argentina (tercera parte) Incidencia en la estructura agraria y alternativas de política. Mediante la incorporación de una nueva metodología se intenta ajustar la cuantificación de minifundios efectuada en 1977 con la metodología CONADE-CFI, tratando de establecer el límite entre minifundista y "familiar capitalizado": la superficie necesaria en cada zona para obtener un ingreso mediante el trabajo familiar equivalente a por lo menos dos salarios de un peón más un pequeño margen para evolución. Bs.As., 1982.

capitalización incipiente, diferente localización geográfica, etc., por lo cual al momento de diseñar y planificar estrategias de acción deben primar criterios orientados al desarrollo de la población minifundista como sujeto social y no a un espacio físico definido como problemático.

Reformulación de la demanda original

La demanda original generada en la Dirección de Extensión Agropecuaria centró el eje del problema sobre una metodología de transferencia de tecnología apropiada para productores minifundistas en el Departamento de Sargento Cabral ⁽¹⁾. La pregunta que subyace a esta formulación es el cómo transferir qué tecnologías.

La adopción tecnológica supone, por parte del productor, una decisión innovativa íntimamente relacionada con su contexto económico y social que condiciona su cálculo económico.

Frente a coyunturas desfavorables -en materia de precios relativos de su producto, capacidad de obtención de créditos, acceso a información sobre el mercado de bienes- la capacidad de respuesta es mayor (y en algunos casos inmediata) en el productor capitalizado -retener su producción, capacidad de guarda, retener o no mano de obra asalariada, diversificar sus productos, etc.- que en el pequeño productor, que enfrenta, campaña tras campaña con la misma dotación inicial de factores y en las mismas condiciones de subsistencia del año anterior.

Recorriendo los procesos de esta desventaja absoluta -dificultad de acceder a canales de información sobre mercados de bienes, precios relativos bajos, necesidad de maximizar el trabajo familiar, necesidad de ofertarse como mano de obra asalariada, acceso a semillas no fiscalizadas, etc.- es que es necesario reconocer un universo específico de condicionantes de esa situación, compleja y estrechamente relacionados entre sí, y que exceden el marco habitualmente encarado en forma sistemática por los agentes del sector público y cuyo abordaje

(1) El Departamento Sargento Cabral presenta una alta proporción de productores minifundistas: más de las 3/4 partes de las explotaciones se asientan sobre predios con extensiones inferiores a 10 ha. y la mitad de ellas son inferiores a 5 ha. ocupando el 40% de la superficie explotable. Es probable que en determinadas condiciones, el funcionamiento de estas unidades de monocultivo algodónero sea asimilable al de unidades similares en otros departamentos.

pasa por reconocer las restricciones reales y los comportamientos específicos que definen sus estrategias de producción y de obtención de ingresos.

En este contexto, el cómo transferir pasa a ser una etapa posterior al reconocimiento de cómo producen, con qué producen (capital y tecnología) y con quiénes producen.

La tecnología, en suma, no resuelve nada por sí misma; no es una variable independiente en el complejo contexto del productor minifundista.

De allí que este estudio intente mostrar la multiplicidad de hechos y procesos que deben ser tenidos en cuenta, y que no son desconocidos por los agentes del sector público, para poder dirigirse al sector con estrategias de corto y media no plazo de apoyo y asistencia, de las que la transferencia de tecnología es sólo uno de los componentes.

2. Objetivos y propósitos del proyecto

1. Producir los lineamientos de una estrategia de acción del sector público, dirigido al conjunto de productores minifundistas, como resultado de lo cual puedan generar procesos de capitalización y organización y, consecuentemente, de mejoramiento en la calidad de vida.
2. Promover un enfoque del problema del minifundio, que lejos de las perspectivas economicistas, eficientistas, tanto de apoyo como de erradicación que han caracterizado el accionar intervencionista del sector público provincial en años recientes -sin resolver, en todo caso, el histórico marginamiento en que se encuentran los pequeños productores minifundistas respecto a otros actores y grupos sociales- se proponga privilegiar la capacidad de acción y evolución auto-sostenida de estos actores sociales concretos.
3. Colaborar en la creación de instrumentos operativos adecuados de abordaje a la problemática de gestión, reconociendo el sentido y la dimensión del problema, y su especificidad en el marco de los productores agrarios.

Todo esto requiere de una "puesta a punto" del sector público que lo coloque en condiciones de concurrir eficazmente a dicho propósito.

Las caracterizaciones y el Programa de Acción que en base a ellas se describen en este Informe están orientadas a este propósito.

3. El enfoque integrado de planificación. Centrado en la consideración de sujetos sociales

Una visión crítica de algunos emprendimientos públicos en relación a los productores minifundistas permite señalar que las propuestas de acción no se diseñan acordes con un diagnóstico apropiado de los procesos reales que enmarcan las situaciones presentes; las soluciones propuestas no son consecuentes con objetivos del desarrollo campesino, justicia social, calidad de vida, dado que al faltar la visión integrada de la problemática terminan siendo reparaciones incompletas, fuertemente sectoriales, discontinuadas y siempre insuficientes de aquello que enfrentan.

Globalmente, la formulación de políticas para el sector rural se refiere más a cultivos particulares y diversificación de los mismos con la consecuente incorporación de nuevas tecnologías (agronómicas, físicas, biológicas, químicas) que a la capacidad de incorporación que los distintos actores sociales tengan para "apropiarse" de ellas.

Al planificar para el sector agropecuario en su conjunto, entonces, sin distinguir actores sociales diferentes que coexisten en su interior, se está favoreciendo directa e indirectamente a aquellos con mayor capacidad económica, mayor capacidad de gestión individual y organizativa y por lo tanto, mayor capacidad de negociación.

En definitiva, no existe en la planificación una intencionalidad con sentido social para los sectores más rezagados y de esta forma el impacto de medidas reparadoras se diluye y desvirtúa al no asegurarse que lleguen efectivamente a sus destinatarios (objetivo formalmente explicitado en sinnúmero de propuestas).

Como quedó dicho, uno de los objetivos del presente estudio es llamar la atención respecto a la importancia de enfocar el análisis en una visión integrada y estructural de la problemática campesina (la pequeña producción minifundista) haciendo explícita su interrelación con el sistema global, la existencia de actores sociales, sus relaciones y articulaciones y sus diversos intereses y tradiciones.

Un enfoque así planteado, además de permitir comprender la peculiaridad de la realidad y de los hechos que conforman la transformación de la naturaleza que realiza el pequeño campesino, posibilitará asegurar una mayor eficacia en las acciones que tiendan a su desarrollo indicando al mismo tiempo el impacto que esos cambios producirán en otras áreas. Este enfoque supone e implica esfuerzos de cambios metodológicos en el abordaje de esta realidad antes de estar en condiciones de hacerlo operativo y por lo tanto de hacer los guías para la acción ⁽¹⁾.

3. 1. La pequeña producción agrícola campesina chaqueña escenario de convergencia de múltiples actores

Por limitaciones propias del estudio encarado para el departamento de Sargento Cabral el análisis se acota a la pequeña producción algodonera. Por lo tanto la producción para el mercado caracteriza muy centralmente a estas explotaciones.

Lo que interesa caracterizar del pequeño productor es, básicamente, la comprensión de su desempeño, sus "modos de hacer", la identificación de los criterios que guían su accionar y a los cuales ajustan sus decisiones generales y en particular sus elecciones económicas (qué, cómo y cuánto producir); en suma, su comportamiento y los porqués de ese comportamiento.

En la pequeña parcela de tierra, no es el tamaño, el que define por sí mismo su situación de desventaja, sino la diferente dotación de recursos (Capital y Trabajo) y el modo de combinar estos factores productivos.

Tanto la calidad del suelo en el que estos asentamientos se emplazan como la localización geográfica no siempre son favorables ⁽²⁾ y en este último caso el acceso a poblados y el mercado de productos se hace dificultoso, no contando, paralelamente, con infraestructura vial y transporte adecuado para tales accesos.

(1) En este sentido, diversas organizaciones de promoción humana -INDES, INCUPO, CIE- están haciendo esfuerzos considerables con resultados alentadoramente positivos en toda la región.

(2) No es el caso de Sargento Cabral, donde los productores minifundistas están asentados en los mejores suelos del departamento a la vera del Río Negro.

A diferencia de otros productores, medianos y grandes, no disponen de capital acumulado para acceder a nuevas tecnologías (mecánicas, químicas, biológicas) o aún para tomar decisiones productivas que impliquen algún tipo de riesgo adicional. Por eso están necesariamente condicionados al monocultivo, generando a lo largo de los años deterioro en la productividad del suelo imposibilitando el incremento de la capacidad de sostén productivo del predio.

Estas restricciones en cuanto a recursos naturales (tierra) y capacidad de ahorro (capitalización) les imposibilita establecer una unidad económica con capacidad para expandirse, por lo que se mantienen en procesos de simple reproducción de su situación productiva y social.

Los ingresos derivados de su actividad productiva apenas si aseguran la subsistencia familiar, esto es satisfacer las necesidades básicas y el nivel de consumo familiar, debiendo completar su ingreso global en ciertos períodos del año ofertándose en el mercado de trabajo (maximizan el ingreso global dentro y fuera del predio).

La producción se basa fundamentalmente en el uso de mano de obra familiar, aunque ocasionalmente se contrata mano de obra (dependiendo del ciclo vital familiar, composición y sexo) o bien se recurre a la ayuda de vecinos (no es ocioso recordar que las redes de ayuda mutua funcionan históricamente entre los sectores campesinos).

Salvo períodos históricos determinados, o experiencias organizativas puntuales fomentadas y apoyadas por asociaciones de promoción humana, los pequeños productores permanecen desorganizados y funcionando como economías familiares; no cuentan con la influencia necesaria para orientar en su beneficio el crédito o las inversiones del Estado y menos aún para la fijación de precios, concurrendo al mercado como una oferta atomizada. Aunque estén asociados a la cooperativa de comercialización local señalan "no sentirse representados" en sus intereses, sorteándola al momento de la compra de insumos o al vender sus productos, aunque esto no signifique más que aumentar el grado de dependencia con otros agentes sociales que actúan como intermediarios en las dos direcciones: vendedor de insumos para la producción y de mercaderías para consumo que serán saldados a la cosecha con el volumen de producción obtenido del que no siempre queda algún excedente.

3.2. Los actores y sus contextos particulares

De la multiplicidad de actores que convergen en el escenario de la pequeña producción chaqueña, sucintamente descripta hasta aquí, interesa rescatar por un lado, aquellos con los que el productor se interrelaciona más directamente y los modos que asume esa interrelación, y por otro, cuales son los contextos de los que cada uno de los actores forman parte y que condicionan su acción.

3.2.1. El pequeño productor campesino

La decisión económica de qué, cómo y cuánto producir está condicionada como se señalara anteriormente por la específica dotación de factores productivos (y el modo de combinarlos).

¿Qué producir? el qué producir está determinado por su experiencia histórica productiva, acerca de lo que mejor sabe hacer. En mejores o peores condiciones (según precios relativos y acceso al mercado de productos y la información que obtenga de ellos) producir algodón les asegura su inserción en el mercado.

A nadie escapa el hecho de que el monocultivo, es una decisión que implica un margen de seguridad acerca de un cierto resultado económico a obtener en la cosecha.

Toda posibilidad de diversificación, vía decisión individual, supone riesgo adicional que por su situación de sobrevivencia familiar no puede estar dispuesto a asumir.

"El año pasado decidí sembrar sorgo y girasol porque parecía que iban a tener buenos precios; con la inundación perdí todo, ojalá hubiera hecho algodón", señalaba uno de los productores entrevistados: "tuve que salir a trabajar en los obrajes para poder darle de comer a mi familia"; "me jugué una patriada y perdí". Jugarse una patriada en este caso significa asumir el riesgo de la diversificación con escaso o nulo margen de ahorro.

Según resultados de la encuesta analizada, en cuanto a producto, el 98% de los encuestados siembran algodón; de este porcentaje el 40% siembra además maíz y

algo de sorgo (concentrado en los dos sub-estratos superiores 25-49 has., 50-99 has.). Aunque no ^{se} discrimina ^{las} hectáreas sembradas para cada cultivo, es probable que el maíz, sobre todo, se dedique más al autoconsumo (alimento de los animales de corral) que para la venta al mercado.

La producción para autoconsumo ocupa un lugar marginal en el espacio predial, dado que la mayor cantidad de hectáreas utilizables se dedica a la producción para el mercado, aunque también está incorporada culturalmente a los modos de subsistencia. La producción habitual es la batata y mandioca (casi el 100% de los encuestados se autoabastecen en estos rubros). En cambio producen huerta frutal sólo el 60% de los sub-estratos superiores, con algunas excepciones en los sub-estratos más pequeños. La dotación de animales para consumo (gallinas, patos, sobre todo) se encuentran en casi todos los sub-estratos analizados.

"Si la cosa sigue así, no me van a quedar más gallinas para darle de comer a mi familia" apuntaba un productor.

La producción para el autoconsumo puede contabilizarse como una de las formas de obtener ingresos no monetarios autoempleándose él y su familia.

¿Cómo producir? Con su dotación habitual de factores, en las mismas o similares condiciones del ciclo anterior, con la tecnología que conoce y del modo en que lo hace siempre.

La dotación de fuerza de trabajo puede variar según sea, el estadio del ciclo vital familiar, su composición por edad y sexo. Si tiene niños en edad escolar, la decisión del padre de enviarlos a la escuela en los momentos en que son necesarios los brazos de la familia para el trabajo (sobre todo carpida y cosecha) o de retener toda su dotación en el predio, o bien la asalarización de los hijos mayores en el ámbito local o extraregional, determinará la necesidad de recurrir a ciertas contraprestaciones: ayuda vecinal, o contratación de mano de obra (fundamentalmente para carpida y cosecha) y/o la contratación de un tractor, aunque dependiendo de la capacidad de haber retenido parte del excedente del ciclo anterior.

Los instrumentos y herramientas con que lleva adelante su producción son sencillos y con tracción animal (salvo excepciones comentadas más arriba). Un resultado

negativo más; en los últimos años vino a acumularse a su ya conocido círculo de pobreza, la anemia equina hizo estragos entre los animales de tiro de toda la provincia. La recuperación de animales de tiro fue una demanda prioritaria: "lo urgente para ellos es producir: se juega su sobrevivencia; hacerlo más eficientemente es posterior" señalaba un técnico provincial.

"Nosotros somos cinco hermanos, no tenemos padres, yo tengo 23 años soy el mayor y el que me ocupo de la chacra, mis hermanos trabajan afuera, en los obrajes y me ayudan cuando hay mucho trabajo. Pero a los animales los manejo solamente yo. Por suerte no se me murieron... Salgo muy temprano a la mañana y paro cuando el sol está muy fuerte y nuevamente salgo cuando baja un poco; a los animales no los reviento", señalaba Víctor, uno de los productores entrevistados.

La situación de desventaja relativa respecto de otros agentes sociales condiciona la necesidad de maximizar un ingreso global (a diferencia del productor capitalizado quien maximiza rentabilidad global de su unidad de producción) que adopta la forma de: maximizar el uso de la fuerza de trabajo familiar, a quien retribuye vía satisfacción de necesidades básicas, no dudando el productor mismo en salir del predio para asalariarse según sea el costo de oportunidad de su trabajo, sobre todo para carpida y cosecha en la producción capitalizada, ajustada al calendario productivo de la planta, lo cual supone un desajuste (aunque no sólo por ello) en el calendario de siembra y cosecha de su propio predio.

El tener un predio con monte supone la posibilidad de incrementar los ingresos monetarios ((provenientes de otras fuentes) en coyunturas desfavorables, la decisión de explotarlo se relaciona más con el ahorro que significa tenerlo que con la incorporación de tierras a la producción ⁽¹⁾. Esto se hace casi exclusivamente con mano de obra familiar. "Ya casi no me queda monte para explotar: me lo comí todo en estos dos últimos años, fueron muy difíciles. Aunque esta madera

(1) Respecto de las hectáreas incorporables inmediatamente a la producción el resultado de las encuestas no es lineal. El 35% de los encuestados sembraba la misma cantidad que 5 años antes, el 30% incorporó has. a su explotación y el 32% disminuyó la cantidad de has. en producción (sin discriminar por sub-estratos). "Cuanto" producir se relaciona con el resultado económico del ciclo anterior, con la información a la que accedan sobre precios para la próxima campaña, con el costo de oportunidad del trabajo del productor o sus hijos en el mercado de trabajo con situaciones de inundación o sequía.

es para carbón y no deja mucho" apuntaba un productor. En el marco de la dinámica interna de la producción de la unidad campesina, y habiendo reconocido la lógica de su comportamiento productivo, es oportuno discutir aquí las críticas planteadas a la "ineficiencia del minifundista"⁽¹⁾ según es vista desde una óptica tradicional.

"La destrucción -y en algunos casos- el enterrado del rastrojo se hace tardíamente (julio-agosto). Esta fecha coincide con la de las labores para la preparación del suelo para la próxima campaña agrícola y determina la no existencia de control sobre el ciclo biológico de la "lagarta rosada".

Este comportamiento no es casual, ni caprichoso. La racionalidad implícita proviene de maximizar el producto cosechado realizando todas las "pasadas" posibles. Inciden en este comportamiento los excedentes de mano de obra familiar y cierto desconocimiento acerca del peligro que implica la no interrupción del ciclo biológico de la plaga.

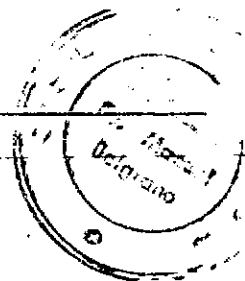
"Las siembras se realizan en forma deficiente por falta de maquinaria adecuada. La mayoría de los productores lo hace en forma manual. Se utiliza arado de manera o sembrado de un surco con tracción animal."

Esto no merece mayores comentarios. Es lógico que un productor de estas características no disponga de maquinaria adecuada dada la imposibilidad de su adquisición. Esto se relaciona, también, con los excedentes de mano de obra y con su imposibilidad de capitalización.

"El raleo del cultivo se hace con la primera carpida -utilizando azada- dejando reducidas poblaciones de plantas por ha."

En este punto sí puede pensarse en una marcada incidencia del desconocimiento acerca de mantener un adecuado stand de plantas. En cuanto al implemento, el control manual se relaciona nuevamente con lo comentado acerca de la mano de obra.

(1) Cfr. INTA, Manual de prácticas para el algodón.



"Las labores culturales se realizan con arado sin vertedera o cultivador, demasiado cerca de las plantas y dañando comúnmente el sistema radicular de las mismas. Por otra parte la excesiva profundidad del aporque suele ocasionar la cobertura de parte de las ramas primarias, dificultando su fructificación."

Aquí también aparece el desconocimiento de la práctica cultural correcta. El tipo de "vicios" indicados no son de exclusiva pertenencia del minifundista chaqueño, ya que puede encontrarse problemas similares en producciones mecanizadas de cultivos de escarda de la pampa húmeda. Esto se relaciona con un excesivo celo en la realización de la tarea. Puede observarse gran satisfacción ante la supuesta perfección de estas labores de control de malezas tempranas y desconocimiento de sus consecuencias indeseables.

"Los productores desconocen el ciclo evolutivo de las plagas y las formas adecuadas de control".

Vuelve a aparecer el tema del desconocimiento, aunque en este caso relativizado. Los productores "conocen" las plagas tempranas y de media estación -sin distinguirlas muy bien- pero se debe tener presente que no necesitan otra cosa. Decimos esto pues el conocimiento del ciclo biológico está muy relacionado con la oportunidad del control y en la mayoría de los casos éste es ocasional por imposibilidad económica. Lo mismo puede darse de las formas adecuadas de dicho control. Suelen hallarse todavía casos de control de plagas "de palabra" atribuidos a creencias populares y de previsible efectividad, aunque, cierto es, muy baratos.

"La mayoría no dispone de medios para el control químico de plagas. Algunos disponen de mochilas y unos pocos de "tanque regador".

Son válidos los comentarios realizados en el segundo apartado en cuanto a la disponibilidad de maquinaria.

"Se desconoce el manejo y la toxicidad de los insecticidas, lo que provoca casos de muerte por intoxicación."

Este problema si es esencialmente educativo. El alto porcentaje de analfabetismo coadyuva al hacer inútiles las indicaciones presentes en los marbetes.

"La mecanización del cultivo es mínima. Es reducido el uso de tractores y la tracción más generalizada es "a sangre". Esto determina dificultades para efectuar las labores culturales en forma adecuada y oportuna, incidiendo desfavorablemente en la producción".

Valen también los comentarios del segundo apartado. En cuanto a la tractorización específicamente se agrega el problema de la escala de la producción que la hace decididamente antieconómica.

"La cosecha es manual. El algodón no es secado ni tipificado".

La cosecha manual encaja en la lógica de maximizar el trabajo familiar que, por otra parte, determina un algodón cosechado algo más limpio que el de otras regiones o sistemas debido principalmente a que el productor y su familia se encargan de recolectar el producto. En cuanto al secado y la tipificación este tipo de productores no dispone de instalaciones adecuadas.

"El elevado contenido de humedad provoca deterioro en el valor cultural de la semilla, así como en la calidad de fibra. La prolongación de las cosechas hasta las primeras heladas, determinan algodones de baja calidad con fibra de difícil colocación en el mercado."

El problema del secado ya ha sido discutido y el de la prolongación de las cosechas tiene que ver con lo dicho en el primer apartado en relación a la maximización del producto total. El problema del mal tratamiento de las cosechas se agrava por su incidencia sobre la cosecha siguiente al deteriorar la semilla. Se cree que existe desconocimiento de los perjuicios económicos que trae aparejado el uso de semillas comunes provenientes de ese tipo de tratamiento inadecuado. La mayoría de la semilla utilizada es de "origen desconocido".

3.2.2. Dirección de Extensión Agropecuaria (DEA) - INTA

Experiencias de organismos privados

La asistencia técnica tradicionalmente se ha orientado a los medianos y grandes

productores, con un enfoque sectorial por productos sin considerar integralmente a la economía campesina.

Los objetivos de maximizar la producción y la productividad se han privilegiado sobre los de mejorar el bienestar y los ingresos básicos del pequeño productor. La propia organización de los servicios de extensión agrícola y los pocos recursos con que cuenta (así sectorializado) refuerza aquella orientación desfavorable al pequeño productor.

En lo que hace a la investigación agropecuaria, son escasos los esfuerzos orientados al pequeño productor, diseñando y elaborando tecnologías apropiadas a las condiciones (a partir de las mismas) y los comportamientos de la familia campesina. Debe reconocerse, sin embargo, -y la demanda que genera este estudio así lo demuestra- que ha habido últimamente una mayor sensibilización en este área, a la luz de la ineficacia que la investigación tradicional tiene para resolver los problemas específicos de la población minifundista.

Es notoria la insatisfacción de los funcionarios, extensionistas y técnicos, como ellos mismos lo sugirieron al ver que son pocos los esfuerzos que se realizan dirigidos al sector y menos aún los que intentaron implementarse ⁽¹⁾. No se obtuvieron resultados apreciables al no haberse abordado desde la perspectiva de la realidad específica de la población minifundista, a quienes van dirigidos.

A esto no es ajeno la educación recibida en la Universidad y los modelos de acción implantados en los organismos centrales de investigación y transferencia (sesgados como se señala al comienzo hacia los productores dispuestos y demandantes de asistencia), sin descontar que tampoco es ajeno el clima tantas veces opresivo y rígido de los últimos 8 años.

Haciendo un análisis de los planes de extensión ⁽²⁾ se destaca que no se controlan los procesos que las transferencias de tecnologías físicas, de manejo, biológicas organizativas, etc. suponen. Esto es, no se visualiza, por parte de los organismos públicos de programación y extensión, que los procesos deban formar parte de la planificación.

(1) Ver Planes y Programas de la Dirección de Extensión Agropecuaria, año 1983.

(2) Idem

¿Cuál es el resultado de esta articulación, entonces? Al no reconocer realidades y problemáticas específicas en el medio agrario no se adecuan los lenguajes ni "las cosas" a transferir, lo cual redundó en una conceptualización desvalorizada del campesino y es él quien "no sabe", "no entiende", "no quiere innovar".

Señalaba un técnico/promotor de organización que, reunido el grupo de productores convocaron al extensionista de la zona (como una manera de "conocer" el conflicto) quien muy irritado apuntaba que nunca habían realizado correctamente el barbecho a pesar de que él lo había "enseñado" en reiteradas oportunidades en distintas reuniones. Los productores, dirigiéndose al promotor preguntaron... ¿y qué es el barbecho?

Otras experiencias organizativas están siendo llevadas a cabo con amplia difusión en el ámbito rural en la provincia. Son asociaciones, como se señalara anteriormente, que pueden englobarse en lo que genéricamente se denomina "promoción humana".

El objetivo que persiguen es fundamentalmente potenciar las capacidades del productor desde la organización grupal. En este sentido la organización de los pequeños productores es más una meta que un punto de partida, orientado a la autogestión.

El objetivo operativo es que a partir de la reflexión conjunta (entre productores) con la presencia de un promotor, salgan a la luz las demandas y problemas prioritarios y las acciones más conducentes para la solución de los mismos ⁽¹⁾.

Las necesidades sentidas en orden de prioridades, comienzan mayoritariamente por la falta de recursos monetarios para afrontar la campaña siguiente. La posibilidad de acceder a un crédito promocional con baja tasa de interés les permite efectivamente enfrentar en mejores condiciones la producción (compra de semillas en conjunto; para algunos grupos la contratación de un tractor, etc.) sin trámites legales (la responsabilidad de la devolución descansa en el grupo convirtiéndolo en un fondo rotatorio).

(1) Este tema ha sido ampliamente desarrollado en Tipología de Organizaciones Sociales, Segundo Informe Parcial de este proyecto, CFI, Buenos Aires, septiembre de 1983.

Las experiencias recogidas en las entrevistas son por demás elocuentes acerca de la valorización que le otorgan a "estar juntos", integrando a toda la familia en la reflexión y discusión, capacitando a las mujeres y a los niños en mejorar o implementar una huerta diversificada. Uno de los productores cede un espacio de su predio para la huerta comunitaria, trabajada por todos los integrantes del grupo con asesoría técnica.

En suma, no hay transferencia vertical de conocimientos; hay en todo caso, aprendizaje conjunto entre productores y entre éstos y el promotor/técnico acerca de lo más deseable para cada grupo en particular.

La extensión, debidamente reformulada, puede convertirse en un poderoso instrumento de educación no formal a condición de que el modo de aproximarse a los procesos de trabajo desarrollados por el pequeño productor estén despojados de preconceptos y tomen en consideración su lógica interna ⁽¹⁾.

"El técnico va detrás del productor. Ve, interpreta, sistematiza científicamente y devuelve al productor".

(1) Carlos Flood. Diagnóstico del minifundio en el Noreste Formoseño. Consejo Federal de Inversiones, 1982.

3.2.3. Educación

Los pequeños productores tienen una alta expectativa respecto de la educación para sus hijos. En las entrevistas realizadas no se registran situaciones en que se atribuya, a la educación formal, consecuencias negativas, aunque perciben fuertemente carencias en la capacitación para tareas concretas relacionadas con su universo inmediato: "Terminó la escuela y no sabe arreglar ni un motorcito" señalaba un productor.

La mayoría de las valoraciones acerca de la educación han sido expresadas en relación al mundo del trabajo; tanto acerca de asegurar empleo estable como a la calidad del trabajo factible de conseguir con más educación. El productor no quiere para sus hijo ese trabajo. Las condiciones en las que desarrolla su oficio hacen que lo sienta como profundamente desvalorizado.

"Si no estudia, que destino le espera, ser un burro de carga y un bruto como yo", señalaba un productor entrevistado.

Existe sin embargo, fuerte conciencia acerca del quiebre entre la aspiración de darles educación a los hijos y las posibilidades objetivas de que finalicen el ciclo escolar completo. "Iran a la escuela hasta que pueda mantenerlos pero es muy duro, tengo 4 chicos en la primaria", señalaba otro productor.

¿Qué restricciones se revelan desde la oferta educativa, como más críticas, que condicionan la incapacidad de la escuela para retener su población y/o para potenciarla?

El 80% de las escuelas rurales tienen hasta 3° grado único, los planes y currícula del Ministerio de Educación no están adaptados a la realidad específica del medio rural -aunque se están llevando a cabo intensos esfuerzos para que así lo sea. A través de convenios con otros organismos o bien proyectos autónomos. Entre otros, el proyecto EMER, Plan de huertas escolares promovido por la DEA: basado en la experimentación y difusión de conocimientos sobre el mejoramiento y la implementación de la huerta familiar, con la participación del niño y su familia; con resultados exitosos, pero puntuales

aún (1).

Al hecho de que al maestro no se lo capacita para abordar la compleja realidad en que se desarrolla la vida del niño en el ámbito rural, tal lo señalado por algunos funcionarios provinciales; se le suma una alta rotación de los mismos, expulsado entre otros factores, también, por las deficientes condiciones de vida en que se desarrollan su trabajo.

(Con una permanencia de dos años en el medio rural, el docente accede, vía mayor puntaje por zona desfavorable, a puestos urbanos o mejor localizados geográficamente).

Los maestros perciben con profunda desesperanza su rol: "Los chicos son tan abúlicos! a gatas si terminamos el programa", apuntaba un maestro. "Los chicos faltan mucho a clase", cuando llueve la escuela queda prácticamente vacía, algunos tienen que caminar más de 1 Km para llegarse hasta aquí" señalaba otro. El ausentismo se agudiza en épocas de mucho trabajo en el campo, cuando cada brazo de la familia es indispensable, señalaba el cura. El esfuerzo realizado por el Ministerio de Educación en la implementación de comedores escolares como acciones dirigidas a retener a la población educativa y mejorar su dieta, es bien vista por los padres, sólo en ciertas coyunturas "no me gusta que mis hijos tengan que comer en la escuela" señalaban no pocos entrevistados.

En 1980, más de la mitad de la población del Departamento Sargento Cabral tenía menos de 19 años. Este dato señala la fundamental importancia, de planear políticas educativas que se dirijan a potenciar a estos jóvenes.

Los resultados de la encuesta indican que el grado de marginamiento educativo en que se encuentran los productores - el 89% no terminó la escolaridad primaria - y sus esposas de las cuales el porcentaje se eleva a 94%, son las hijas mujeres, con más de 15 años las que no acceden al final del ciclo -el 75%- . De los varones mayores de esa edad - el 82% - señalan tener primaria completa

(1) No se conoce para el Dto. Sargento Cabral experiencias puntuales de educación no formal (capacitación para tareas determinadas: motosierristas, tractoristas, etc.) aunque si fueron realizadas en otros ámbitos de la provincia. Pueden señalarse que la educación no formal, desde los organismos correspondientes, no tienen amplia difusión entre el pequeño productor y su familia

(según señala la información dada por el encuestado).

En suma, los datos de desgranamiento, abandono escolar, y analfabetismo, si bien fueron y son objeto de intensos esfuerzos, por parte del sector público dirigidos a retener a la población educativa y mejorar su oferta, no son aún ciertamente alentadores para el conjunto de la provincia.⁽¹⁾

3.2.4. El trabajo fuera del predio

Salir fuera del predio como oferta de mano de obra, permite al pequeño productor y a sus hijos completar los ingresos familiares (sobre todo en épocas de "crisis"), ya sea desempeñándose en el obraje (trabajo intermitente) o en las épocas de carpida y de cosecha (trabajo estacional), demandados por los productores capitalizados.

Salir fuera de la finca está ligado, como quedó señalado en un punto anterior, con el hecho de no respetar el calendario de siembra y cosecha de la propia producción, dado que generalmente el costo de oportunidad del trabajo del productor - o el de sus hijos - en el mercado de trabajo es mayor que el que obtiene con la venta de su producción. Hay, además de este "razonamiento lógico", la obvia necesidad de contar con más dinero para atender los gastos familiares.

La limitada capacidad de sostén de la parcela pequeña expulsa rápidamente a los hijos, bajo alguna de las dos formas de trabajo temporario o en forma permanente, aunque difícilmente el hijo emigrado se desentienda de su tierra y de la familia quienes cuentan con su aporte monetario, tantas veces sustancial.

No se desconoce, que en el abandono de la tierra en la provincia del Chaco - y en las otras economías regionales - operan más los factores de expulsión (bajas condiciones de vida, poca visibilidad acerca del futuro para sus hijos y de ésto sobre sí mismos en el ámbito rural, etc.) que los de atracción desde otras áreas.

(1) Cecilia Braslavsky. Diagnóstico de la Problemática Educativa, 1er. informe parcial.

"Los vecinos que tenían fincas muy chicas, 2 o 3 has., cerraron todo y se fueron" señalaba un productor acerca de sus vecinos. "Algunos (a la ciudad, otros a Buenos Aires donde tienen parientes..."

Sin embargo, no pocas veces, queda algún pariente mayor - abuela, padres - como de vigilancia en la finca, como reaseguro del desempleo y la desesperanza. "La comunidad de vecinos concurre en ayuda de este familia que ha quedado solo" señalaba un cura entrevistado.

¿Dónde van los hijos cuando salen en forma permanente del predio familiar?

Uno de los productores entrevistados tiene 8 hijos: sólo uno de los hijos vive en el predio, los demás viven en Buenos Aires, con puestos estables: "están muy bien, uno es plomero, otro gasista, en general trabajan en la construcción" señalaba. "Hace como 8 años que se fueron, las chicas están casadas y son amas de casa". El hacía 10 años que está asentado en su predio, antes trabajaba en los obrajes.

Otro productor tiene once hijos, 6 varones entre 26 y 10 años. Los tres mayores (26, 24 y 23 años) son obreros en Buenos Aires; los tres menores viven en el predio. El mayor de ellos (22 años) trabaja la tierra y los más pequeños concurren a la escuela. De la cinco hijas mujeres entre 19 y 15 años sólo la más pequeña vive con los padres, las demás son empleadas domésticas en Buenos Aires.

Debe señalarse que la estrategia de obtención de empleo asalariado - fuera del predio - no es individual, sino familiar, como la mayoría de las decisiones del pequeño productor que afectan al conjunto de los integrantes.

Según señalan algunos estudios recientes ⁽¹⁾ la incorporación de nuevos cultivos y de tecnologías ahorradoras de mano de obra - junto a la incorporación de tecnología para la cosecha de algodón - van configurando una suerte de "pampeanización" de la producción agrícola; sugieren un descenso tendencial de los requerimientos de mano de obra por unidad de superficie ⁽²⁾. A esta característica de la suma de desaceleración, en la última década, de la emigración rural. ⁽³⁾

¿Quiénes se quedan, o sólo dejan de irse?

La persistencia de la población minifundista indica que a pesar de todos los problemas que enfrentan, su condición les "sirve". Esto supone que la provincia tiene una buena oportunidad para implementar acciones orientadas muy fuertemente a la prevención de la emigración (y su consecuencia: la retención) de la población en el medio rural apoyando formas de desarrollo autosostenido de los productores. Algunas de las estrategias pensadas a tal efecto se desarrollan en el último capítulo de este informe.

(1) Entre ellos ver Agustín Ciferri: Diagnóstico Preliminar del Mercado de Trabajo Chaqueño: 2º Informe Parcial. CFI.

(2) Aunque es difícil predecir cuáles serán las conductas sociales de este sector frente a la reactivación en los centros urbanos, de implementarse las políticas de vivienda y grandes obras, con su consecuente creación de puestos de trabajo, propuestas por el gobierno nacional.

3. 3. Articulación del comportamiento de los actores sobre el escenario Resultados de la articulación

Como se articulan los actores sociales en el marco de la pequeña producción agrícola campesina y cuál es el resultado de esas articulaciones? Algunas fueron describiéndose hasta aquí, y queda en claro que en muchas de ellas no está ausente el conflicto, latente o explícito.

Por otra parte, la situación de desventaja o marginalidad de algunos grupos sociales respecto de otros más aventajados conlleva en sí mismo una situación de conflicto social, que condicionado por las coyunturas políticas objetivas se hará más o menos explícito así como los modos de resolverlo.

El extensionista "tradicional" pocas veces acude a visitar al pequeño productor en su predio, -por falta de recursos y por condicionantes culturales señalados en otro punto- por lo que desconoce la problemática específica de ese productor en su medio específico. Señala uno de los entrevistados que "una vez vino un ingeniero del INTA", "hace muchísimo tiempo que no nos llaman a ninguna reunión en el pueblo".

Una situación puntual, por otra parte, se plantea en el hecho de que en Sargento Cabral no hay una delegación del INTA, y desde 1981 tampoco hay un agente de la Dirección de Extensión. Cuando estaba en funciones debía dar asistencias a tres Departamentos (Sargento Cabral, Presidencia de la Plaza y Gral. San Martín).

Señalaba el ex-delegado que desconocía a la mayoría de los productores que estaban "más o menos lejos". Por otra parte, sólo el 30% de su tiempo lo dedicaba "a la extensión" (asistencia a problemas productivos, difusión de conocimientos, técnicas, etc.) la mayor cantidad de tiempo resolvía "cuestiones de papeleo" (para presentación de documentación al banco, para gestionar financiamiento ante algún organismo público, etc.)

Este agente tenía una clara visibilidad acerca de cual era una de las restricciones más importantes en el acercamiento al productor minifundista "el esfuerzo inicial debe estar puesto en emplear un lenguaje adecuado, sino no nos entendemos".

Muchas veces la relación directa de productores/extensionistas se ve trabada por condicionantes que escapan a la capacidad de modelamiento de estos actores, pero no de instancias superiores.

Señalaba el técnico que hacía unos años había logrado -luego de mucho esfuerzo de convencimiento- que más de 60 productores de la zona (pequeños y medianos) incorporaran en una porción de su finca (1 ha.) la producción de horticultura para el mercado (por otra parte, uno de los planes propuestos por la DEA). A la cosecha no hubo canales de comercialización abiertos para acceder al mercado con estos productos⁽¹⁾, "se lo tuvieron que comer".

Es indispensable que las interrelaciones con las figuras con permanencia en el sector rural: el maestro, el cura, el intendente local, el médico, el bolichero, etc. sean rescatadas en el análisis contextual en el que se desarrollan los procesos y articulaciones sociales de los pequeños productores.

Son figuras profunda e históricamente respetadas (y temidas) basadas en las tantas veces debatidas relaciones de dominación.

Sin duda la capacidad de movilizar conductas en sus asistidos -en el caso del maestro o del cura- y ganarse su confianza depende fuertemente de la personalidad de cada uno de estos actores.

¿Cómo se comportan en la realidad algunos de estos actores? El cura entrevistado asiste al productor y su familia, llega hasta su finca, conoce palmo a palmo la zona, sus habitantes y sus problemas. Los moviliza para que concurran a la iglesia, a las reuniones de familia, a las reuniones de jóvenes. Demandó de INCUPO la asistencia a organizaciones que detectó incipientes. Es un agente dinámico y movilizador. Es un nexo entre la información sobre precios, estado de las siembras y cosechas de los vecinos y el acceso a ella por parte de los productores cuya localización geográfica les es desfavorable. Como él mismo señalara "su casa es el coche".

La escuela, la Iglesia, son ámbitos propicios, de hecho lo son, donde los pequeños productores y sus familias se reúnen y concretan buena parte de su sociabilidad.

(1) Otras técnicas provinciales consultadas ratificaron lo señalado por el ex-delegado.

Las cooperativas zonales y aún la Intendencia no son vistas como ámbitos naturales donde formular sus aspiraciones: "no representan nuestros intereses" señalaban no pocos entrevistados respecto de la cooperativa, a la que sin embargo "colaboré en fundar", apuntaba un productor.

No se percibe asimismo, la intendencia como un factor aglutinante, movilizador, potenciado para la acción de gobierno con cierta autonomía, "Se acuerdan de nosotros cuando hay elecciones"

La figura del "bolichero" es una de las más conflictivas, porque aún cuando cumple históricamente un rol de asistencia en el medio rural, (fiando insumos y mercaderías) también termina apropiándose de buena parte del excedente generado por el productor, y es uno de los más claros símbolos de la economía no monetaria "atrasada" que aún persiste entre los productores minifundistas.

El comportamiento económico y social del productor minifundista incorpora día a día datos, expectativas, informaciones, préstamos, obligaciones, "gauchadas" de estos actores (con los que se quiso ejemplificar su contexto) y de muchos más. La planificación de sus estrategias no son, como las de un típico productor grande o capitalizado, segmentadas y en realidad recogen como estímulos las relaciones estrechas con estos agentes sociales: son parte de su plan, de su comportamiento, de su decisión. Cada uno de éstos tiene que ver con el modelamiento de las acciones del productor; hay casos en que constituyen algunos de sus cuellos de botella o estrangulamientos. No tomarlos en cuenta para una comprensión y planeamiento integral de intervención equivale a parcelar el campo de acción y a disminuir la probabilidad de éxito de un programa de acción.

3. 4. Resultados de las interrelaciones y puntos críticos a atacar

Las descripciones de funcionamiento integrado de la problemática campesina que se intentó realizar hasta aquí, sus interrelaciones y articulaciones, supone la necesidad de resumir y priorizar los problemas y las acciones consecuentes para atacarlos, señalando los impactos que causan en otras áreas y los más difíciles de modelar por parte de los actores más inmediatamente involucrados.

Tanto los problemas detectados al interior de la unidad de producción que en sí mismos generan restricciones a la productividad como aquellos que están "afuera" de la unidad y que coadyuvan a la incapacidad de capitalización por parte del pequeño productor (propósito prioritario a lograr en el mediano plazo) deben ser llevados a cabo desde el sector público con los destinatarios finales o población meta en sus organizaciones. Esto es, la búsqueda de alternativas y procesos de desarrollo y las estrategias más conducentes para el logro del objetivo buscado sólo será viable con la participación activa y reflexiva de las organizaciones de productores (ellos tienen "cosas" para decir)

3.5. Puntos críticos a atacar (que producen resultados indeseables)

Hacia adentro del Sector público para abordar el Sector minifundista

1. Mejorar la comunicación, la calidad de la relación, entre el promotor/extensionista y el/los productores basado en la credibilidad.

a) Reformulando los modos de comunicación, pautas de lenguaje, códigos desde el promotor/extensionistas hacia el pequeño productor.

(La conducta de éste se irá flexibilizando a medida que vaya incorporando esta nueva experiencia de aprendizaje, -credibilidad y continuidad de las acciones-).

b) Reclutamiento de promotores/extensionistas con perfil de capacidades adecuadas para el abordaje de la población minifundista (respetando sus comportamientos específicos, -que se asientan en una lógica de sobrevivencia familiar)

c) Redimensionar la cantidad de agentes promotores/extensionistas (para una asistencia particularizada a organizaciones de productores e individualmente, para lo cual se requiere de número y perfil adecuado de los mismos en campo.)

2. Mejorar e incrementar los canales de comunicación entre el promotor/extensionista y el sector público/oficinas centrales.

a) Es fundamental que el agente que está en campo se sienta apoyado (es

quien vehiculiza la demanda de los productores y quien representa al sector público ante éstos. Si no puede responder a las preguntas y demandas que canaliza pierde credibilidad).

- b) Para lograr flexibilizar la relación -despersonalizada- entre el productor y el sector público. Apoyado por los agentes públicos correspondientes, el promotor/extensionista dinamiza toda cuestión que se relacione con gestiones entre organismos públicos (trámites de toda índole). (El pequeño productor no transita habitualmente las vías formales, son trabajosas, le cuesta mucho dinero trasladarse a los centros de gestión y pierden mucho tiempo, a veces días).
- c) Como una forma de concentrar recursos y dinamizarlos (de otro modo, en un contexto de recursos escasos, éstos se dispersan, perdiendo efectividad).

3. Dinamizar, acordar, coordinar las acciones entre los distintos organismos involucrados en la problemática de gestión, alrededor de una propuesta consensual.

- a) Para consolidar el apoyo político necesario a la implementación de las acciones.
- b) Para canalizar adecuadamente las demandas hechas por los promotores/extensionistas que son factibles de respuesta de agentes pertenecientes a cada uno de estos organismos.
- c) Convenios específicos con INTA, UNNE y los organismos pertinentes (para promover la investigación y tecnologías apropiadas) desarrollo adaptado a esta realidad específica. Explorar la potencialización de los medios gráficos y de difusión como medios insustituibles de asistencia y aprendizaje.
- d) Explorar, diseñar e implementar el otorgamiento de líneas de crédito en condiciones especiales adaptadas a las características productivas de la familia campesina.

Hacia el Sector Minifundista

1. Fomentar y promover la organización de los productores -en grupos pequeños -; consolidando las asociaciones que se encuentren ya formadas o en

forma incipiente, (asociaciones de fomento, cooperadoras, etc.). Desde donde:

- a) la reflexión conjunta entre productores y
- b) productores y promotores/extensionistas, se vayan efectivizando, paso a paso, las demandas prioritarias sugeridas (sentidas por la organización)

(Detectando, asimismo, líderes zonales o grupales. Aunque la propuesta sostiene aquí, pretende sortear muy fuertemente las actitudes paternalistas y verticales. No escapa que en el medio campesino (no sólo), los líderes tienen gran poder de convocatoria. Así como otros agentes sociales, el cura, el maestro, el intendente pueden ser los primeros convocantes).

- c) Sólo la organización actúa con efectos multiplicadores.
- d) Se intenta quebrar la individualidad del campesino frente a la venta y compra de productos (como quedó señalado anteriormente, concurre como una oferta atomizada y también lo es desde el lado de la demanda)

2. Capacitarlo en asuntos legales y de gestión (la mayoría de los pequeños productores son analfabetos o lo son por desuso. Potenciar en estas cuestiones a los hijos con escolaridad).

3. Capacitarlo en alternativas desde su sistema de producción. (No debe olvidarse que la "receta" que aplican les ha garantizado la subsistencia y el mejoramiento de algunas etapas parciales del proceso productivo tradicional puede significar un mejoramiento sustancial en sus condiciones de vida).

a) Se trata en conjunto el tema de destrucción y enterrado de rastrojos y el de variedades adecuadas. Es prioritario resolver el problema ya histórico de la lagarta rosada. Parece difícil vencer la tentación del productor de "salvar los gastos" prolongando el período de cosecha y además hacerlo en todos los predios del área. La persistencia de un solo lote afectado, puede hacer inútil un excelente trabajo de extensión en este sentido, al permitir la reinfestación en el siguiente año. Por ello se piensa que una tecnología adecuada puede ser la utilización de variedades que por su ciclo y período de madurez no "tienten" al productor con una peligrosa prolongación de la cosecha. Las variedades para cosecha mecánica cubren en parte las características deseadas, aunque el período de cosecha está quizás demasiado concentrado para la disponibilidad de mano de obra del productor minifundista y sus estrategias de obtención de ingresos:

esto es lógico pues los objetivos de mejoramiento estuvieron en función de lograr la máxima recolección de producto en una sola pasada de máquina y no contemplaron las características de este tipo de productores.

Se piensa que esta puede ser una demanda para investigación en la línea de tecnología apropiada para el minifundio y que tendría una serie de conexiones interesantes con otras tecnologías agronómicas. Se dice esto pues la desocupación temprana del lote además de permitir el control de la citada plaga, haría posible eludir el citado problema de las heladas que deterioran la calidad de fibra y semilla y realizar las labores de presembrado en óptimas condiciones de humedad y temperatura. Además permitiría el almacenamiento de agua para la próxima siembra, lo cual en la actualidad es un factor crítico. Por otra parte la elevación en el valor cultural de la semilla (poder germinativo y energía germinativa) haría innecesario sobredimensionar la cantidad de semilla a la siembra y evitaría parte de la labor de raleo al reducir la incertidumbre en la relación semilla sembrada-stand de plantas.

En otro sentido este "paquete tecnológico" puede contribuir a promover actividades comunitarias y cooperativas. (Puede pensarse en la creación de alguna forma asociada para la producción de semilla y/o su adquisición). Debe garantizarse que la semilla utilizada sea deslintada y tratada con productos insecticidas y anticriptogámicos para reducir las mermas de rendimiento debidas al ataque de insectos del suelo y "mal del tallito". Esta tarea de tratamiento de semillas también puede ser comunitaria. Por otra parte la homogeneidad en el material utilizado facilitará la venta en común de la producción, con la finalidad ya indicada de aumentar el poder de negociación individual en el mercado del producto.

b) los puntos relacionados con la siembra, raleo, carpida y aporque tienen en común la discusión acerca de la mecanización, la oportunidad y adecuación de las tareas realizadas. Se piensa que en una primera etapa sería utópico pensar en formas asociativas para la producción que permitieran la utilización de maquinarias e implementos. Para ello es indispensable recorrer un camino de participación y reflexión dilatado y difícil.

Para la situación inicial se propone en cambio una puesta en común de las experiencias individuales de los productores en todas estas tareas aprendiendo de

ellos sus soluciones "apropiadas" e incorporando -si existen- tecnologías intermedias congruentes con su sistema productivo. Debe hacerse incapié (y esta palabra no es casual, el inca sembraba con el pie el maíz de su sustento) en perfeccionar aquellas tecnologías -fundamentalmente manuales- actualmente en uso, mejorando su componente agronómico. Se refiere a cantidad de semillas a la siembra y su espaciamiento en el surco, raleo adecuado, aporque cuidadoso para no dañar raíces ni cubrir ramas primarias y oportunidad de las tareas en general. (Quizás en el tema de la oportunidad de las tareas, puede aparecer alguna posibilidad de trabajo comunitario, por otra parte usual entre vecinos. Se está pensando en formas de "ayuda mutua" para las tareas de mayor demanda de mano de obra en períodos concentrados de tiempo).

c) Encarar el tema de plagas y su control. No se cree necesario abundar en las escasas posibilidades que este tipo de productores tiene para realizar controles químicos de plagas. Una línea interesante, en cambio, son los temas de control integrado y control biológico. Existe ya alguna experiencia en el tema y tecnología disponible y debería convertirse además en una demanda concreta para investigación. Mucho se ha avanzado además en la reducción de tratamientos químicos necesarios para el control de plagas, a partir de la oportunidad del tratamiento en relación a la población crítica de insectos que justifique el tratamiento y el conocimiento del ciclo biológico. (El control de plagas puede también favorecer algunas formas organizativas como la organización de "servicios de alarma" o la de la formación de recorredores" que propicia la EERA Sáenz Peña fundamentalmente entre jóvenes hijos de productores, entrenados para reconocer las plagas y determinar la oportunidad de tratamientos).

En estos sistemas de producción la cosecha seguirá siendo manual pues la tecnología mecánica es, en este caso, totalmente incongruente ya que es fuertemente ahorradora de mano de obra. (En cuanto al secado y almacenamiento, podrían dar lugar a estructuras cooperativas para la instalación de secaderos y la construcción de galpones, aunque esto demandaría inversiones hoy imposibles sin subsidios)

d) Demostración en él/los predios de un productor; o bien en un predio común (donde pudiera insertarse aquellos campesinos sin tierra o con escasa

capacidad de sostén en su predio).

Experimentación, cuyo objetivo final es la adopción de la alternativa productiva u organizacional de que se trate.

- e) Incrementar, mejorar, implementar la huerta familiar (diversificarla para una mejor alimentación familiar) bajo las mismas condiciones que en el punto inmediatamente anterior.

4. Diseñar tipos de financiamiento específico.

- a) créditos cuya devolución y responsabilidad descansen en el grupo (sin exigir avales o garantías de mucha formalidad. Ha dado excelentes resultados el otorgamiento de créditos a grupos, donde la responsabilidad de devolverlo descansa en el grupo. Son ellos mismos los que vigilan que se cumpla lo proyectado en conjunto. "Si uno no puede devolver el dinero, lo tenemos que devolver nosotros por él", señalaba un productor.
- b) alternativas de crédito para consumo familiar hasta la cosecha. (La compra de mercaderías en forma cooperativa les aseguraría comenzar los procesos de autonomía comercial).

5. Recrear desde la oferta educativa-formal y no formal la capacidad de retener la población educativa en la escuela y potenciarla para actuar en su medio ⁽¹⁾. (Prevención de la emigración.

6. La necesidad de salir del predio como oferta de mano de obra, o la de sus hijos, en forma transitoria (como una de las estrategias de obtención de ingresos) lo convierte en un semi-asalariado, sin figura legal que lo proteja; esto es, salvo excepciones, no acceden a protección social, ni como productores, ni como asalariados ⁽²⁾.

(1) La educación/capacitación por "módulos", que no requiere del alumno "años" terminados o ciclos completos parece una alternativa viable. Esta modalidad está siendo implementada, en el medio Urbano por el proyecto MEVAL con buenos resultados, según lo señalado por los funcionarios.

(2) Para mayor detalle ver "Tipología de Organizaciones Sociales". Segundo Informe Parcial.

(Se propone la formación de cooperativas de trabajo conformadas exclusivamente por pequeños productores y sus familias, así como por campesinos sin tierra o con predio residencial, como alternativa de reubicación de fuerza de trabajo excedente).

7. Para aquellos productores que no hubieran accedido al título de propiedad sobre la tierra o con título provisorio, poner en marcha la regularización de los mismos. Tienen altas expectativas sobre la propiedadpredial. (Muchos de ellos se vieron imposibilitados de pagar las cuotas hasta el final por falta de dinero o por no cubrir requisitos legales).

8. Involucrar en la organización a toda la familia del productor. (La organización que se propone, a diferencia de otras que actúan en el medio rural -grupos CREA y similares, confines específicos- aborda la problemática global de la vida del productor y su familia, dado que en sí mismo es una unidad -de producción y consumo- que involucren todos estos aspectos. A partir de la reflexión conjunta y el contacto permanente y solidario, revalorizar la visibilidad que tienen acerca de su tarea y de su rol en la sociedad).

Volviendo por un momento a la demanda original generada por la provincia, el universo-específico-recorrido denota que romper el círculo de pobreza en el que se hallan insertos los productores minifundistas pasa ineludiblemente por permitir a los mismos la acumulación económica y su consecuencia: la capitalización, cuyo resultado está muy lejos de obtenerse solo a partir de la transferencia de tecnología. Aunque no se desconoce la potencialidad que conllevan las tecnologías apropiadas (a la condición del agente económico social-el productor minifundista), potenciadas por la investigación y desarrollo; la tecnología es también una forma organizativa o asociativa, una forma de manejo, un sistema de información.

Todas ellas potenciadoras de la capacidad del pequeño productor y que le permiten a lo largo de los procesos productivos, desde la compra de insumos hasta la venta del producto controlar (mejor) los excedentes que genera.

Estas líneas de acción sugeridas suponen que existe la capacidad (a partir de la concurrencia del sector público) de modelar ciertas áreas de la realidad,

en el corto y en el mediano plazo, por parte de los actores involucrados.

Llamando la atención sobre aquellas áreas de la realidad más difícilmente modelables que dependen en gran medida de acciones o políticas a implementar fuera del ámbito provincial o fuera de la posibilidad política y/o de recursos de un organismo particular: a) Políticas de precios (precios relativamente bajos o altos según sea la coyuntura); b) Infraestructura física y social: caminos, transportes, Hospitales, Centros de Salud, Electrificación, agua, etc.; c) Disponibilidad política para la readjudicación de tierras y/o relocalización de productores y/o de sus hijos; así como d) Créditos para Vivienda Rural (no se trata aquí de reformular los criterios culturales con los que construyen sus viviendas, sino de incorporar, a partir del reconocimiento que cada grupo realice de sus distintas situaciones habitacionales, las mejoras necesarias para una vida más digna. El 89% de los encuestados viven en viviendas precarias.

4. Estrategias de Intervención Pública: Programa de apoyo y Desarrollo a los pequeños Productores de la Provincia del Chaco.

Los problemas detectados y las estrategias de acción orientadas a revertir los procesos negativos en los que se desarrolla la población minifundista, requieren de una "puesta a punto" del sector público para el abordaje de esta problemática de gestión.

Se pensó, conjuntamente con los funcionarios provinciales ⁽¹⁾ en el establecimiento de un Programa (de acción-implementación) cuyo objeto es establecer una oferta unificada, articulada y dinámica del Sector Público dirigida a la población minifundista.

A través de este Programa se propone ensamblar acciones originadas en distintos organismos-- Ministerio de Educación, Extensión Agropecuaria, Secretaría de Acción Social, INTA, Ministerio de Economía, Banco Chaco, etc. - coordinado, eventualmente por el Ministerio de Agricultura; que opere como un grupo reducido de tareas, con funciones de planeamiento de estrategias, ejecución y coordinación de acciones y evaluación de resultados.

La concreción y la implementación del mismo supone, entonces, la decisión política generadora y a un tiempo la elección cuidadosa de las personas que integrarán este grupo de tareas, por parte de las instancias decisoras.

La estrategia global del Programa (PAP) se propone abordar la problemática de gestión desde la perspectiva de un enfoque integrado, con la participación activa de los usuarios (Población neta) en la formulación de los problemas (demandas sentidas-reales) y las estrategias de ataque a los mismos.

Para ello es requisito fundamental fomentar la conformación de organización de productores, siendo el mejor ámbito posible para a) lograr un mayor grado de comunicación e integración entre productores y los agentes destacados a la tarea b) difusión de conocimientos entre ambos agentes c) difusión de tecnologías productivas adecuadas a la situación productiva y económica de los productores d) mejorar los accesos a canales y organismos de financiamiento e) mejorar el

(1) En encuentros individuales y en un seminario llevado a cabo en diciembre de 1983 en Resistencia.

control de la comercialización y compra de insumos f) potenciar las demandas sociales de infraestructura, etc.

Dado que la implementación de una propuesta de este tipo implica la reformulación de los modos de acercamiento - como se verá en detalle más adelante - y de la oferta que el sector público concibe para la población minifundista, se revaloriza la noción de aprendizaje como un proceso continuado y prolongado del conjunto de actores involucrados, de crecimiento y desarrollo que tienen lugar en el tiempo.

De allí que se piense en la implementación de la propuesta, en un área piloto como un modo de concentrar recursos, de por sí escasos, y la forma más conducente de desarrollar los procesos de aprendizaje ⁽¹⁾. Por otro lado, la provincia del Chaco tiene sobradas experiencias en proyectos de gran alcance y suficientemente globales (aunque no por ello sectoriales) y con altos recursos dispersos que terminaron en rotundos fracasos algunos, en parciales otros (cuyos efectos aún no han sido suficientemente evaluados).

¿Cuál es el tiempo de duración del PAP?

El objetivo prioritario es desarrollar (colaborar en el desarrollo de) la capacidad de autogestión de la organización de productores. En la formulación del Programa está implícita la finalización de sus acciones cuando el objetivo buscado se hubiere alcanzado en su área para ser replicado en otras áreas provinciales (sin descartar que de ser exitosa la experiencia, será seguramente demandada por otros actores sociales en otras áreas); esto es, su "clientela" no permanece constante.

En las páginas que siguen se desarrolla una propuesta del Programa.

(1) Un detalle exhaustivo se desarrolla más adelante.

PROGRAMACION DE LAS ESTRATEGIAS

1. Alcances de esta programación

Una programación de estrategias de actuación ante una realidad tan compleja, duramente condicionada y vulnerable como es la de los pequeños productores minifundistas -y respecto de la cual no existen conocimientos ni antecedentes suficientes para garantizar resultados esperados- no puede hacerse sino por pasos sucesivos y suficientemente atentos como para permitir la elección de pasos subsiguientes en función de los resultados obtenidos y de las novedades contextuales que pudieren ir surgiendo. Es por ello que la programación de acciones que aquí se presenta no se propone avanzar sino en plazos relativamente breves, con las primeras acciones indispensables para poner en marcha el Programa propuesto y comenzar su aplicación en una o dos áreas piloto de concentración inicial de recursos y acciones.

Sin embargo, y porque el Programa no puede sino desenvolverse en un horizonte temporal vasto para el logro pleno de sus objetivos, se pone aquí énfasis asimismo en algunas áreas de programación que consideramos críticas para la planificación y gestión ulteriores del Programa en forma autónoma y eficiente por la Provincia; tales, por ejemplo, la formación metodológica adecuada para la gestión de programas, dirigida predominantemente a planificadores y funcionarios administrativos, y el sub-programa de seguimiento, evaluaciones y ajustes continuados del Programa, que hacen a su creciente refinamiento y a la maximización de eficacia en su implementación en pos de los objetivos perseguidos y a su reproductibilidad y expansión posteriores.

2. Situación de partida

Como punto de partida de esta programación hemos tomado la situación enfrentada a la fecha de redacción del presente informe por este equipo y por los funcionarios de la Provincia que se han visto involucrados de alguna manera en el proceso del estudio realizado, ya sea como miembros del equipo evaluador

que ha efectuado su seguimiento a lo largo del contrato, ya sea como participantes activos del Seminario organizado en su contexto en el mes de diciembre de 1983. Tal situación está caracterizada por:

- a) la persistencia de una crítica situación de extrema pobreza en una vasta población de pequeños productores minifundarios de la provincia, sin acceso a recursos, bienes y servicios disponibles en la sociedad dominante, situación que conduce a una profunda frustración de sus expectativas y, con frecuencia, al abandono de la tierra y a la migración hacia las ciudades de la provincia u otras regiones;
- b) conocimientos, actitudes, pautas y normas de comportamiento tradicionales e inadecuados, históricamente acendrados tanto en los aparatos públicos efectiva o potencialmente conexos con dicha problemática, como en los propios productores de la población-objetivo destinatario de sus eventuales acciones;
- c) una extremada estrechez de recursos económicos del sector público provincial, que parecería admitir sólo reasignaciones parciales de aquéllos;
- d) una propuesta programática efectuada por este equipo que involucra un enfoque político, teórico y operativo concreto e innovador respecto del problema minifundario, generalizado a partir del caso estudiado -el departamento Sargento Cabral- y de su contexto provincial más amplio, y sustentado además por el análisis de experiencias innovadoras significativas y por un análisis crítico de los modos con que el sector público ha enfrentado tradicionalmente este área problemática;
- e) un acuerdo en principio respecto de los lineamientos de tal propuesta por parte de los funcionarios y técnicos que se han visto involucrados hasta la fecha; y
- f) un incipiente apoyo político a un Programa de esta naturaleza por parte de las autoridades del actual gobierno democrático, algunas presentes en el Seminario mencionado.

3. Destinatarios de las recomendaciones de estrategia

Lo dicho implica la existencia efectiva de un grupo de funcionarios y técnicos inicialmente motivados a favor del Programa propuesto y en principio comprometidos con su puesta en marcha e implementación. Es a este grupo interlocutor inicial, actor-sujeto de quien depende en gran medida que el proceso iniciado

avance, a quien van dirigidas las recomendaciones de estrategias que a continuación se desarrollan, sobre todo en lo que respecta a los primeros pasos a darse para impulsar la aprobación e implementación del Programa.

Estos primeros pasos tendrán sobre todo, por un lado, a la consolidación inicial y continuada del apoyo político que habrá de dar lugar a las decisiones correspondientes que viabilicen el Programa y, por otro lado, a su conformación como tal, tanto en sus aspectos organizativos y de dotación y formación de los recursos humanos que habrán de ser involucrados -grupo de tareas responsable del Programa y los diversos equipos operativos-, cuanto en sus aspectos operativos-objetivos, planificación, programación, implementación y seguimiento de las actividades, definiciones de roles, normas de actuación, asignación de recursos, etc.

Con las decisiones políticas correspondientes que pongan en marcha el Programa se habrán de ir definiendo la composición institucional y nominal de los grupos y equipos involucrados, se definirán sus responsabilidades y se precisarán las correspondientes divisiones y asignaciones del trabajo a medida que se constituyan y capaciten los diversos equipos operativos, quienes pasarán a ser los actores-sujetos y participantes de los diversos sub-programas componentes.

En este sentido la programación aquí propuesta de las estrategias de acción no puede ser considerada sino como tentativa e hipotética, en tanto ella no sea consolidada o remodelada por las decisiones políticas correspondientes.

4. Naturaleza institucional del Programa propuesto

Debe tenerse en cuenta, que no parece útil ni conveniente, por lo menos en sus aplicaciones iniciales, que el Programa dé lugar a un organismo formal ad-hoc dentro de una estructura administrativa particular, con dotación propia de recursos. Ello, aparte de las dificultades formales y políticas habituales en la creación de nuevos organismos o reparticiones, tendería a limitar sectorialmente su capacidad de acción y a dificultar el necesario compromiso y la coordinación de organismos, recursos y actores de muy diversa naturaleza llamados a actuar en el contexto del Programa.

Aún cuando la responsabilidad central de activación y supervisión del Programa debiera estar radicada en un organismo ministerial -deseablemente en aquél a quien compete predominantemente el área problemática tratada, el Ministerio de Agricultura, y que fuera a la vez fuente principal del apoyo político brindado al Programa-, éste deberá ser modelado y operado desde el sector público a través de:

- a) un Grupo Central interinstitucional de Gestión (GCG), integrado por funcionarios y/o técnicos pertenecientes a las diversas áreas de Gobierno más significativamente involucradas en su implementación, adscriptos a tiempo completo al Programa, pero sin perder su inserción institucional originaria;
- b) los Equipos Operativos de Terreno (EOT), posiblemente compuestos por extensionistas/promotores insertos en la Dirección de Regionales de Extensión del Ministerio de Agricultura, aunque podría también considerarse su articulación participativa interinstitucional con otros operadores especializados de terreno colaboradores del Programa (por ejemplo, maestros, trabajadores sociales, agentes de salud, inspectores de trabajo, etc.); y
- c) una Unidad interinstitucional de Apoyo a las tareas de terreno y de Gestoría (UAG), en principio constituido por personal de dedicación parcial al programa, desde sus organismos respectivos de inserción.

Tales instancias de colaboración transinstitucional serían formalizadas mediante convenios entre organismos y adscripción de personal de cada uno al Programa.

Para asegurar unidad de acción y el necesario compromiso personal con el Programa es recomendable: i) proceder a una cuidadosa selección del personal a ser involucrado, en función no sólo de su inserción institucional y de sus capacidades técnicas, sino también de sus aptitudes personales para comprometerse motivacional y prácticamente con los objetivos y enfoque del Programa, ii) capacitar metodológica e instrumentalmente a dicho personal para las actividades que habrán de desempeñar, y iii) involucrar colaborativa y participativamente y lo más tempranamente posible a dicho personal en la elaboración de las estrategias y modos de actuación que sean de su incumbencia y en su evaluación y ajuste (1).

(1) Está probado que los adultos tienden a aceptar, adoptar y comprometerse más probablemente con aquello que colaboraron en discutir, elaborar y diseñar que con actividades y directivas diseñadas por otros sin su participación crítica y creativa. Este principio coparticipativo nutre y modela buena parte de las actividades aquí propuestas.

Una organización como la propuesta permite, por un lado, el mantenimiento efectivo de los canales habituales de comunicación, influencia y gestión ante decisores de cada miembro del Programa al interior de su institución de pertenencia y, por otro, una coordinación operativa de hecho entre instituciones, a través del compromiso personal con las elaboraciones hechas colaborativamente en los grupos interinstitucionales y del uso consecuente de aquellos canales -personales e intrainstitucionales- para efectivizar las acciones correspondientes requeridas por el Programa de cada organismo.

Sin embargo no son estos equipos operativos y unidades del sector público los únicos actores que llevarán adelante el Programa propuesto, sino que aquéllos actuarán en estrecha colaboración y coparticipación con los propios productores y, en especial, con sus líderes naturales y organizaciones -formales o informales, incipientes o consolidadas-, no sólo a lo largo de la implementación del Programa en el terreno, sino también en actividades previas de modelamiento del propio Programa y de conformación de equipos operativos y en las actividades periódicas de evaluación y ajuste durante la implementación del Programa. Se procurará que esta participación de la comunidad se inicie lo más tempranamente posible y sea creciente a lo largo del proceso de desarrollo del Programa, en todas aquellas instancias que puedan beneficiarse de la experiencia, puntos de vista y creatividad de la población, incluyendo el modelamiento de las decisiones técnicas que les conciernen. El espacio participativo así abierto a la comunidad, además de asegurar aportes insustituibles a la elaboración del Programa, irá constituyendo a dicha población en sujeto activo de éste, crecientemente comprometido, conciente, organizado y autogestionario -tal como lo pretenden los objetivos del Programa y no en pura población-objetivo, pretendidamente manipulable (aunque en general con poco éxito) por el sector público en las concepciones tradicionales de programas de transferencia tecnológica agropecuaria.

5. Las estrategias propuestas para el corto y mediano plazos

5.1. La estrategia general

Para el corto y mediano plazos se propone, además de una estrategia indispensable

para poner en marcha el Programa, la aplicación inicial de éste en una o dos áreas piloto, para a) concentrar en lo posible esfuerzos y recursos disponibles, de modo de asegurar a esta primera experiencia de aplicación las mejores probabilidades de éxito, y b) evaluar los resultados y ajustar en consecuencia el Programa, antes de su aplicación más extensiva o generalizada a otras áreas de la provincia.

El resultado perseguido como meta en cada área de aplicación del Programa es el de lograr niveles de promoción y organización de las comunidades de pequeños productores que les aseguren la capacidad productiva y autogestionaria suficiente para no depender ya de las actividades y recursos del programa para su desarrollo autosostenido. Por supuesto que dichas capacidades autogestionarias no se darán en forma homogénea en los diversos aspectos que hacen a su desarrollo, sino que ello ocurrirá progresivamente. A medida que ello se produce, el Programa iría disminuyendo en el área sus actividades y recursos pertinentes, los que quedarían así progresivamente liberados para ir comenzando actividades en otra área de aplicación, o extendiendo el desarrollo de la experiencia.

Un Programa de estas características, que persigue la creciente independización de las comunidades de pequeños productores respecto de la acción estatal directa, implica notables economías para el sector público en comparación con formas más tradicionales de extensión; éstas últimas tienden a exigir acción continuada sobre los mismos productores durante lapsos indefinidos y siempre más prolongados para lograr, mediante interacciones individualizadas con cada productor, la adopción y, sobre todo, la perseverancia en las innovaciones que se pretende transferir. Con la estrategia autogestionaria aquí propuesta los mismos recursos de todo tipo aplicados en un área pueden luego ser transferidos a otra, sin exigir un crecimiento aritmético de dichos recursos en las proporciones habitualmente requeridas por eventuales políticas de expansión de programas más tradicionales.

Además, con la concentración propuesta de más extensionistas que lo habitual en un área geográfica limitada, se posibilitan interacciones no sólo más frecuentes e intensivas de los operadores del Programa con cada productor, sino también más densas en términos de la red de productores vecinos con que se puede operar, individual y grupalmente, en una misma comunidad local, mejorando así sensiblemente las posibilidades de coordinación entre operadores, los efectos

multiplicadores y los rendimientos globales de las actividades de extensión/promoción. Con ello tenderán también seguramente a reducirse los costos operativos del Programa en relación con su productividad, sobre todo en términos de mejor utilización del tiempo de los operadores de terreno y de los recursos de movilidad y otros, en comparación con las formas dispersas de actuación de los extensionistas en sus actividades actuales.

De efectuarse posteriormente expansiones o replicaciones del Programa propuesto en otras áreas, no sólo habría experiencia acumulada, evaluada y más ajustada al respecto, sino que también los recursos humanos que hubiesen participado en esta experiencia piloto habrían desarrollado sus capacidades y podrían constituirse en formadores y supervisores de los nuevos recursos humanos que hiciera falta incorporar para atender a las nuevas áreas de aplicación del Programa.

5.2. Los sub-programas componentes

La primera etapa de conformación y aplicación piloto del Programa se compondría de los siguientes sub-programas, discretos pero interrelacionados:

Sub-programa 0: Constitución, conformación y puesta en marcha del Programa,

Sub-programa 1: Planificación y programación de estrategias,

Sub-programa 2: Constitución y puesta en operación de los Equipos Operativos de Terreno,

Sub-programa 3: Constitución y puesta en operación de una Unidad central de Apoyo a terreno y de Gestoría,

Sub-programa 4: Seguimiento, evaluaciones y ajustes del Programa,

Sub-programa 5: Apoyo político-institucional externo al Programa

5.3. El sub-programa 0: Constitución, conformación y puesta en marcha del Programa

El sub-programa 0 tiene por objetivos: obtener el apoyo político y el compromiso participativo en él de los ministerios y/u organismos que habrán de ser más centralmente involucrados, de modo de lograr la puesta en vigencia oficial del Programa y la constitución de su Grupo Central interinstitucional de Gestión. Por lo tanto este sub-programa precede necesariamente a todos los demás

y debiera comenzar lo más tempranamente posible, siendo su gestor inicial el grupo impulsor ya informalmente comprometido con la propuesta y al que hiciéramos referencia arriba en 3.

Es crítico, para que el Programa tenga viabilidad, lograr el compromiso y el aval político continuados del Gobierno provincial a través de uno o más focos de poder que pudieran estar dispuestos a adoptar un programa de esta naturaleza y a brindarle apoyo político efectivo e impulsarlo con las decisiones correspondientes, con alguna asignación de recursos y con las gestiones interinstitucionales pertinentes para involucrar en él a los otros organismos llamados a participar de algún modo u otro. En principio parecería deseable que sea el Ministerio de Agricultura y/o alguna de sus secretarías quienes asuman la paternidad del Programa, sin perjuicio de que otras autoridades pertinentes lo doten de apoyo político adicional y coparticipación en su lanzamiento.

El grupo impulsor deberá analizar con cuidado las alternativas y acompañar sus gestiones con algún documento breve y expresivo que describa las características esenciales e innovadoras del Programa propuesto, su particular enfoque conceptual y operativo, su organización, los pasos estratégicos para conformar sus diversas unidades operativas y para obtener los recursos de diversos tipos necesarios, y en especial sus modos de actuación en el terreno.

Como resultado de tales gestiones debiera lograrse la promulgación del instrumento legal que viabilice formalmente el Programa en su aplicación inicial en una o dos áreas seleccionadas, así como la firma de los convenios interinstitucionales que conformen el Grupo Central de Gestión y comprometan la coparticipación de los diversos organismos que habrán de involucrarse centralmente en la ejecución del Programa con acciones, recursos de cualquier tipo y colaboración técnica y decisoria. El representante del organismo que asuma la responsabilidad de coordinar, activar y supervisar el Programa se constituiría en Coordinador del Grupo Central de Gestión.

Puestos en vigencia el Programa y en funciones el Grupo Central de Gestión, comienza la ejecución de los demás sub-programas identificados, los que convergen en las actividades de implementación de aquél en el terreno.

5.4. Características del Programa en su implementación en el terreno

Caracterizamos en primer lugar los modos de actuación del Programa en su implementación en terreno, ya que de ello derivan la razón de ser y las acciones previstas de los diversos sub-programas aquí propuestos.

Los objetivos finales a lograr por el Programa en el terreno son:

- a) desarrollar tecnologías productivas y capacidades administrativas entre los pequeños productores que aseguren:
 - un manejo social y ecológicamente apropiado de los recursos naturales,
 - niveles satisfactorios de producción para su autoconsumo y para el mercado,
 - niveles de ingresos adecuados para posibilitar un mejoramiento creciente de la calidad de vida de las familias y una acumulación creciente de excedentes que posibiliten su acceso a créditos y la disponibilidad de recursos para que los hijos accedan a su vez al status de productores rurales independientes,
 - una disminución creciente de su dependencia respecto de trabajos asalariados como fuente complementaria de ingresos,
 - una creciente capacidad autogestionaria respecto de sus unidades productivas, de la comercialización y de sus demandas sociales;
- b) promover y apoyar la organización activa de los pequeños productores que les aseguren:
 - ámbitos de desarrollo de actividades comunitarias y de comunicación, elaboración y transferencia de información tecnológica y general,
 - mayor capacidad de gestión ante actores externos, sea en la comercialización de sus productos, en la adquisición de insumos productivos y de consumo, en la obtención de infraestructura social y servicios básicos colectivos, etc.
 - mayor acceso y capacidad de autogestión en relación con créditos y bienes de capital de uso compartido (equipos productivos, de acopio, de transporte, etc.)

Ambos grandes objetivos son interdependientes y se potencian mutuamente, lo cual los vuelve inseparables en la estrategia del Programa. Estrategias tradicionales de transferencia tecnológica sólo a nivel de productores individuales

sin desarrollo paralelo de organizaciones de productores, que pueden ser relativamente exitosas entre productores rurales de estratos más fuertes y frecuentemente ya organizados -productores grandes o medianos-, han demostrado ser inoperantes a niveles de pequeños productores, sobre todo minifundistas.

Respecto de los minifundistas es fundamental que las acciones del sector público referidas al desarrollo tecnológico no se limiten como en el pasado a postular la pura adopción de las innovaciones predeterminadas por las agencias respectivas, sino que ellas persigan el desarrollo de la capacidad decisoria y gestoria individual y colectiva de los productores. Sólo con ello los productores serán capaces de atacar e ir modificando gradualmente por sí mismos no sólo sus limitantes tecnológicos sino también otros factores que restringen y determinan su comportamiento y que, en general, dificultan su adopción inicial de las tecnologías propuestas y, más aún, su adopción definitiva: precios bajos para sus productos y altos para sus insumos por su escasa capacidad de negociación con los intermediarios, falta de insumos críticos y de equipos y falta de capital y de acceso a los recursos financieros para adquirirlos, escasa capacidad de canalizar y obtener respuestas a sus demandas sociales de infraestructura y servicios básicos, pérdida de potencial de trabajo familiar por el trabajo asalariado externo de los hijos o por su emigración del predio ante su escasa capacidad de proveer a las necesidades de éstos, etc.

Es por lo dicho que, en el enunciado de los objetivos finales del Programa, hemos explicitado como sub-objetivos la modificación de los factores restrictivos más significativos pero al mismo tiempo más directamente operables que están determinando el comportamiento productivo de los minifundistas y que debieran ser tenidos en cuenta en el modelamiento de las acciones del Programa para asegurar que sus impactos sean efectivos.

Para lograr tales objetivos en toda su plenitud el Programa deberá adquirir un "modus operandi" particular que implicará, por un lado, una forma particular de acción en el terreno por parte de sus operadores de campo, pero también una estructura de apoyo que potencie a las actividades de éstos y les facilite su adecuada inserción y su aceptabilidad y credibilidad entre los productores con quienes actúan. Además será necesaria una acción "externa" que procure modificar las restricciones más significativas que padece este sector productivo.

En lo que respecta a la actuación de los operadores de campo del Programa, éstos deberán, además de establecer contactos y relaciones adecuadas y no paternalistas con los productores, detectar organizaciones existentes de éstos y núcleos de relaciones y de organización incipiente que pudieren ser bases para su actividad de promoción y desarrollo de organizaciones eficientes de productores. En lo posible sus intercambios con los productores individuales deberán propender a su vez a conectarlos entre sí y con las organizaciones que se vayan formando. Las interacciones con los productores y las organizaciones que se vayan conformando serán utilizados no sólo para capacitarlos en técnicas de producción y administración agropecuaria, elaborando y experimentando con ellos dichas técnicas, sino también para motivarlos adecuadamente y capacitarlos crecientemente para aplicar su creatividad a ello, para escuchar sus demandas y detectar sus necesidades de todo orden, para canalizar dichas demandas y necesidades a las correspondientes instancias capaces de responder a ellas o de gestionar su satisfacción y para cambiar una tradicional actitud pasiva de los productores y dependiente de las acciones públicas -que es más un producto que una causa- en una actitud de co-participación activa en el Programa, destinado a su promoción autogestionaria. Con ello el rol del operador de terreno del Programa queda más caracterizado como el de un promotor que como el de un simple extensionista.

Este modo de operar de los operadores de terreno requerirá seguramente de i) una co-participación activa y coordinada con otros agentes comunitarios activos en el área -trátase de otros extensionistas, de maestros, de agentes de salud, de losintendentes, de religiosos y otros-, ii) una estrecha interrelación con los otros operadores de terreno del Programa que actúan en su aplicación, para intercambiar experiencias, identificar problemas y buscarles solución, y iii) el apoyo de especialistas en materias diversas que hacen a la eficacia de su accionar en el terreno -asesores en tecnología y administración rural, en promoción y desarrollo social, en antropología y comunicación, etc.- y de gestores que puedan efectuar los trámites a que den lugar demandas específicas de los productores y sus organizaciones.

Respecto del primer aspecto mencionado en el párrafo anterior el Programa propone que los extensionistas/promotores conformen equipos operativos integrados con otros agentes activos en sus terrenos de operación, involucrándolos en lo

posible en actividades colaborativas con el Programa. Respecto del segundo aspecto el Programa propone reuniones periódicas de extensionistas/promotores, las que podrían en principio efectuarse semanalmente, hasta que el propio equipo de promotores determine su frecuencia más apropiada. Respecto del tercer aspecto se propone que el Programa constituya una Unidad de Apoyo al terreno y de Gestoría, constituida flexiblemente por recursos humanos con las aptitudes e inserciones institucionales que se probaran necesarias para desempeñar lo más eficientemente posible sus diversas tareas. Algunos de sus componentes podrían ser llamados a participar en las reuniones periódicas de los operadores de terreno y aún a trabajar ocasionalmente con éstos en el terreno, en tanto otros sólo recibirán demandas de apoyo esporádicas, ante problemas menos frecuentes.

Para que la eficacia de estas complejas operaciones de implementación del Programa en el terreno sea crecientemente optimizada, será necesario desarrollar un estrecho monitoreo o seguimiento de las acciones de los diversos niveles, que ayude a corregir acciones y ajustar programaciones, solucionar imperfecciones, acelerar respuestas y resultados y así maximizar la credibilidad del Programa en la población, mejorando sus niveles de satisfacción y de participación activa. Y también será necesario evaluar periódicamente el Programa en su impacto y su proceso, de modo de incorporar lo más tempranamente posible los ajustes a que hubiere lugar, en un proceso de creciente aprendizaje y refinamiento de la gestión. Las evaluaciones tomarán en cuenta no sólo las acciones ejecutadas y la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, sino sobre todo los resultados obtenidos en la población piloto en sus prácticas, en su producción y su nivel de vida, en las capacidades desarrolladas, en la eficacia de sus organizaciones, en su vida y actitud sociales y en su satisfacción.

A partir de esta descripción de las estrategias de operación del Programa en el terreno queda en claro el sentido final a que convergen los diversos subprogramas componentes, 1 a 5, enumerados en 2., cuyas características pasaremos a comentar en lo que sigue ⁽¹⁾.

(1) En el Anexo I se expone la programación secuencial detallada de actividades requeridas por cada sub-programa, 0 a 5, y su integración en lo que podría ser, tentativamente, la programación total de actividades del Programa propuesto. Remitimos a él para mayor detalle.

5.5. El Sub-programa 1: Planificación y programación de estrategias

Para planificar y programar el conjunto de actividades que puedan conducir a la adecuada implementación del Programa en el terreno, con las características señaladas y puesto en vigencia como consecuencia del sub-programa 0, será necesario que entre en operación el Grupo interinstitucional de Gestión, conformado al terminar la ejecución de dicho sub-programa 0 (ver 5.3.).

Este Grupo Central de Gestión es de dedicación exclusiva y tendrá por funciones principales no sólo la planificación y programación detalladas de las actividades subsiguientes, sino también la supervisión y seguimiento de la ejecución de dichas actividades en toda su complejidad y la evaluación periódica y ajuste del Programa para optimizar su rendimiento (ver sub-programa 6).

Es probable que dicho Grupo Central de Gestión no posea inicialmente o no comparta las capacidades requeridas para una planificación y programación complejas como las requeridas por un Programa con las características apuntadas. Es por ello que se propone en este sub-programa una estrategia conjunta, práctica e innovadora, de formación metodológica y técnica para la gestión que, a la vez que transfiere a sus miembros el instrumental operativo requerido, vaya desarrollando como producto la planificación y programación perseguidas. Para ello se requerirá el apoyo de un equipo docente apropiado y con experiencia en la materia.

La metodología que hemos tomado como base a dichos efectos ⁽¹⁾ implica simultáneamente una estrategia operativa particular y una secuencia lógica de tratamiento del caso.

La estrategia operativa, coherente con el enfoque adoptado a lo largo de toda esta propuesta, está basada en el trabajo grupal de un equipo en que participarán no sólo el Grupo Central de Gestión, sino también, y desde el inicio, tantos

(1) La metodología de planificación y gestión propuesta ha sido elaborada y repetidamente aplicada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en el contexto del Programa FLACSO/UNESCO de Capacitación para la Gestión de Asentamientos Humanos (Coordinador desde 1977: Mario Robirosa). La aplicación de esta metodología innovadora en 8 países de la Región (más de 30 talleres) ha demostrado altos niveles de logro de sus objetivos, demostrados tanto en su creciente adopción por los organismos, técnicos y funcionarios involucrados, como en los resultados de su aplicación en la realidad.

actores institucionales como sea posible y recomendable de entre los organismos y otros actores que habrán de ser llamados a operar en el contexto de la implementación del Programa. Se sugiere que tal equipo incluya, por lo menos, a técnicos y funcionarios de organismos pertinentes de los ministerios provinciales que se quisiera involucrar, a algún personal que previsiblemente sería llamado a actuar en las diversas instancias operativas del propio Programa (personal administrativo, operadores de terreno, miembros de la Unidad de Apoyo y de Gestoría) y a extensionistas y técnicos selectos de instituciones nacionales (INTA, UNNE) y privadas. El objetivo de esta estrategia de composición del equipo de planificación es, por un lado, el de comprometer lo más tempranamente posible a los actores más significativos que habrán de ser llamados a colaborar convergente y coordinadamente en las acciones del Programa que ellos mismos habrán participado en elaborar y diseñar con un enfoque crecientemente compartido. Por otro lado ello asegura en el proceso de planificación una adecuada diversidad de puntos de vista, información, opiniones e intereses sectoriales, los que asegurarán análisis y decisiones técnicas mejor fundados y más realistas. El equipo de planificación recurrirá además, en el desarrollo de su tarea, a información secundaria pertinente y, sobre todo a intercambios con todos los informantes adicionales que puedan ser útiles a sus tareas. En estos intercambios con informantes del sector público y de las comunidades interesadas se establecerán además efectivos canales de interés y de comunicación que serán seguramente utilizables en ocasión de la implementación del Programa.

La secuencia lógica que postula la metodología propuesta conduce la tarea a través de una serie de etapas, desde el diagnóstico inicial de la situación que se confronta y la identificación y desagregación más rica posible de la problemática de gestión que se deberá tender a solucionar, hasta la estructuración de estrategias de ataque, el análisis de actores y recursos involucrados en la implementación de dichas estrategias y la programación detallada de las actividades de implementación, seguimiento, evaluación y ajuste del Programa.

Dadas las características particulares del Programa, nuestra propuesta avanza en alguna medida, aunque tentativamente, sobre algunos sub-programas que parecen indispensables al logro de sus objetivos postulados. Ellos son los sub-programas 2 a 5 delineados en las secciones siguientes y referidos a la conformación

y puesta en operación de los Equipos Operativos de Terreno (sub-programa) y de la Unidad de Apoyo y Gestoría (sub-programa), a las actividades de seguimiento, evaluación y ajustes del Programa (sub-programa 4) y al apoyo político-institucional externo al Programa (sub-programa)

5.6. El sub-programa 2: Constitución y puesta en operación de los Equipos Operativos de Terreno

Es este uno de los sub-programas más críticos que constituyen el Programa propuesto, ya que de él depende la calidad de las interacciones de los operadores de terreno con los productores, en esa interfase última de acción del Programa de donde resultan los cambios y resultados perseguidos en la realidad de los productores minifundistas.

Como se señaló en 5.4., el papel que está llamado a cumplir el operador en el terreno es, más que el de un extensionista tradicional, el de un promotor del desarrollo. Aún cuando su tarea incluye actividades de desarrollo y transferen^{cia} de tecnologías de producción agropecuaria en el medio de los minifundistas, a ello deberá agregar el desarrollo de capacidades adicionales en éstos: las de administrar adecuadamente su predio, de organizarse con sus pares para incrementar su capacidad de gestión y compartir recursos productivos, de negociar en mejor situación con los intermediarios, de identificar y gestionar más eficazmente la satisfacción de sus demandas de diverso tipo (referidas a su actividad productiva, pero también a la calidad de vida de su familia), etc.

Para poder desarrollar exitosamente tales capacidades en sus interlocutores, las aptitudes y formas de actuación de los extensionistas/promotores mismos deben ser bastante particulares. Debe en primer lugar poseer habilidades especiales para establecer y desarrollar buena comunicación con sus interlocutores sobre una gama muy amplia de temas. Para mantener tal comunicación deberá saber escuchar e identificar las necesidades primordiales del productor, saber procesarlas oportunamente y/o canalizarlas hacia otros que las procesen adecuadamente, de modo que su actuación gane credibilidad ante los interlocutores y ganar se así su confianza. Debe ser, por lo tanto, de actitud abierta, dispuesto a

interactuar de igual a igual, incluso a aprender de la experiencia de sus interlocutores. Debe además ser capaz de detectar las bases sobre las cuales los productores podrán generar y desarrollar sus organizaciones, saber apoyar el fortalecimiento de éstas con su asesoramiento y brindarles la información y eventualmente la capacitación adecuadas. Deberá saber detectar productores interesados en experimentar y alentarlos en todo lo que ayude al desarrollo de sus iniciativas y de la capacidad autogestionaria individual y colectiva.

Tal perfil de capacidades no es habitual o bien no es habitualmente explotado de modo sistemático en los extensionistas tradicionales. En todo caso, un perfil de capacidades de tales características depende menos del cúmulo de conocimientos técnicos de que disponga dicho recurso humano que de sus rasgos personales, sus actitudes y la concepción de su tarea, sus aptitudes para la comunicación interpersonal y, en última instancia de la formación y capacitación específicas que haya recibido para potenciarlo en dicha tarea.

Por lo dicho, lograr tal perfil de habilidades en el personal de terreno del Programa exigirá en primer lugar una cuidadosa selección de los candidatos, más por aptitudes personales y condiciones de personalidad que por conocimientos técnicos. Los candidatos así seleccionados requerirán luego de una capacitación apropiada para las tareas que deberán desempeñar en la óptica del Programa. Esta capacitación deberá incluir no sólo los conocimientos técnicos e instrumentales básicos que estarán llamados a transferir, sino sobre todo una adecuada información sobre el programa, sus objetivos, su "filosofía" y sus estrategias de actuación, que aseguren una profunda comprensión y compromiso por parte de los operadores de terreno, y desarrollo de sus capacidades personales de comunicación, de percepción e interpretación y de organización de los productores, a través de los conocimientos teóricos e instrumentales pertinentes (métodos y técnicas de comunicación, de trabajo en grupos, de capacitación de los productores, de dinámica grupal, etc.).

Se recomienda que las actividades de capacitación de los extensionistas/promotores se realicen en estrecha relación con el terreno, en una suerte de capacitación "en servicio", aunque también con el apoyo de actividades didácticas más tradicionales, pero siempre participativas (clases con sesiones de discusión y de evaluación de experiencias). Asimismo se recomienda que en tales

actividades de capacitación se involucre a operadores de terreno de otros sectores activos en las mismas áreas piloto del Programa (maestros, otros extensionistas, agentes de salud, eventualmente personal de los municipios próximos, religiosos y otros); para así ir consolidando equipos operativos ampliados que se apoyen mutuamente en actividades colaborativas coordinadas en el terreno que ellos mismos habrán de diseñar. Sería también interesante que, por lo menos en ciertas actividades centrales de esta experiencia de capacitación (por lo menos en las sesiones de información sobre el Programa, sus objetivos y sus estrategias operativas, y en sesiones de evaluación de las experiencias de terreno) participen los miembros de la Unidad de Apoyo al terreno y de Gestoría que se consideren más críticos para el desarrollo adecuado de las actividades de terreno; de este modo se pretende desarrollar el compromiso de este personal con el Programa, definiendo con más claridad sus roles respectivos y la crítica que ellos tienen para el éxito del Programa.

Tanto en la selección como en la capacitación del personal operativo de terreno deberán necesariamente intervenir miembros del Grupo Central de Gestión y eventualmente otros participantes en el equipo que modeló el Programa (en las actividades del sub-programa 1), ya que sólo ellos sabrán remarcar adecuadamente los objetivos, "filosofía" y estrategias operativas del Programa y serán capaces de imprimir la necesaria unidad de criterios en dichas actividades. Pero, por otra parte, sobre todo en las actividades de capacitación, ellos deberán ser complementados por los docentes y especialistas pertinentes en las temáticas a tratarse (tecnologías y administración agropecuarias, antropología, psicología y comunicación sociales, promoción y administración de organizaciones, fuentes de recursos financieros y micro-economía rural, educación laboral y popular, autoconsumo y nutrición, etc.). Tales docentes especializados podrán en parte provenir de organismos del propio gobierno provincial o, en caso contrario, de entidades externas, por ejemplo INTA, departamentos universitarios o agencias privadas de desarrollo de las comunidades. En todo caso se recomienda que ellos sean seleccionados, más que por sus conocimientos académicos y sus capacidades docentes, por su experiencia de actuación en relación con poblaciones similares a las que son motivo de este Programa: conocimientos de "laboratorio" o referidos a tipos de productores y de poblaciones muy diferentes no son necesariamente aplicables a poblaciones de pequeños productores minifundistas.

Simultáneamente con las actividades de capacitación los propios participantes irán programando sus actividades y modos de operación en el terreno, constituirán equipos operativos y definirán sus respectivos ámbitos geográficos de actuación, decidirán sobre la utilización, administración y asignación de los recursos disponibles, establecerán las pautas para sus reuniones periódicas conjuntas de tratamiento y solución de problemas operativos (que se propone sean inicialmente semanales), sus procedimientos para canalizar demandas de apoyo y de trámites a la Unidad de Apoyo y de Gestoría, etc.

5.7. El sub-programa 3: Constitución y puesta en operación de una Unidad central de Apoyo y de Gestoría

Esta Unidad de Apoyo y de Gestoría tiene un carácter distinto de las otras instancias operativas del Programa, en la medida en que no se trata de un equipo, llamado a trabajar colaborativa y coordinadamente entre sí, sino de un agregado de individuos especializados que actúan individualmente en sus roles respectivos dentro del Programa. Cada uno de sus miembros brindará su apoyo especializado en forma individual a los Equipos Operativos de Terreno, en respuesta a las demandas generadas por éstos.

Sus miembros no tienen pues una actividad continuada dentro del Programa, sino que su dedicación a éste será parcial, aunque altamente variable de un especialista a otro y también probablemente variable en el tiempo. Es, por ejemplo probable que, en las primeras etapas de actuación en el terreno sean frecuentes los pedidos de asistencia que dirijan los extensionistas/promotores a los especialistas en comunicación social, antropología y dinámica de grupos; pero tales demandas disminuirían a medida que se desarrollen adecuadamente, con el aprendizaje que da la experiencia creciente, las capacidades autónomas de los operadores de terreno de manejarse con los productores. Es probable, en cambio que las demandas de apoyo de gestoría sean muy aleatorias y distribuidas a lo largo de todo el tiempo de actuación del Programa en el terreno.

En principio, ya desde la etapa de planificación (sub-programa 1) se habrán identificado necesidades típicas de apoyo que habrán de requerir los Equipos Operativos de terreno en su actuación y con ello el perfil preliminar de capacidades

y especialidades que habrán de integrar esta Unidad de Apoyo y de Gestoría. Pero también es previsible que surjan nuevas demandas de apoyo no previstas durante la implementación del Programa en el terreno, lo cual hace que la Unidad sea de composición siempre abierta.

Puede preverse en principio que en dicha unidad deberá contarse con especialistas en tecnología y administración agropecuarias, antropología cultural y psicología social, comunicación y promoción sociales, educación de adultos, economía rural y financiamiento, administración pública y cuestiones legales, autoproducción familiar y nutrición, gestoría y trámites, etc. Debe destacarse que en la selección del personal llamado a constituir la Unidad de Apoyo y de Gestoría deberán jugar no sólo sus capacidades específicas (sobre todo en relación con el área problemática particular del Programa), sino también criterios de inserción institucional que faciliten el cumplimiento de sus actividades respecto del Programa (muy importante en el personal de gestoría).

Dada la forma de participación en el Programa de los miembros de esta Unidad de Apoyo y de Gestoría, es razonable pensar que ellos constituyen más bien un listado de personas que actúan normalmente en una diversidad de organismos y a quienes se puede recurrir por asistencia cuando ello sea necesario. Para lo cual es recomendable de todos modos que su disponibilidad ante demandas del Programa sea formalizada por convenio entre éste y los organismos respectivos.

Pero también es necesario asegurar que su disponibilidad respecto del Programa no sea sólo formal, sino que su colaboración con éste sea eficaz y oportuna. Para ello, otra vez, es recomendable involucrar a dichas personas lo más tempranamente posible en el modelamiento mismo del Programa o en el de sus actividades de terreno, de modo de asegurar una adecuada comprensión del rol que están llamados a desempeñar en el Programa y de lograr además el más alto nivel posible de compromiso personal con aquél para que este compromiso los haga priorizar adecuadamente estas actividades entre las múltiples que realizan en sus organismos de pertenencia. Por ello se propone que los miembros de la Unidad de Apoyo y de Gestoría sean incorporados como participantes en las actividades de formación y capacitación previstas en el sub-programa 1 (planificación y programación de estrategias del Programa) o, alternativamente en el sub-programa 2 (capacitación de los Equipos Operativos de Terreno).

5.8. El sub-programa 4: Seguimiento, evaluaciones y ajustes del programa

Por más cuidadosos que sean la planificación y programación de un proyecto o programa es excepcional que no aparezcan desajustes en su implementación respecto de lo programado y más excepcional aún es que alcance sus objetivos previstos y haga un uso óptimo de sus recursos, si su desarrollo no ha sido acompañado por un proceso paralelo de monitoreo o seguimiento y por evaluaciones periódicas de sus logros y desempeño, que permitan introducir lo más tempranamente posible los ajustes que se verifiquen necesarios. El proceso mismo de planificación e implementación de un proyecto debe concebirse siempre como un proceso tentativo de insertar acciones en el mundo real siempre abierto al aprendizaje de lo que el mundo real le devuelve en términos de resultados de las acciones, pero también en términos de efectos colaterales y de eventos externos no previstos. Y los instrumentos de tal aprendizaje y que permiten el constante ajuste y refinamiento de la gestión del programa son las actividades de seguimiento y de evaluación demasiado frecuentemente omitidas en los procesos de gestión. Es por la importancia que tienen estas actividades para la optimización creciente de la eficiencia y eficacia del Programa, que las hemos destacado en un sub-programa particular y que les dedicamos un capítulo especial en este informe.

Las actividades de seguimiento, evaluación y ajuste del Programa serán típicamente realizadas por el Grupo Central de Gestión o, por delegación, por un sub-grupo especializado de él.

Dada la complejidad y características particulares del Programa propuesto, se han identificado las siguientes áreas de seguimiento:

- a) seguimiento de la gestión y de la obtención de recursos financieros y materiales para el Programa,
- b) seguimiento de la implementación del sub-programa 2 (constitución y puesta en operación de los Equipos Operativos de terreno) y de su actuación en el terreno, y
- c) seguimiento de la implementación del sub-programa 3 (constitución y puesta en operación de la Unidad de Apoyo y de Gestoría) y de su actuación en el terreno.

De hecho las tres áreas de seguimiento convergen en el seguimiento integrado de la implementación del Programa en el terreno durante todo el período de ejecución.

Las actividades de seguimiento implican una evaluación sobre la marcha de las actividades implementadas y de los resultados que van logrando, en comparación con lo programado y lo esperado. Detectados los desajustes, la información revierte sobre el equipo de monitoreo para analizar sus causas y sus consecuencias e introducir lo más rápidamente posible los ajustes que parecieran ser los más recomendables al respecto. Analizar los desajustes y sus causas y consecuencias exigirá seguramente no sólo obtener información y opiniones de los propios operadores del Programa, sino también de otros actores y en especial de la población con quien aquéllos interactúan. Los ajustes implicarán a su vez nuevas actividades de programación, de comunicación a los respectivos operadores, pero también, frecuentemente, gestiones ante otros actores externos al Programa, como, por ejemplo, proveedores de insumos de algún tipo a éste.

Las actividades que hemos llamado propiamente de evaluación se refieren sobre todo a los niveles de satisfacción de los objetivos del Programa, alcanzados por éste con su implementación en terreno. Se trata no sólo de "medir" los avances y los fracasos respecto de los objetivos perseguidos por el Programa en el medio de los pequeños productores minifundistas de las áreas de aplicación (según ellos fueron enunciados, por ejemplo, arriba en 4.), sino también el complejo de factores causales que impidieron niveles mayores de logro en los procesos de implementación del Programa. No basta medir los logros y fracasos, sino que debe saberse algo sobre las causas de ellos para poder determinar sobre qué aspectos de los procesos de implementación se debe insistir y sobre cuáles se deben introducir modificaciones para el mejor logro de los objetivos.

Para efectuar tales ajustes más significativos lo más tempranamente posible y así evitar la prolongación y acumulación de efectos perjudiciales y el desperdicio de recursos y esfuerzos, se recomienda que se efectúen evaluaciones periódicas del Programa con cierta frecuencia, por lo menos hasta que su funcionamiento haya probado ser suficientemente adecuado a los objetivos perseguidos. Pero aún después de ello se recomienda seguir con las evaluaciones periódicas, aunque más espaciadas, para detectar problemas e ineficiencias que pudieren surgir.

Debido a que las operaciones de evaluación son relativamente complejas en sus requisitos técnicos y operativos, y que ellas habrán de efectuarse repetidamente sería recomendable especializar un pequeño equipo de evaluadores en tales actividades, bajo la dependencia del Grupo Central de Gestión. Aún cuando pudiera parecer pertinente recurrir para las evaluaciones a equipos evaluadores externos especializados en tal tipo de tareas, ello no es en general recomendable para el refinamiento de la gestión del Programa, ya que no es fácil que tal equipo externo adopte en forma apropiada e integral los criterios que determinan el accionar del Programa, lo cual llevaría a una falta de credibilidad y de utilidad de las recomendaciones efectuadas.

5.9. El sub-programa 5: Apoyo político-institucional externo al Programa

A pesar de ser poco tradicional la consideración del apoyo político-institucional externo en el contexto de una programación de esta naturaleza, hemos querido llamar explícitamente la atención sobre su importancia en este caso. Las restricciones externas que padece el área problemática tratada -el sector de producción minifunditaria- son de tal magnitud que merecen un ataque sistemático por parte de las autoridades para lograr su gradual modificación y así mejorar las condiciones en que se desenvuelve el Programa.

Estas restricciones externas son de naturaleza muy diversa y han sido repetidas veces señaladas a lo largo de este informe. Entre ellas puede mencionarse la falta de líneas de crédito para este sector particular de productores, con escasa o nula capacidad de repago bajo las condiciones habituales que imponen los bancos, y su casi nulo acceso a los recursos financieros habituales disponibles para el sector agropecuario. Otra restricción significativa es el escaso o nulo acceso de estos productores y de sus hijos en edad activa a tierra apta suficiente para substraer a los primeros a su condición de minifundarios, con unidades económicas sub-familiares, y para evitar el abandono del campo por parte de los segundos, incapacitados de permanecer en el predio paterno y de adquirir tierra por falta de capital.

Evidentemente la modificación de tales restricciones exigen cambios en las políticas gubernamentales al respecto, las cuales sólo pueden ser procesados en el plano político e institucional y por las instancias políticas correspondientes.

Así como se postuló como condición inicial sine qua non, para la puesta efectiva en marcha de un Programa de esta naturaleza, la obtención de un fuerte respaldo político por parte de uno o más focos de poder en el gobierno provincial, debe esperarse que estas instancias políticas sean los gestores de dichos procesos de influencia sobre otros actores políticos e instituciones. Pero para ello, ellas deberán ser alimentadas por información y las solicitudes correspondientes por parte del Grupo Central de Gestión responsable del Programa de modo que ellas puedan fundar sus gestiones al respecto. También será eventualmente necesario que el Grupo Central de Gestión prepare los ante-proyectos pertinentes para cooperar en las gestiones de las instancias políticas que brinden su apoyo al Programa.

5. ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES SOBRE SEGUIMIENTO, EVALUACIONES Y AJUSTES

1. Importancia y sentido del seguimiento y de las evaluaciones para el refinamiento de la gestión

Nos ha parecido importante en el contexto de este trabajo presentar una sección adicional sobre las actividades de seguimiento, evaluación y ajuste de proyectos y programas, no sólo por la criticidad que tales actividades tienen para la adecuada gestión de los proyectos, sino sobre todo porque dicha criticidad es aún poco percibida y generalmente sub-valorada entre los propios actores y organismos responsables de tales proyectos. Estas actividades son sin embargo críticas tanto para maximizar la eficacia de proyectos y programas en lo que respecta al logro de sus objetivos, como para asegurar crecientes niveles de eficiencia en el uso de los recursos disponibles, problema particularmente grave en sociedades que, como las nuestras, padecen de una endémica escasez de recursos de todo tipo, sobre todo en sus aparatos públicos.

En lo que sigue nos estaremos refiriendo en particular al seguimiento y a la evaluación de proyectos que tienen referentes territoriales y/o poblacionales concretos que son desarrollados bajo un enfoque integral, aún cuando sus objetivos declarados hubiesen sido inicialmente enunciados en forma sectorial o puntual (por ejemplo, transferencia tecnológica a pequeños productores minifundistas o corrección de desajustes entre oferta y demanda en el mercado laboral, como los que motivaron el presente trabajo).

Una evaluación -y el seguimiento es un tipo particular de actividad de evaluación, como se verá más adelante- es una actividad predominantemente técnica cuyo propósito es alimentar u orientar algún tipo de decisiones, sean ellas políticas o técnicas, en momentos particulares de los procesos de implementación de proyectos o programas de acción, o, a su terminación, para alimentar decisiones sobre reproducción o extensión de la experiencia efectuada a otros ámbitos o en el futuro.

Las decisiones a que darán lugar las evaluaciones se referirán sobre todo a la

continuación o replicación de las acciones en la forma en que se han venido realizando (si la evaluación ha sido positiva) o, al contrario, a la suspensión lisa y llana o a la introducción de modificaciones (ajustes) en su ejecución, posterior, para tender a una mayor eficiencia en el uso de los recursos y/o a una mayor eficacia en el logro de los resultados perseguidos (si la evaluación hubiese mostrado aspectos insatisfactorios en su implementación hasta el momento)

2. Qué evaluar

Para alimentar adecuadamente tales tipos de decisiones referidas a la gestión del proyecto no basta medir de alguna manera los resultados logrados por éste y compararlos con los esperados. Sólo en el caso de que resultaran óptimos los resultados alcanzados por el proyecto sería suficiente y útil tal tipo de evaluación ("evaluación de resultados o de impacto"), ya que estaría indicando la conveniencia de proseguir actuando de la misma manera en que se procedió hasta entonces. Pero si la evaluación mostró resultados no todo lo satisfactorios que se hubiese deseado, ella sólo proveerá la recomendación de que no debe procederse más como se venía haciendo. Pero en este caso, ¿qué debe modificarse? ¿en qué direcciones modificar los procedimientos hasta entonces utilizados? Nada tiene una pura "evaluación de resultados" que permita fundar respuestas a estas preguntas, nada dice sobre cómo corregir y ajustar el proyecto para mejorar su desempeño. Y sin ello, ¿de qué sirvió tal evaluación para el ajuste del proyecto y el refinamiento de su gestión?

Si la evaluación ha de ser útil en este sentido, es necesario agregar, a la "evaluación de resultados", una "evaluación de los procesos" que condujeron a aquellos resultados; no sólo de las actividades y la programación propias del proyecto, sino también de todos aquellos factores externos pertinentes que pudieron haber interactuado con aquellas actividades y tenido alguna influencia en los resultados obtenidos. Sólo combinando aquella "evaluación de resultados" con esta "evaluación de procesos" puede detectarse el conjunto de factores causales que probablemente incidieron en que el proyecto no lograra las metas perseguidas y puede replantearse, sobre tal base, una forma más ajustada de implementación del proyecto que corrija sus defectos. Tales factores causales pueden

hallarse en un incorrecto o incompleto diagnóstico de la situación enfrentada y del contexto significativo en que se inserta el proyecto, en una inadecuada planificación y/o programación de su implementación, en desajustes o accidentes no detectados o no corregidos en su ejecución, en efectos colaterales desencadenados que revirtieron de alguna manera sobre el desempeño del proyecto o influyeron sobre sus resultados, o también en eventos externos no previsibles que afectaron el desarrollo del proyecto o sus resultados. Todos dichos tipos de factores deben ser tomados en consideración en la evaluación de procesos si han de recomendarse ajustes fundados a ser introducidos en el proceso de implementación del proyecto.

En la evaluación de resultados un error muy frecuente radica en que se califica como "resultados" a lo producido directamente bajo el control del proyecto: por ejemplo, las viviendas construídas, las prestaciones de salud realizadas, el número de educandos alcanzado, el número de pobladores contactados. Estas en realidad son las acciones del proyecto, no sus resultados. Los resultados son las transformaciones producidas en el mundo social real, aquéllas a que apunta ban originalmente los objetivos del proyecto: el número y características de las familias que con dichas viviendas solucionaron adecuadamente su problema de habitación, los niveles de salud alcanzados por la población-objetivo de aquellas prestaciones, la calidad de la formación recibida por aquellos educandos, los cambios manifestados por los pobladores contactados en los aspectos pertinentes, y también su importancia o proporción relativa dentro de la población-objetivo del proyecto (¿por qué no accedieron más a las acciones del proyecto? ¿quiénes y cuántos quedaron excluídos?).

La evaluación de resultados compara los resultados obtenidos con los resultados esperados en los objetivos y metas del proyecto. Ello implica que los objetivos del proyecto no sólo sean explícitos en términos de resultados esperados, sino que además tales resultados esperados sean factibles de ser alcanzados por el proyecto, dados sus recursos y tiempo disponibles y dados el contexto externo y la coyuntura en que aquél se inserta. Con frecuencia los objetivos expresos de proyectos son formulados con tan altos niveles de generalidad, son tan inalcanzables o tan poco pautados que resultan inútiles para evaluar en qué medida los resultados alcanzados puedan satisfacerlos: siempre tales objetivos

permanecerán mucho más allá de cualesquiera resultados pudieran ser obtenidos, sin posibilidad de evaluar el grado de avance efectuado en aquella dirección y por lo tanto sin poder establecer si el proyecto anduvo bien o mal.

Por lo dicho queda claro que los objetivos de un proyecto deben ser formulados de tal manera que de ellos puedan deducirse metas o resultados efectivos esperados de su implementación en el mundo real. Si tal no fuera el caso, el equipo evaluador tendrá como primera tarea -aún antes de emprender cualquier medición de resultados- la de rever y reformular los objetivos originales de modo que ellos satisfagan las condiciones expuestas.

Sólo con objetivos claros, específicos y viables, de los que puedan deducirse resultados esperados, como criterio de comparación y aceptación de los resultados obtenidos, es razonable emprender una evaluación de resultados. Los resultados -tanto los esperados como los obtenidos- no deben necesariamente ser definidos en términos cuantitativos (incluso, en proyectos "sociales", los resultados cuantificables son los menos). Ellos pueden ser pautados en términos de "mejoría" respecto de un estado original del área problemática -lo cual implicaría tener alguna observación al respecto al origen del proyecto- o, más frecuentemente aún, los resultados serán definidos en términos puramente cualitativos y bajo la forma de agregados complejos de cambios cualitativos a obtener en el mundo real y, sobre todo, en atributos, comportamientos, productos, o aún calidad de vida, de la población definida como beneficiaria del proyecto.

Respecto de la evaluación de procesos, ella debe, como se dijo más arriba, no sólo analizar los procesos desarrollados "al interior" del proyecto en sus diversas etapas y períodos -de diagnóstico y planificación, de programación de actividades y asignación de recursos y de implementación-, sino que debe analizar asimismo los procesos que interrelacionan el proyecto en sí con su contexto o "mundo exterior" significativo, donde se hallan muchos de los factores posibilitantes y restrictivos de la implementación del proyecto y que podrían explicar sus éxitos o sus fracasos.

Dados resultados obtenidos que resulten insatisfactorios respecto de los esperados, es función de la evaluación de procesos buscar dónde se cometió el error que condujo a los fracasos y/o qué factores no previstos pueden haber afectado

la eficiencia o la eficacia del proyecto. Se analizará: si no se han producido en el contexto eventos nuevos significativos o efectos colaterales no previstos del proyecto o si en el diagnóstico efectuado inicialmente no se omitieron o valoraron equivocadamente factores cuya importancia fue reconocida más tarde; si lo planificado y programado era adecuado para alcanzar los resultados deseados; si las actividades realizadas (lo implementado) respondieron o no a lo planificado y programado. El objetivo de dichos análisis es detectar aquellos factores que afectaron el nivel de logro del proyecto y con ello recomendar las modificaciones y ajustes que podrían optimizarlo en sus impactos. A veces dichos factores, por estar fuera de la capacidad de acción del proyecto, obligarán a adaptaciones del proyecto que los tomen en cuenta como datos incontrolables del contexto; a veces serán factores modificables con redefiniciones de actividades, reasignaciones de recursos o con acciones a ser ejecutadas fuera del campo del proyecto mismo con el objetivo de procurar su modificación.

Si tales evaluaciones son hechas durante la implementación del proyecto ellas permitirán introducir ajustes en la implementación. Si sólo han sido efectuadas a su terminación, su valor reside en el aprendizaje que ello implica para los organismos de gestión, quienes procurarán en el futuro no repetir los mismos errores en ocasiones similares.

Debe destacarse aquí que las evaluaciones de proceso, para ser factibles, exigen un registro continuado y archivo de las actividades realizadas, de sus productos y de las decisiones técnicas y políticas tomadas en su transcurso, incluyendo su justificación.

Las actividades de seguimiento constituyen un tipo particular de evaluación de resultados y procesos, aplicado en forma continuada durante la implementación del proyecto y que compara las actividades particulares ejecutadas y los resultados específicos de éstas, con las actividades programadas y los resultados esperados de ellas. De hecho se trata de una aplicación "en detalle" de evaluaciones de resultado y de procesos a las acciones específicas de implementación, en procura de detectar los factores causales, internos y externos, de las incongruencias observadas. El propósito de las actividades de seguimiento es el de introducir oportunamente los ajustes operativos necesarios para que el proyecto total logre sus objetivos. Por lo general tales ajustes implican sólo

decisiones técnicas que pueden ser tomadas por las instancias técnicas responsables de la implementación del proyecto. Pero en ciertas ocasiones, ellas pueden exigir, por su significación, decisiones políticas de más alto nivel, debiendo pues ser encaminadas por el personal técnico responsable hacia las instancias políticas correspondientes.

3. Cuándo evaluar

Dado que el propósito fundamental de las evaluaciones es el de orientar decisiones que impliquen un refinamiento de la gestión de un proyecto, es recomendable que ellas se efectúen en forma periódica a lo largo del proceso de implementación, de modo que los ajustes requeridos puedan introducirse lo más tempranamente posible y así evitar desviaciones mayores de los resultados, el consecuente desperdicio de recursos y los altos costos decorrentes de tener que corregir resultados negativos que se hubieren producido.

El seguimiento, por supuesto, debe ser una actividad continuada durante todo el período de implementación de un proyecto y referirse a cuantos sub-programas lo constituyan.

4. Quién evalúa, quién recibe la evaluación, cómo evaluar

Dentro de la óptica aquí adoptada, de que la evaluación es una necesidad del propio proyecto con el propósito de optimizar su propia gestión, es evidente que sus recomendaciones van dirigidas a los decisores correspondientes con responsabilidades definidas en el proyecto. Dependiendo del tipo de recomendación (del tipo de actividad del proyecto que debe ser modificada) variará el receptor final de cada recomendación, siempre entre los ejecutores del proyecto. Es recomendable, sin embargo, que, para alcanzar a sus destinatarios finales, las evaluaciones y sus recomendaciones sean canalizadas desde el equipo central o autoridad responsable de la gestión global del proyecto, para que éste decida antes sobre su aceptación o no y dé curso a las decisiones resultantes. El receptor directo de las evaluaciones debieron pues ser el centro decisor con responsabilidad sobre el proyecto, generalmente una instancia política más que técnica.

La evaluación -que es una actividad predominantemente técnica, como se dijo más arriba- va pues dirigida a un decisor político. Ello impone restricciones y características particulares a los aspectos técnicos y operativos de las actividades de evaluación.

Por tratarse de una instancia de comunicación entre el técnico y el decisor, la evaluación debe ser comprensible y suficientemente "transparente" y creíble para este último, quien no necesariamente tiene conocimientos técnicos adecuados para entender técnicas especializadas o sofisticadas; aún cuando fuera un técnico capacitado, es probable que no disponga del tiempo suficiente para introducirse en las complejidades de un informe técnico de evaluación, más o menos académico. Por otra parte el decisor tendrá sus propios criterios y posiciones, que no necesariamente serán los de sus técnicos. De ello derivan dos conclusiones: i) las técnicas utilizadas en las evaluaciones y sus lenguajes deben ser lo más simples posible para incrementar su comunicabilidad y su credibilidad para que el decisor político que es su receptor y de quien se espera tome lo más rápidamente posible las decisiones pertinentes, y ii) sería conveniente que el decisor interactúe con los ejecutores de la evaluación lo más frecuentemente posible, de modo de poder participar en la discusión de los campos y criterios de evaluación, haciendo valer sus puntos de vista personales, y de modo también de irse interiorizando de los contenidos y resultados de la evaluación a medida que ésta avanza, con lo cual, por un lado, estará seguramente más comprometido con las recomendaciones que finalmente se produzcan y, por otro lado, sus decisiones al respecto demorarán seguramente menos, beneficiándose de ello el proyecto.

Por todo lo dicho parece recomendable que las actividades de evaluación sean ejecutadas por personal de la propia agencia responsable del proyecto, ya que ello le permite, por un lado optimizar sus relaciones con el decisor que había de recibir los resultados de su evaluación, haciendo que sus recomendaciones sean mejor recibidas y más oportunamente traducidas en ajustes al proyecto y, por otro lado, le asegura mejor acceso a la información "interna" que requiere para una adecuada evaluación de procesos.

Como contrapartida, una evaluación "interna" como la que se propone -ejecutada por la propia agencia responsable del proyecto- puede perder en objetividad lo que gana en eficacia en la transmisión de sus recomendaciones y en su traducción

a los hechos. Sin embargo debe tenerse en cuenta que es la propia agencia responsable la que se beneficiará con el éxito eventualmente creciente de su proyecto, lo cual sólo será alcanzable con evaluaciones adecuadas y realistas (objetivas).

Que la evaluación sea ejecutada por un equipo interno de la agencia responsable del proyecto no significa que ella no deba recoger opiniones y evaluaciones externas. Una adecuada evaluación, para ganar en objetividad, requerirá tomar en cuenta también y muy centralmente las opiniones de otros actores involucrados directamente en el proyecto o afectados por él, de modo de diversificar los puntos de vista sobre dicha realidad en evaluación y así, con esas perspectivas contrapuestas, filtrar las propias subjetividades del equipo evaluador.

ANEXO I

Programación detallada de actividades

1. Sub-programa 0: Constitución, conformación y puesta en marcha del Programa.

Para que el Programa propuesto tenga algún principio de ejecución es indispensable que alguna instancia decisional con jurisdicción y poder para hacerlo, le dé su aval político y le otorgue existencia legal y real, dotándolo de alguna forma de organización y de las capacidades y recursos requeridos para su adecuado funcionamiento.

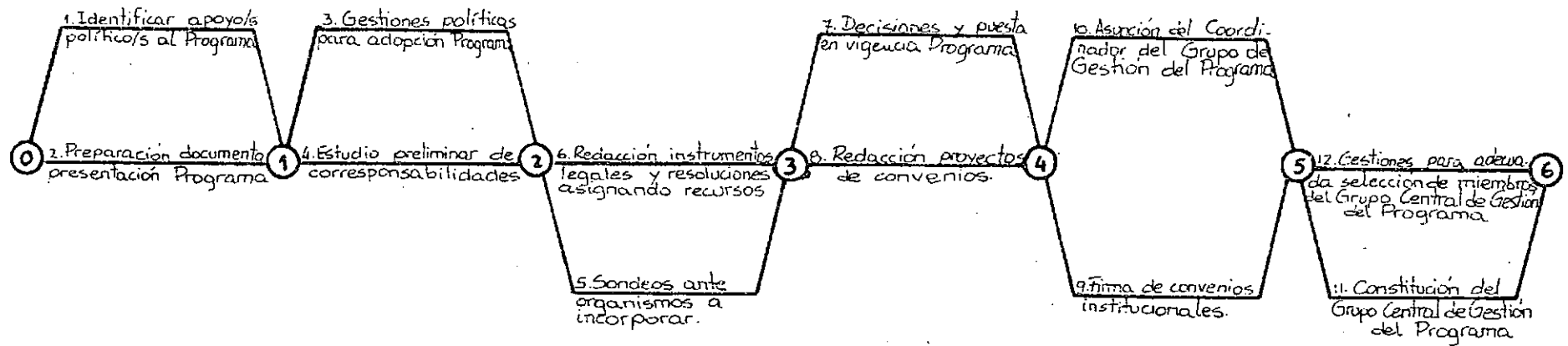
El Gráfico A expresa sintéticamente las actividades o tareas que aparecen como necesarias para lograr tales metas y cómo aquéllas se ordenan en el tiempo en forma secuencial. El sentido de dicho diagrama de red es indicar, para cada actividad que parte de un nodo, cuáles son las actividades inmediatamente precedentes que deben necesariamente estar concluidas para que sea posible iniciar aquélla.

Inicialmente será necesario (ver Gráfico A) que el actor - sujeto inicial - el grupo impulsor del Programa - identifique las instancias decisionales y focos de poder político con jurisdicción y capacidad de acción en el área problemática que ataca el Programa, que pudieren estar dispuestos a adoptar un programa de esta naturaleza, a brindarle apoyo político efectivo y a motorizarlo con las decisiones y asignaciones correspondientes de recursos y con gestiones interinstitucionales ante las autoridades de organismos pertinentes llamadas a involucrarse en este Programa de carácter transinstitucional (actividad 1, nodos 0-1). En principio se estima deseable que sea el Ministro de Agricultura y/o alguno de sus Secretarios quienes asuman la paternidad del Programa, sin perjuicio de que además otras autoridades pertinentes lo doten de mayor apoyo político. Será útil además que, para viabilizar los intercambios posteriores, el grupo impulsor identifique los canales formales e informales y apoyos personales de que pudiere disponer para acceder a aquellas instancias decisionales.

Pero para poder alimentar sus interacciones posteriores con dichas instancias decisionales será necesario a la vez que el grupo impulsor prepare un documento

Gráfico A

Sub-programa O: Constitución, conformación y puesta en marcha del Programa
Diagrama de programación secuencial de actividades.



inicial de presentación sintética del Programa propuesto (actividad 2, nodos 0-1) para su consideración por aquellas instancias decisorias y su discusión con ellas. Tal documento de presentación deberá incluir, por lo menos: a) un marco conceptual teórico-ideológico - la "filosofía" del Programa - que encuadre y sirva de fundamentación a b) los objetivos generales y particulares del Programa, c) al enfoque operativo propuesto y a sus estrategias generales de acción, d) con un esquema general de su organización y, eventualmente, e) sus sub-programas constitutivos. El presente Informe en la medida que contara con el consenso del Grupo impulsor, podría eventualmente servir de base para extraer de él tal documento de presentación de los lineamientos del Programa.

Las gestiones y reuniones del Grupo impulsor con la o las autoridades que podrían constituirse en centro coordinador y/o respaldos políticos del Programa (actividad 3, nodos 1-2) deben tender a lograr un ámbito de intercambio adecuado y abierto a eventuales observaciones de las instancias decisorias y a las reelaboraciones respectivas, de modo de lograr el necesario acuerdo y compromiso político del o de los funcionarios para la motorización del Programa a través de las decisiones pertinentes posteriores y las correspondientes gestiones ante otros Ministerios y/u organismos a ser involucrados en él. También es importante lograr en este momento una asignación efectiva al Grupo impulsor de la responsabilidad de seguir modelando y operando las etapas iniciales del Programa, con la colaboración de funcionarios del área ministerial correspondiente.

Simultáneamente con estas gestiones, el Grupo impulsor debe hacer un estudio preliminar de corresponsabilidades institucionales en la implementación del Programa (actividad 4, nodos 1-2), es decir, un análisis de los organismos - del sector público provincial, pero eventualmente también organizaciones ajenas a él, tales como INTA o departamentos de la Universidad - que debieran ser llamados a participar en el Programa en sus diversas instancias operativas (Grupo Central de Gestión del Programa, Equipos Operativos de Terreno, Unidad de Apoyo y Gestoría). Este estudio será preliminar, ya que sólo será posible identificar en forma más completa las corresponsabilidades cuando estén suficientemente avanzados el planeamiento detallado y la programación operativa de las actividades de terreno, lo cual sólo habrá de iniciarse luego de constituido formalmente el Programa (ver más adelante Sub-programa 1). En esta etapa inicial el estudio estará orientado sobre todo a establecer los convenios interinstitucionales más significativos para la puesta en marcha efectiva del Programa.

En tanto se efectúan los sondeos correspondientes ante los organismos que se pretende incorporar al Programa (actividad 5, nodos 2-3) para ganar su interés y comprometerlos en éste, un sub-grupo ad-hoc del Grupo impulsor, que incluya o cuente con asesoría de un especialista en cuestiones legales e institucionales, procede a redactar los proyectos de instrumentos legales y resoluciones necesarios para la constitución y puesta en marcha del Programa (actividad 6, nodos 2-3).

Con el visto bueno de la autoridad pertinente - o ajustando en consonancia los instrumentos legales -, ésta da existencia legal, política y real al Programa, mediante su puesta en vigencia (actividad 7, nodos 3-4), asumiendo el organismo promulgador o asignando a una repartición determinada la responsabilidad formal de coordinar, activar y supervisar su ejecución.

Simultáneamente el sub-grupo que efectuó la actividad 6 prepara los proyectos de convenios a efectivizarse entre los diversos organismos participantes (actividad 8, nodos 3-4) que hubiesen prestado su acuerdo en los sondeos de la actividad 5.

Con la firma de dichos convenios interinstitucionales (actividad 9, nodos 4-5) y la asunción del Coordinador del Grupo Central de Gestión del Programa, nombrado por el organismo que asumió la responsabilidad formal del Programa (actividad 10, nodos 4-5), se constituye el Grupo Central de Gestión del Programa (actividad 11, nodos 5-6), con la adscripción e incorporación de los representantes - funcionarios y/o técnicos - de los organismos comprometidos, mediante los respectivos convenios, a integrarlo. Sin embargo, para asegurar la adecuada constitución de este Grupo de Gestión, de modo que sea eficiente en la realización de las tareas que le esperan en el desarrollo del Programa, será necesario que el Grupo impulsor y el Coordinador nombrado realicen gestiones informales paralelas ante los organismos involucrados centralmente en el Programa para lograr de ellos una adecuada selección de sus representantes (actividad 12, nodos 5-6). Es importante para el ulterior desarrollo del Programa que el perfil de capacidades de los miembros del Grupo Central de Gestión sea lo más adecuado posible a las tareas que este Grupo habrá de realizar a lo largo del proceso de ejecución del Programa: planificación, programación y organización de actividades, seguimiento y evaluación continuados de su implementación,

ajustes operativos y programáticos, gestiones ante sus propios organismos, etc. Ello implica contar con un equipo interdisciplinario básico compuesto por personal técnico con experiencia en manejo agropecuario, en economía y finanzas, en promoción y comunicación sociales, en educación, en asuntos legales e institucionales, en planificación integrada, gestión y administración de proyectos, etc. Al mismo tiempo debe procurarse que los miembros de dicho Grupo posean -como se dijo arriba en la sección 4 de este capítulo - "aptitudes personales para comprometerse motivacional y prácticamente con los objetivos y enfoque del Programa". Por otra parte es recomendable que dicho Grupo Central de Gestión, de dedicación exclusiva, no sea demasiado numeroso para asegurar la mayor eficiencia posible a su trabajo, sin perjuicio de que pueda contar adicionalmente con asesores o participantes ocasionales elegidos ad-hoc para la resolución de aspectos particulares de sus tareas.

2. Sub-programa 1: Planificación y programación detalladas.

Los sub-programas siguientes suponen la conclusión exitosa del sub-programa 0, de constitución, conformación y puesta en marcha del Programa. Sin embargo algunas actividades de este sub-programa 1 y de otros, podrían tener iniciación efectiva desde el momento en que hubiese sido puesto en vigencia oficialmente el Programa (nodo 4 del Gráfico A). Los sub-programas expuestos a continuación tampoco son de ejecución estrictamente sucesiva, sino que están secuencialmente interligados a través de algunas actividades componentes. En la última sección de este capítulo se presentará en forma integrada la programación total propuesta para el corto y mediano plazos. Ella, sin embargo, debe considerarse como tentativa y ajustable en función de las decisiones y resultados que en su transcurso se vayan produciendo.

El actor focal sujeto del sub-programa 1 (Planificación y programación detalladas) es el Grupo Central de Gestión del Programa. Sin embargo otros actores serán llamados asimismo a intervenir colaborativamente en actividades específicas de este sub-programa: ellos serán identificados en el texto que sigue.

Son objetivos fundamentales de este sub-programa la planificación y programación detallada de las actividades mediante las cuales se operará el Programa,

con identificación y obtención de los recursos operativos necesarios, la definición de roles y perfil de capacidades de los recursos humanos que lo habrán de operar en sus diversas instancias y la normatización correspondiente. Pero a la vez, dada la necesidad de potenciar al Grupo Central de Gestión en sus capacidades autónomas de gestión continuada y adecuada del Programa, se propone que dichos objetivos de planificación y programación se logren en un contexto de formación metodológica y técnica de fuerte cariz práctico: una suerte de taller de capacitación en servicio, en donde el mismo proceso de transferencia metodológica y técnica dé por resultados los planes, programas e instrumentos operativos perseguidos.

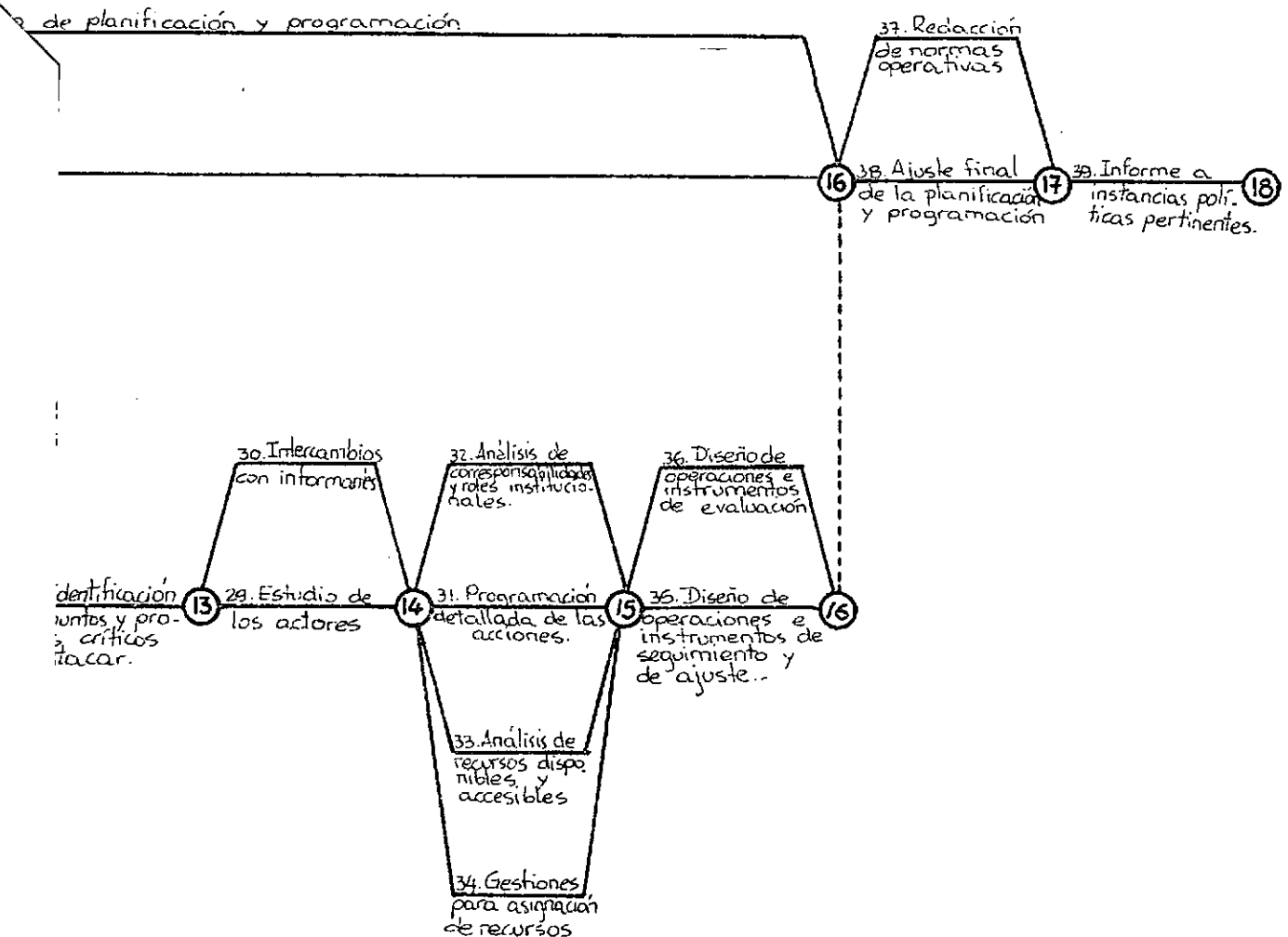
El Gráfico B presenta sintética y secuencialmente las actividades que se prevén como necesarias para efectivizar apropiadamente los objetivos señalados para este sub-programa.

Parece recomendable que las actividades de planificación y programación detalladas sean ejecutadas por el Grupo Central de Gestión del Programa - que, como se dijo arriba, tendría un número limitado de miembros - en colaboración continuada con un número de participantes complementarios seleccionados de entre los actores que habrán de estar involucrados en la ejecución del Programa en otras instancias operativas, sobre todo en los Equipos Operativos de Terreno y en la Unidad de Apoyo y Gestoría, pero también en funciones decisorias y administrativas relacionadas con el Programa. El objetivo de esta coparticipación es no sólo el de incorporar a la planificación los diversos puntos de vista, experiencias e información de los que actuarán en funciones y ámbitos diferenciados, sino también el de comprometerlos lo más tempranamente posible en un enfoque común del Programa y en las elaboraciones y diseño de las acciones que estarán llamados a ejecutar coordinadamente en el contexto de la implementación del Programa. Como subproducto de tales actividades colaborativas debiera lograrse la consolidación de una red de interacción interinstitucional y entre niveles de actuación pertinentes, con motivaciones convergentes y la necesaria unidad de acción que motorice adecuadamente el Programa. Como primera actividad de este sub-programa se prevé pues que el Grupo Central de Gestión defina el perfil de dichos participantes complementarios que han de trabajar con aquél en la planificación y programación de actividades del Programa (actividad 13, nodos 6-7). Para definir tal perfil deberán tomarse en cuenta factores de inserción institucional y prevista en relación con el Programa, capacidades

Gráfico B

Programa 1: Planificación y programación detalladas

Diagrama de programación secuencial de actividades



disciplinarias y/o técnicas y factores personales que pudieren asegurar su mejor inserción en el equipo de tareas y en el Programa (características de personalidad, actitudinales respecto del enfoque del Programa, capacidad de trabajar en equipo, etc.). Puede contemplarse que sólo una parte de dichos participantes complementarios participen en forma completa en las actividades del sub-programa, en tanto los otros intervengan sólo en algunas de ellas, sobre todo en la discusión de los avances que se vayan produciendo o en tareas técnicas específicas. Se propone que entre tales participantes complementarios se cuente con: a) algunos extensionistas selectos con experiencia y probada capacidad de trabajo eficaz con pequeños productores y con sus eventuales organizaciones, si es posible tanto de la Dirección provincial de Extensión Agropecuaria como de INTA, que se quisiera incorporar al Programa en su primera aplicación piloto; b) algunos agentes institucionales activos en las comunidades elegidas para la experiencia piloto (maestros, agentes de salud, funcionarios municipales, religiosos, extensionistas de asociaciones privadas, etc.); c) líderes o productores activos en la comunidad; d) componentes previstos para la Unidad de Apoyo a las actividades de terreno y de Gestoría (especialistas en técnicas productivas, edafología, administración rural, comunicación y promoción sociales, asuntos institucionales y legales, comercialización, fuentes y operaciones de financiamiento, etc.).

Definido dicho perfil de participantes complementarios, deberá procederse, por un lado, a su selección y reclutamiento (actividad 14, nodos 7-9) y, por otro, a desarrollar las gestiones pertinentes ante los organismos respectivos (actividad 15, nodos 7-9) para obtener su liberación de las tareas habituales que desempeñare y su adscripción al Programa en los lapsos de dedicación previstos en la actividad 13.

Concluidas dichas tareas queda constituido el equipo que habrá de desarrollar las actividades sustantivas del sub-programa. Sin embargo, dado que será necesario transferir a dicho equipo una metodología de trabajo apropiada y eficaz para la planificación y gestión del Programa y las técnicas de apoyo correspondientes, será necesario que el Grupo Central de Gestión, antes de poder ejecutar tal actividad, elija y reclute y/o haga contratar un equipo docente capacitado para tal tarea (actividad 16, nodos 4-8), para que éste, en colaboración con el Grupo de Gestión organicen en sus detalles el taller de gestión del Programa (actividad 17, nodos 8-9).

Llegados a este punto se inician las actividades de formación metodológica y técnica del equipo de planificación y gestión del Programa (actividad 18, nodos 9-17) y las tareas propias de planificación y programación detalladas de actividades de implementación del Programa (actividad 19, nodos 9-17) que proponemos se hagan en forma conjunta, bajo la forma de un taller de gestión con la participación del equipo correspondiente y el apoyo didáctico del equipo docente comprometido en la actividad 16.

En el mismo Gráfico B se han detallado las actividades secuenciales que se propone sean realizadas en este taller conjunto de planificación y formación. Para ello hemos tomado como modelo metodológico el elaborado y postulado por miembros de nuestro equipo de investigación y repetidamente aplicado en muy diversos contextos y áreas en experiencias de planificación y capacitación para la gestión de proyectos de desarrollo de asentamientos humanos ⁽¹⁾.

El proceso propuesto de planificación y programación detallada, en el contexto del taller de gestión y capacitación del Programa, se descompone en la secuencia de actividades que se describe a continuación.

En primer lugar será necesario efectuar un diagnóstico significativo de la situación confrontada por el Programa en su área problemática y en su contexto de inserción (actividad 20, nodos 9-10). Más que una descripción más o menos detallada del sector de producción minifundista, se trata de efectuar una reconstrucción lo más profunda e integral posible de dicho sector de realidad, tendiente a detectar los problemas interrelacionados de muy distinta naturaleza que lo aquejan, sus restricciones de todo tipo, los cuellos de botella que perpetúan su existencia y agravamiento, los comportamientos e interacciones de los diversos actores que modelan o actúan en dicha realidad, incluyendo los modos de intervención que sobre ella se hubieren ensayado. Para ello son necesarios muchos ojos que desde distintos puntos de vista perciban dicha realidad, con distintas inserciones y relaciones con ella, con intereses y opiniones diferenciados y aún contrapuestos. Para acumular dichas vivencias, percepciones e interpretaciones diversificadas el equipo de planificación y gestión debe recurrir no sólo a información secundaria pertinente (actividad 21, nodos 9-10),

(1) Ello se ha hecho principalmente en el contexto del Programa FLACSO/UNESCO de Capacitación para la Gestión de Asentamientos Humanos, (Coordinador Regional: Mario Robirosa) con unas 30 aplicaciones desde 1977 en 8 países de Latinoamérica, con participación de más de 800 técnicos y funcionarios y excelentes resultados en su aplicación ulterior por los capacitados y sus organismos de pertenencia.

sino sobre todo a intercambios con informantes, seleccionados de modo de asegurar una multiplicidad suficiente de perspectivas sobre la realidad en estudio (actividad 22, nodos 9-10). El diagnóstico de situación mencionado (actividad 20) surgirá de la reelaboración crítica de dichas informaciones perspectivadas en un trabajo grupal del equipo para reconstruir dicha realidad en sus aspectos más significativos para el modelamiento del Programa de acción.

Como consecuencia de dicho diagnóstico de la situación confrontada el equipo identificará la problemática de gestión a resolver, en toda su complejidad (actividad 23, nodos 10-11) y, en función de ella podrá reformular y refinar los objetivos del Programa (actividad 24, nodos 10-11).

En la actividad siguiente el equipo procederá al análisis de los procesos que dan lugar a los problemas identificados (actividad 25, nodos 11-12), hasta dar en este análisis con insumos y procesos críticos de cualquier naturaleza factibles de ser atacados por el sector público. Para ello nuevamente deberá recurrir a intercambios con informantes para completar dichos análisis en la forma más realista posible (actividad 26, nodos 11-12). Con dichas tareas aparecerán las interrelaciones entre los procesos analizados y será factible reconstruir el sector de realidad a ser atacado, bajo la forma de un modelo integrado de los procesos que lo modelan (actividad 27, nodos 11-12).

Con las actividades efectuadas habrán surgido con cierta claridad los puntos y procesos críticos factibles de ser atacados por el sector público en forma más inmediata (actividad 28, nodos 12-13) y que por su significación causal o su centralidad serían los puntos de partida para comenzar a modificar los procesos modeladores del área problemática en cuestión. El conjunto de estos puntos y procesos críticos a atacar implican los lineamientos de una estrategia de acción inicial interventora, factible y eficiente para intervenir inicialmente en dicha realidad.

La actividad subsiguiente consiste en el estudio de los actores que están o deberán ser involucrados en las estrategias de acción a ser desarrolladas para atacar los puntos o procesos críticos detectados o que podrían movilizarse a favor o en contra de dichas estrategias (actividad 29, nodos 13-14). En dicho estudio nuevamente será necesario efectuar intercambios con informantes (actividad 30, nodos 13-14), sobre todo para profundizar en el análisis de aquellos

actores sobre quienes el equipo tiene menor información, para reconstruir sus probables comportamientos, actitudes, recursos y capacidades de acción, alianzas y bases de conflictos.

Para la programación detallada de las acciones de ataque a los puntos y procesos críticos que constituye la estrategia general (actividad 31, nodos 14-15), será necesario que el equipo analice simultáneamente las corresponsabilidades institucionales, definiendo los roles de los diversos organismos y actores operadores de las actividades que se programan (actividad 32, nodos 14-15), los recursos de todo tipo disponibles y accesibles a éstos (actividad 33, nodos 14-15) que puedan ser requeridos para la ejecución de las acciones del Programa, y que gestione las correspondientes asignaciones de dichos recursos (actividad 34, nodos 14-15) al Programa en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas.

Desde este momento (nodo 15) puede comenzarse la implementación de los subprogramas 2, de Constitución y Puesta en Operación de Equipos Operativos de Terreno y 3 de Puesta en Operación de una Unidad Central de Apoyo a Terreno y de Gestoría. Sin embargo subsisten aún algunas tareas a ser ejecutadas por el equipo de planificación y programación, que hacen al diseño de las operaciones e instrumentos de seguimiento y ajuste que habrán de aplicarse durante la implementación en terreno del Programa (actividad 35, nodos 15-16) y de las operaciones e instrumentos de evaluación de resultados y proceso del Programa como tal (actividad 36, nodos 15-16) tendientes a la eventual revisión de éste para maximizar la eficiencia y eficacia del modelo aplicado como instrumentos de aprendizaje y refinamiento de la gestión, sobre todo antes de replicar su aplicación a otras áreas de la provincia o de generalizarla a todo su territorio.

Termina aquí (nodo 16) la actuación del equipo amplio de planificación y programación y su proceso de formación metodológica y técnica para la gestión del Programa y su operación coordinada en todos los niveles, a través de los participantes de todas las unidades operativas que habrán de estar involucradas en la implementación del Programa. Dada su participación colaborativa en las actividades de planificación y programación es probable que dicho personal, además de ejecutar más responsablemente sus tareas específicas en relación con el Programa, pueda ejercer funciones de coordinación, supervisión y seguimiento en

sus respectivas unidades operativas, sean ellas los Equipos Operativos de Terreno, la Unidad de Apoyo y Gestoría o en las tareas de administración o de gestión política del Programa.

Subsisten sin embargo algunas actividades adicionales por ser realizadas en el contexto de este sub-programa por el Grupo Central de Gestión. Ellas son: la redacción de normas operativas (actividad 37, nodos 16-17), el ajuste final de la planificación y programación (actividad 38, nodos 16-17) con las que se propone operar el Programa y la elevación de un informe acerca de ellas a las instancias políticas que otorgaron su apoyo al Programa (actividad 39, nodos 17-18) para su aprobación y para la renovación de su aval político, su compromiso en las gestiones políticas de acompañamiento que de ellas se espera y eventuales decisiones formales a que hubiere lugar.

3. Sub-programa 2: Constitución y puesta en operación de los Equipos Operativos de Terreno.

Los objetivos inmediatos de este sub-programa son la conformación adecuada de los Equipos Operativos que habrán de desempeñarse en el terreno en interacción directa con los pequeños productores minifundistas y sus comunidades locales de pertenencia y la puesta en operación de dichos equipos como tales y en estrecha interacción con las demás instancias pertinentes del Programa, en particular con la Unidad de Apoyo a Terreno y de Gestoría, de cuya conformación se ocupa el sub-programa 3.

Para lograr dichos objetivos será necesario seleccionar y capacitar adecuadamente a los recursos humanos componentes de dichos Equipos para asegurar su desempeño acorde con el enfoque "filosófico" y operativo del Programa, programar y organizar sus actividades con tanto detalle como sea lógico y factible y viabilizar éstas con los recursos operativos y apoyos necesarios.

Son actores preponderantes de este sub-programa los miembros de los Equipos Operativos y el Grupo Central de Gestión, aunque intervienen asimismo docentes capacitadores, miembros de la Unidad de Apoyo y Gestoría y la propia comunidad en actividades específicas del sub-programa y, sobre todo en su operación de

terreno. Las actividades componentes de este sub-programa son delineadas en el Gráfico C.

A partir de la terminación de la programación detallada de las operaciones del terreno (nodo 15 del sub-programa 1) se contará con las tareas que serán llamados a desempeñar los operadores de terreno. Será necesario definir entonces, en primer lugar, si son todas tareas desempeñables por un mismo tipo de recursos humanos -que llamaremos extensionista/promotor - o si será más conveniente conformar equipos de tareas compuestos por personas con capacidades diferentes y complementarias, por ejemplo un extensionista más tradicional, un promotor social, un educador y/u otros. Es decir que el Grupo de Gestión deberá definir el perfil de composición de los equipos operativos (actividad 40, nodos 15-19). Conjuntamente con ello, y teniendo en cuenta tanto el enfoque operativo y filosófico del Programa, como las tareas concretas programadas para los Equipos Operativos de Terreno, se habrá de definir el perfil de capacidades requeridas de cada tipo de operadores de terreno (actividad 41, nodos 15-19). Téngase en cuenta que, según lo aquí propuesto, el personal de terreno podrá contar, aún en terreno, cuando sea requerido, con el apoyo de personal especializado que conforma la Unidad central de Apoyo y Gestoría.

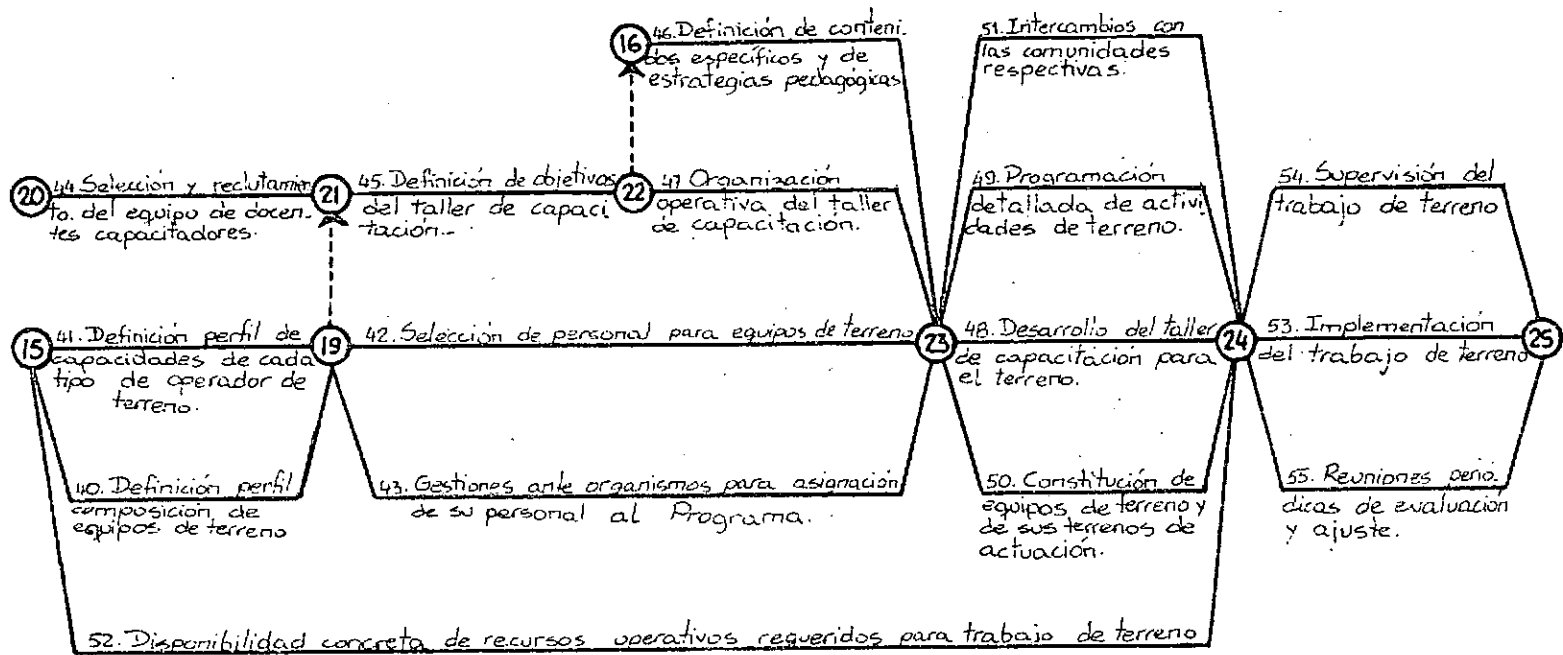
Con las actividades anteriores será posible proceder a seleccionar el personal de terreno para el Programa piloto (actividad 42, nodos 19-23) y a efectuar las gestiones ante los organismos correspondientes para la asignación de dicho personal al Programa (actividad 43, nodos 19-23). Ya la selección de dicho personal deberá tener en cuenta los rasgos personales de los candidatos que pudieren ser relevantes para optimizar su desempeño futuro en el Programa: vocación de servicio, capacidad de comunicación y de trabajar en equipo, etc.

Dado que dicho personal habrá de recibir una capacitación especial para desempeñarse en el Programa, será necesario efectuar las actividades de organización de dicha instancia de capacitación, las cuales podrán ser desarrolladas en paralelo con las actividades arriba enumeradas en este sub-programa. Es necesario seleccionar y reclutar el equipo de docentes capacitadores (actividad 44, nodos 20-21), cuyo enfoque de la actividad de los operadores de terreno sea afín con el del Programa y, en lo posible, que tuviesen experiencia acumulada en este sentido, aún cuando, por supuesto, también sus capacidades técnicas específicas

Gráfico C

Sub-programa 2: Constitución y puesta en operación de los Equipos Operativos de Terreno

Diagrama de programación secuencial de actividades



deben cubrir apropiadamente los campos de contenidos que se pretende transferir a los extensionistas/promotores y otros operadores de terreno del Programa. Con los docentes seleccionados, el Grupo Central de Gestión detallará los objetivos específicos (actividad 45, nodos 21-22) que deberá perseguir la actividad de capacitación, tanto técnicos como comportamentales y operativos. De estos objetivos didácticos, pero también de la planificación y programación de talladas del Programa, incluyendo las estrategias de seguimiento para el ajuste de las acciones (nodo 16, sub-programa 1), pueden derivarse los contenidos específicos y la estrategia pedagógica más adecuados para lograr los objetivos de capacitación perseguidos (actividad 46, nodos 16-23). Entre los contenidos a transferir en el taller de capacitación recomendamos se incluya: el enfoque conceptual y operativo imbuido en el Programa, la estrategia general de acción con que ha sido planificado para avanzar hacia sus objetivos, la programación de actividades de terreno que se hubiese diseñado (con el nivel de detalle alcanzado en la actividad 31 del sub-programa 1, nodo 16) y capacidades concretas referidas a comunicación, diagnóstico y percepción de problemas y de actores relevantes, dinámica grupal y de organizaciones sociales procesos productivos y tecnologías apropiadas, administración rural, financiamiento y comercialización, etc. Sería deseable que la estrategia pedagógica adoptada permitiese un estrecho relacionamiento con el propio campo de actuación en que habrá de insertarse el capacitado, sea a través de la incorporación efectiva al taller de algunos productores o líderes del área piloto, sea mediante frecuentes visitas de terreno e intercambios con informantes de la comunidad, o a través de una suerte de "capacitación en servicio", quizás alternando períodos de capacitación pura con períodos de trabajo de terreno y de intercambio y evaluación de experiencias, en que participaron los docentes y conducentes a una programación cada vez más detallada y ajustada de las actividades de terreno. Con estas definiciones de contenidos y de las estrategias pedagógicas para transferirlos se irá organizando la mecánica operativa del taller de capacitación (actividad 47, nodos 22-23). Sería interesante que en dicho taller participaran, además del personal de terreno seleccionado y los docentes, por lo menos algunos de los participantes en el equipo que realizó la planificación y programación detallada del Programa (sub-programa 1), de modo de aportar toda la información pertinente al respecto y coparticipar en la programación más detallada de las actividades de terreno y la eventual revisión de estrategias; entre éstos se recomienda que estuviesen representados el Grupo Central de Gestión del Programa y la Unidad de Apoyo y Gestoría, de modo de aprehender en

forma directa, de los propios operadores de terreno, las urgencias y las necesidades de apoyo más significativas que ellos pudieren requerir.

A continuación se desarrolla el taller de capacitación para la operación del Programa en terreno (actividad 48, nodos 23-24), que en esta propuesta resultará además en una programación más detallada de actividades de los Equipos Operativos de Terreno (actividad 49, nodos 23-24) y de sus necesidades de recursos y equipos, y en la constitución concreta de los equipos de trabajo, con definición de sus terrenos de actuación (actividad 50, nodos 23-24), todo ello con estrechos intercambios con las comunidades respectivas (actividad 51, nodos 23-24).

Para la implementación plena de las actividades de terreno será necesario que se completen las gestiones de obtención de los recursos operativos necesarios para las actividades correspondientes (efectuadas en la actividad 34, nodos 14-15 del sub-programa 1) y la disponibilidad concreta de dichos recursos en el terreno (actividad 52, nodos 15-23), para ser asignados según lo programado en la actividad 49.

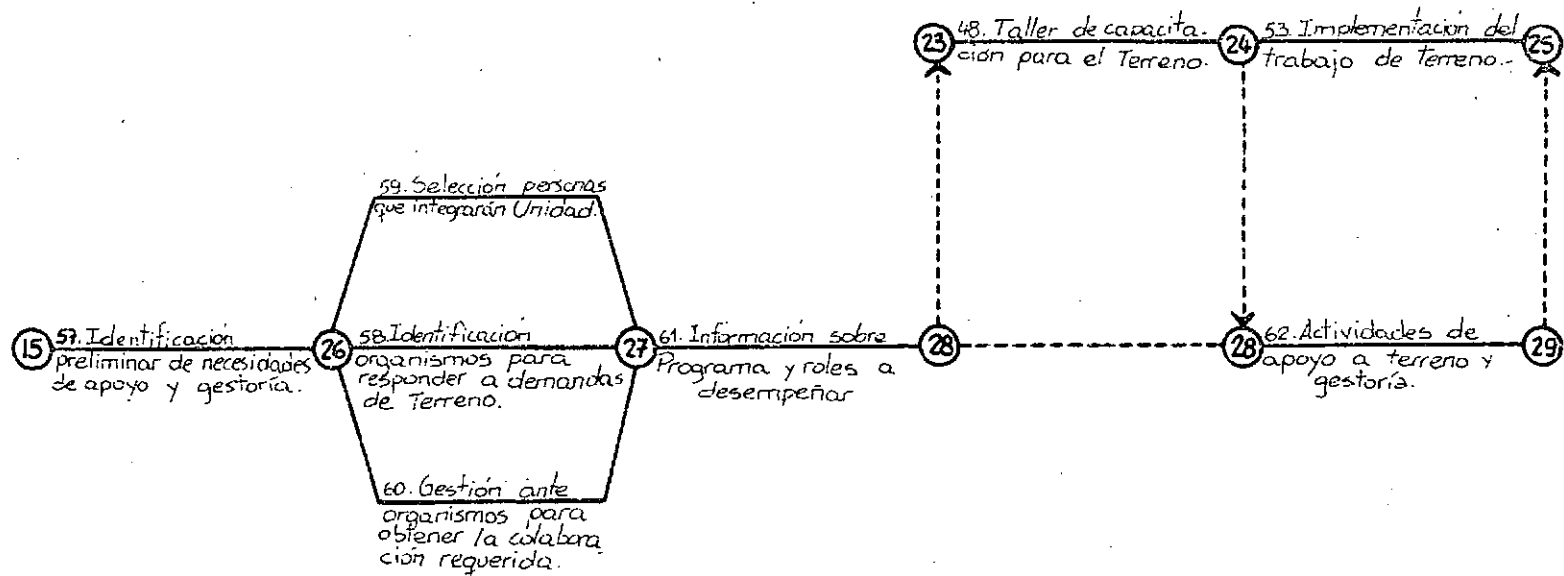
Se inicia pues la implementación del trabajo de terreno de los Equipos Operativos (actividad 53, nodos 24-25), estableciéndose al mismo tiempo un sistema de supervisión por parte del Grupo Central de Gestión (actividad 54, nodos 24-25) y reuniones periódicas de los operadores de terreno con las instancias de supervisión y de apoyo (Unidad de Apoyo a Terreno y Gestoría) (actividad 55, nodos 24-25) para informarse mutuamente de la marcha de sus actividades, evaluar a éstas y ajustarlas, analizar problemas y su solución y canalizar demandas de apoyo y de actividades complementarias a los miembros pertinentes de la Unidad de Apoyo o del Grupo Central de Gestión, respectivamente. Para que la implementación del Programa marche eficientemente es indispensable que estas instancias de apoyo de terreno y central reciban las demandas de los operadores de terreno y hagan los aportes esperados de ellos en términos de actividades de apoyo y gestoría (ver actividad 62, nodos 28-29 del sub-programa 3) en la forma más eficaz y oportuna posible.

4. Sub-programa 3: Constitución y puesta en operación de una Unidad de Apoyo a Terreno y Gestoría.

La Unidad de Apoyo a Terreno y Gestoría no constituye en realidad un equipo de

Gráfico D

Sub-programa 3: Constitución y puesta en operación de una Unidad de Apoyo a Terreno y de Gestoría
Diagrama de programación secuencial de actividades



trabajo conjunto e internamente coordinado, ni tampoco prevé que sus miembros tengan dedicación completa al Programa ⁽¹⁾. En realidad constituyen más bien un conjunto de especialistas elegidos ad-hoc para desempeñar actividades específicas de servicio en relación con el trabajo de terreno, pero que lo hacen en momentos particulares, a requerimiento de los operadores de terreno, pero sin abandono, en principio, de sus tareas habituales en sus respectivos organismos de pertenencia.

En el Gráfico D se representa la secuencia de actividades componentes del sub-programa 3.

Primera tarea del Grupo Central de Gestión del Programa al respecto, es la identificación preliminar del tipo de necesidades de apoyo y gestoría requeridas por el trabajo de terreno del Programa (actividad 57, nodos 15-26), que puede ser derivada de la programación detallada de actividades del Programa (actividad 31 del sub-programa 1). De acuerdo con el trabajo ya realizado en esta investigación, puede anticiparse que serán necesarios especialistas en: técnicas productivas, edafología, administración rural, comunicación y promoción sociales, antropología y lenguas indígenas, asuntos institucionales y legales, comercialización, financiamiento, infraestructura rural, educación, salud y nutrición, etc., además de personas eficientes en gestoría y trámites para responder a necesidades puntuales de la población atendida, transmitidas a través de los operadores de terreno.

Las siguientes actividades simultáneas están dirigidas a conformar efectivamente la Unidad de Apoyo y Gestoría. Para ello el Grupo Central de Gestión deberá: identificar los organismos con capacidad de responder a los tipos de demandas de apoyo previstos y/o que pudieren contar en su planta con los especialistas necesarios (actividad 58, nodos 26-27), seleccionar en ellos las personas con mejores aptitudes para satisfacer las necesidades de apoyo del Programa y para comprometerse con su enfoque (actividad 59, nodos 26-27) y realizar las gestiones necesarias ante aquellos organismos para obtener la colaboración requerida, bajo las mejores condiciones posibles, aún procesando algún

(1) Podría darse el caso, sin embargo, de que algunos de sus componentes especializados, por la frecuencia de las demandas recibidas del terreno y el tiempo requerido para su resolución, se constituyeran de hecho en personal de dedicación exclusiva al Programa.

convenio formal si ello se probara necesario o deseable (actividad 60, nodos 26-27).

Conformada la composición de la Unidad de Apoyo a Terreno y de Gestoría, será necesario comprometer personalmente a sus miembros con el Programa para que le otorguen alta prioridad a las acciones demandadas por él, entre sus actividades habituales en sus organismos de pertenencia. Para ello será necesario que ellos reciban, por lo menos, del Grupo Central de Gestión, la información suficiente sobre el enfoque conceptual y operativo del Programa en su totalidad y sobre los roles críticos que en él están llamados a desempeñar (actividad 61, nodos 27-28). Pero mejor aún a los efectos de comprometerlos activadamente con el Programa, será hacerlos participar en el taller de capacitación para el terreno (actividad 48, nodos 23-24 del sub-programa 2), de modo que ellos perciban directamente la criticidad que sus actividades de apoyo tienen para el éxito del Programa. Los miembros de la Unidad de Apoyo y de Gestoría quedan así preparados para apoyar las actividades de terreno en aquéllo que les solicitan los operadores de terreno (actividad 62, nodos 28-29).

Con la implementación de las actividades de terreno (actividad 53, nodos 24-25 del sub-programa 2) y, sobre todo, de las reuniones periódicas de evaluación y ajuste (actividad 55, nodos 24-25 del mismo sub-programa), y de la supervisión del trabajo de terreno (actividad 54, nodos 24-25, sub-programa 2), el Grupo Central de Gestión irá detectando nuevas necesidades no aún atendidas suficientemente por la Unidad de Apoyo, para lo cual deberá más tarde ajustar la composición de dicha Unidad y su actuación, seleccionando, gestionando e incorporando a ésta el personal adicional pertinente (ver actividad 76, nodos 39-40 del sub-programa 4).

5. Sub-programa 4: Seguimiento, evaluaciones y ajustes del Programa.

No basta la puesta en marcha operativa del Programa como se había alcanzado con las actividades ya programadas - el Programa estará siendo implementado en terreno con las actividades ejecutadas entre los nodos 24-25 -, sino que debe evaluarse su funcionamiento y sus resultados progresivos, de modo de introducir

lo más tempranamente posible los ajustes que se probaren necesarios para tender a su creciente optimización.

Las actividades de seguimiento y de evaluación y los ajustes de programación y de planificación a que ellas den lugar son típicamente actividades a ser realizadas por el Grupo Central de Gestión del Programa o por una unidad de ella constituida a tales efectos. Sin embargo ellas habrán de requerir permanentemente insumos informativos de los actores involucrados en las tareas monitoreadas y, en todas las instancias posibles, de las propias comunidades con que actúa el Programa.

Las actividades de seguimiento y ajuste se referirán, en primera instancia, a los procesos de obtención de los recursos operativos necesarios y de conformación de los planteles operativos de terreno y de apoyo y gestoría. Una vez iniciadas las actividades de terreno, de implementación del Programa, el seguimiento se vuelca sobre este proceso complejo, en todas sus instancias.

Aún cuando las actividades de seguimiento implican una suerte de evaluación sobre la marcha (evaluación de proceso), para de ella derivar las necesidades de ajustes en los procesos operativos, hemos reservado aquí el término de evaluación propiamente dicha a las que se refieren a aspectos más sustantivos (resultados obtenidos, volumen y calidad de los recursos captados para el Programa, satisfacción, calidad de los cambios de comportamientos, modificación del contexto institucional y del contexto más global pertinente, etc.), cuya evaluación podría dar lugar a decisiones y ajustes más significativos del Programa, en su planificación, en sus modos de implementación, en la expansión o uso de sus recursos y hasta en sus estrategias políticas de difusión y de ampliación de su capacidad operativa.

Se prevén en la presente propuesta actividades de evaluación referidas a la capacitación de los equipos operativos de terreno y, sobre todo, una estrategia de evaluaciones y revisiones periódicas que acompañen la implementación en terreno del Programa a lo largo de la experiencia inicial de aplicación piloto, de modo de corregirlo y refinarlo crecientemente hasta su puesta a punto suficientemente adecuada para ser replicado en otras áreas de la Provincia.

En el Gráfico E se sintetizan secuencialmente las actividades de seguimiento y de evaluación conexas con actividades ya registradas en los sub-programas anteriores, indicando los nodos de aquéllos con los que están interligadas.

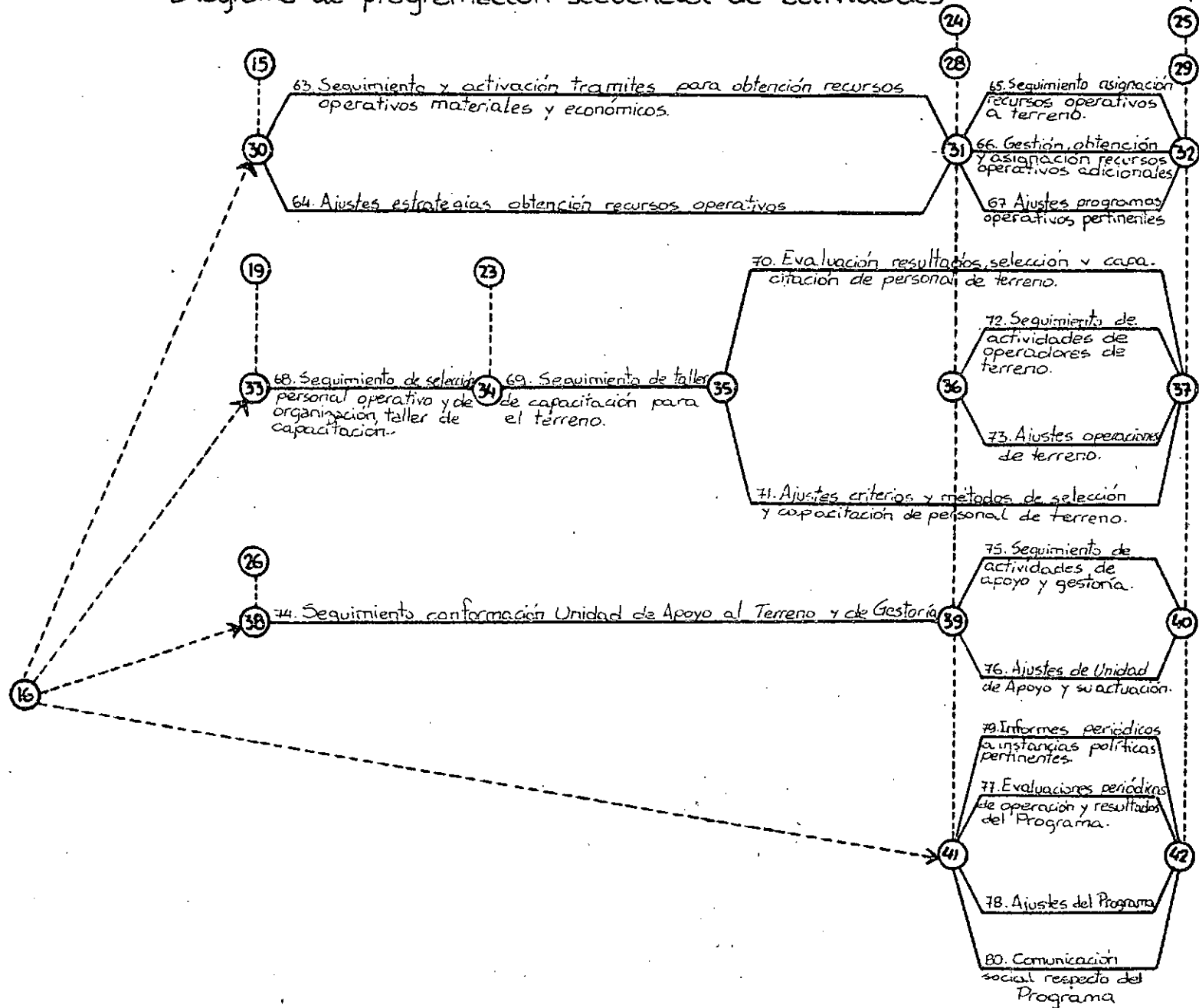
Un campo de seguimiento y ajuste de estrategias -y no el menos importante- se refiere a los recursos materiales y económicos requeridos para la operación del Programa. Debe tenerse en cuenta que la forma inter o trans-institucional propuesta para la organización del Programa hace que sus recursos operativos provengan de una diversidad de fuentes dispersas en diversos organismos. Será responsabilidad del Grupo Central de Gestión no sólo procesar los correspondientes pedidos (actividad 34, nodos 14-15 de sub-programa 1) sino también efectuar el seguimiento y activación de los trámites iniciados para la obtención de dichos recursos, hasta su efectiva puesta a disposición del Programa (actividad 63, nodos 30-31). De verse dificultados dichos trámites y peligrar la obtención de algún recurso solicitado en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas, el Grupo de Gestión se verá precisado a ajustar sus estrategias de obtención (actividad 64, nodos 30-31), llegando eventualmente a substituir el organismo fuente de dicho recurso o el recurso mismo, en su programación, si éste fuera imposible de captar en la forma prevista.

En la etapa de implementación del Programa en terreno deberá hacerse el seguimiento de la asignación efectuada de dichos recursos a las actividades operativas (actividad 65, nodos 31-32) y eventualmente gestionar, obtener y asignar otros recursos adicionales que resultaren necesarios (actividad 66, nodos 31,32). Dada la escasez general de recursos disponibles en el sector público, es importante que se tengan en cuenta todas las fuentes alternativas que podrían disponer de los recursos requeridos, muchas veces mal o sub-utilizados, y de quienes sería factible captar dichos recursos como aporte al Programa. En este sentido, y con respecto a recursos económicos, podría recurrirse a agencias financieras con líneas apropiadas de crédito, fundaciones privadas y organismos internacionales de cooperación para el desarrollo que mostraran interés en Programas de esta naturaleza. En lo que respecta a otros recursos materiales (equipo de producción o de transporte, semillas, nutrientes, herbicidas, etc.) no deben descartarse aportes que pudieren efectuar desinteresadamente actores involucrados en el sector de realidad en que actúa el Programa, sean ellos los propios productores y sus organizaciones, empresas privadas u otros. En este

Gráfico E

Sub-programa 4: Seguimiento, evaluaciones y ajustes del Programa

Diagrama de programación secuencial de actividades



sentido es importante captar para el Programa todos los recursos y esfuerzos ajenos que pudieran ser apropiados para su implementación, lo cual tendría el efecto complementario de ahorrar los recursos del sector público para otras acciones. Según fueren los resultados obtenidos con estas actividades de seguimiento, el Grupo de Gestión deberá o no ajustar sus programas operativos y sus acciones al respecto (actividad 67, nodos 31-32).

Otra área de seguimiento y evaluación es la de conformación y comportamiento de sus Equipos Operativos de Terreno, a la que se hizo referencia en el sub-programa 2. El Grupo Central de Gestión deberá efectuar el seguimiento de las gestiones que se efectúen para la selección de personal operativo de terreno y para la organización del taller de capacitación correspondiente (actividad 68, nodos 33-34) y el de la realización misma de dicho taller de capacitación de Equipos Operativos de Terreno (actividad 69, nodos 34-35). Terminado dicho taller, se efectúa la evaluación de sus resultados, en función de lo programado (actividad 70, nodos 35-37), teniendo en cuenta no sólo la calidad de las acciones del taller, sino sobre todo la calidad de la capacitación adquirida y su rendimiento, la satisfacción y grado de compromiso de sus participantes y de sus interlocutores de la comunidad y otros factores contextuales y coyunturales pertinentes que permitan derivar de aquella evaluación los ajustes necesarios en criterios y métodos de selección y de capacitación para el terreno (actividad 71, nodos 35-37). Es por ello que, para efectuar en forma adecuada dicha evaluación, ella deberá tomar en cuenta además los resultados del seguimiento de las actividades de los operadores mismos en el terreno en la etapa de su implementación (actividad 72, nodos 36-37), de lo cual será factible decidir sobre ajustes en las operaciones de terreno (actividad 73, nodos 36-37), a medida que su modificación se verificara necesaria.

También en el área de conformación y actuación de la Unidad de Apoyo y de Gestoría (sub-programa 3) será pasible de seguimiento y ajustes por parte del Grupo Central de Gestión. Para ello deberá efectuarse el seguimiento de la conformación de la Unidad de Apoyo y de Gestoría (actividad 74, nodos 38-39) en relación con lo planificado y programado respecto de ella (sub-programa 1, nodos 14-15) y el seguimiento de las actividades de apoyo y gestoría que está llamada a desempeñar en relación con las demandas generadas en el terreno (actividad 75, nodos 39-40). Este seguimiento debe tener en cuenta la calidad y velocidad

de la respuesta obtenida a dichas demandas, dados los contextos institucional y general en que ellas son procesadas por los miembros de dicha Unidad, de modo de introducir lo más tempranamente posible, y tantas veces como fuese necesario, los ajustes adecuados en la composición de la Unidad, en la motivación de sus integrantes y/o en su actuación (actividad 76, nodos 39-40).

Las actividades más sustanciales de evaluación del Programa serán las efectuadas a lo largo del período de implementación del Programa en terreno y se referirán a todas las instancias de actuación, y a los resultados que se vayan obteniendo. Para que los ajustes de planificación resultantes puedan efectuarse aún a lo largo de su período de aplicación piloto, se recomienda que dichas evaluaciones se efectúen en forma periódica, utilizando toda la información generada y registrada durante el proceso en las actividades de seguimiento arriba enumeradas.

Así se efectuarán evaluaciones periódicas de operación y de resultados del Programa en todos sus niveles -los de las comunidades de productores y su contexto general, de los Equipos Operativos de terreno, de la Unidad de Apoyo de Terreno y de Gestoría, del Grupo Central de Gestión y aún de las instancias políticas de apoyo al Programa- (actividad 77, nodos 41-42). De aquellas evaluaciones periódicas el Grupo Central de Gestión habrá de derivar los ajustes al Programa que pudieren optimizar su eficacia (actividad 78, nodos 41-42). Con cada evaluación el Grupo de Gestión deberá preparar informes a las instancias políticas pertinentes (actividad 79, nodos 41-42) no sólo para su información, sino sobre todo para renovar su apoyo operativo y político, indispensable para la prosecución del Programa. También es recomendable, en cada oportunidad de evaluación periódica, reforzar con comunicados e informes apropiados al respecto, la comunicación social respecto del Programa (actividad 80, nodos 41-42) dirigida tanto a la población específica a quien apunta éste como a la población en general. Los medios de comunicación social debieran ser un importante apoyo a las actividades del Programa durante toda su implementación.

En un capítulo especial se aportan algunas reflexiones sobre la temática del seguimiento y las evaluaciones, dada la importancia que ella tiene para el éxito de proyectos, planes y programas como el que nos ocupa y para el aprendizaje y refinamiento de la gestión en general.

6. Sub-programa 5: Apoyo político-institucional externo al Programa

El último sub-programa propuesto tiene características muy particulares, ya que tiene por objetivo motorizar ciertos procesos ya no en el Programa en sí sino en su contexto, tendientes a reducir el campo de restricciones contextuales en que aquél se desarrolla. Tales acciones estarían dirigidas a potenciar al Programa ya sea a través de ganancias de respaldo político que le aseguren su supervivencia y optimización, a través de la captación de mayores recursos que le brinden mayor capacidad de acción y/o a través de acciones de influencia sobre otros actores institucionales tendientes a direccionar sus políticas específicas en forma convergente con los intereses del Programa y así reducir cuellos de botella que restringen su capacidad de acción (por ejemplo, tendientes a que una agencia financiera establezca líneas de crédito en condiciones apropiadas para las organizaciones de productores involucrados en el Programa).

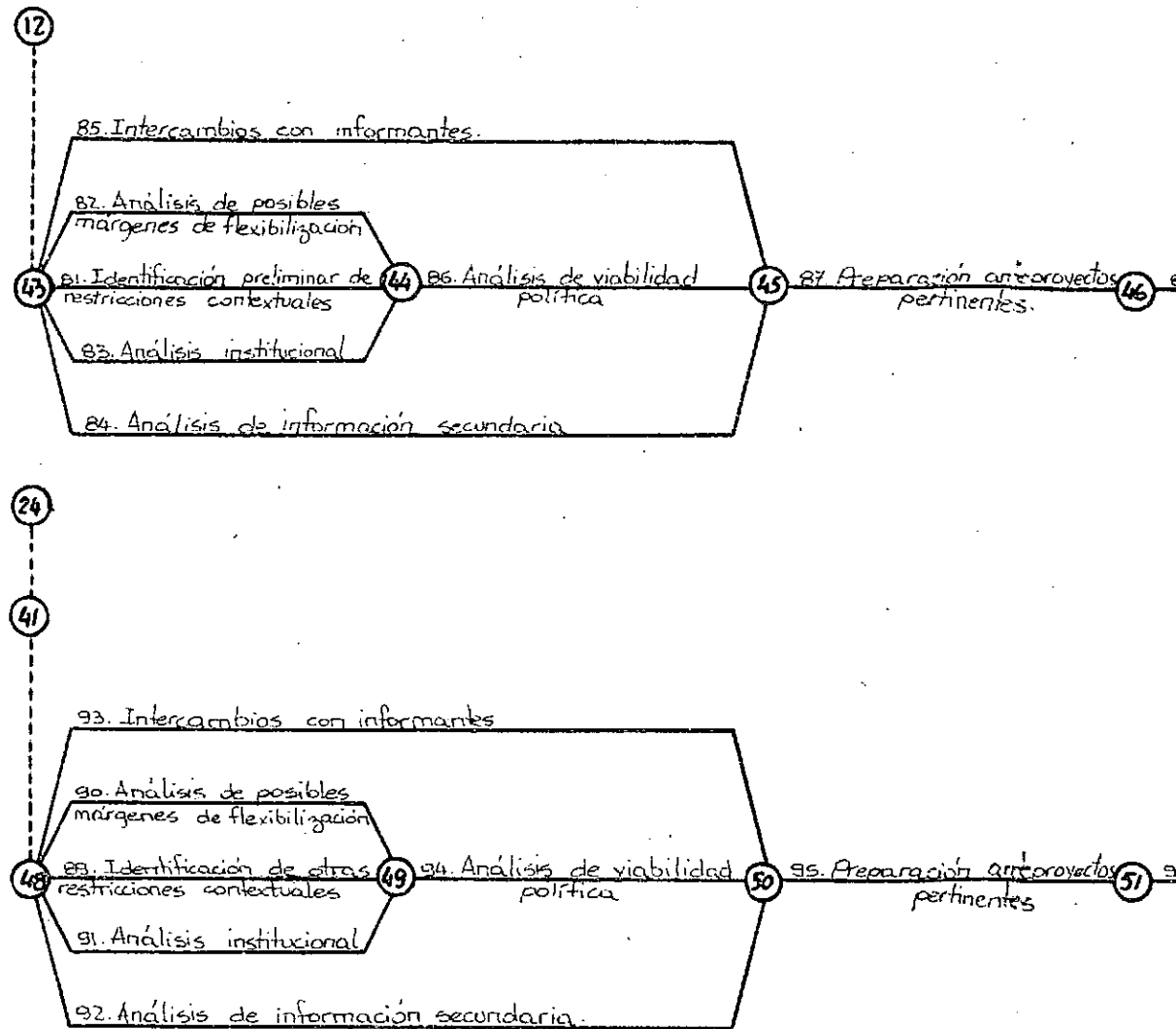
Tales acciones sobre las restricciones contextuales al Programa no pueden, en principio, ser llevadas a cabo sino por las instancias políticas que le brindan su apoyo. Sin embargo corresponde al Grupo Central de Gestión del Programa señalarlas y viabilizarlas en forma oportuna ante aquéllas.

Con las actividades de planificación del Programa, en particular analizados los procesos modeladores del área problemática que nos ocupa (nodo 12, sub-programa 1), será posible al Grupo Central de Gestión identificar en forma preliminar las restricciones contextuales más significativas que enmarcan la capacidad de acción de un Programa de esta naturaleza (actividad 81, nodos 43-44) (Ver Gráfico F). Las más significativas de estas restricciones deben ser sometidas a un análisis para determinar sus posibles márgenes de flexibilización (actividad 82, nodos 43-44) y verificar así hasta qué punto puede esperarse su eliminación o la reducción de su capacidad restrictiva respecto del Programa. Algunas de dichas condiciones restrictivas serán por naturaleza inamovibles o inmutables, por lo menos en los plazos previstos para el Programa, y serán en consecuencia consideradas datos contextuales fijos. Pero en cambio otras pueden ser pasibles de modificación, aunque ello no a través de la acción del Programa mismo en su área directa de actuación, sino por medio de gestiones políticas externas. Sobre éstas será factible eventualmente impulsar acciones que

Gráfico F

Sub-programa 5: Apoyo político institucional externo al Programa

Diagrama de programación secuencial de actividades



podrían beneficiar al Programa. Para ello será necesario efectuar algún análisis institucional de los organismos y actores con capacidad de acción sobre dichos factores restrictivos (actividad 83, nodos 43-44) y de los canales políticos de que dispone el Programa para acceder a ellos. Tales análisis se efectuarán no sólo sobre la base de información secundaria (actividad 84, nodos 43-45), sino también de intercambios con informantes (actividad 85, nodos 43-45).

Con tales análisis, las propuestas de ataque a dichas restricciones serán sometidas a un análisis de viabilidad política con las instancias políticas que brindan su apoyo al Programa (actividad 86, nodos 44-45). Para viabilizar las acciones de éstas respecto de las restricciones que acepta atacar, será necesario, en la mayoría de los casos, apoyar a éstas con los anteproyectos pertinentes de modificación (actividad 87, nodos 45-46) que habrá de impulsar y negociar el avalista político del Programa en sus gestiones políticas subsiguientes (actividad 88, nodos 46-47).

Otras restricciones contextuales factibles de ser atacadas en el plano político externo al Programa en sí pueden ser identificadas durante la implementación efectiva del Programa en terreno (nodos 24-25) y en particular con cada una de las evaluaciones periódicas que se efectúen a lo largo de dicha implementación (nodos 41-42). Tal eventualidad daría lugar a actividades similares a las enumeradas en los párrafos anteriores, según se las indica en el mismo Gráfico F (actividades 89 a 96, nodos 48 a 52).

Todo lo expuesto en el presente sub-programa puede parecer excesivo y aún redundante, en la medida que instancias políticas interesadas en un proyecto o programa como el propuesto tenderían por sí a realizar tales tipos de gestiones políticas de apoyo externo. Hemos creído necesario sin embargo incorporarlo en forma explícita a esta programación por la gran importancia que tales acciones de apoyo político tienen para el logro progresivo de mayor capacidad de acción para el Programa, sobre todo en un área problemática de esta naturaleza, afectada por dramáticas restricciones, muchas de ellas basadas en fallas de percepción, resistencias más o menos prejuiciosas o rutinarias o enfoques inadecuados por parte de decisores de peso político en los sectores pertinentes. A la vez queda señalado el papel que en tales procesos cabe al Grupo

Central de Gestión en la identificación y transmisión de las restricciones externas concretas a las instancias políticas para impulsar su accionar en el sentido deseado, y en el apoyo técnico adecuado a tales gestiones políticas externas al Programa. Tales tipos de interacciones entre el Grupo Central de Gestión del Programa y las instancias que brindan su apoyo político a éste, servirán además para renovar y mantener vivo dicho respaldo tan esencial a lo largo de todo el proceso de implementación del Programa, incluyendo su eventual replicación y expansión a otras áreas de la provincia.

7. Observaciones finales

El Gráfico G integra los 6 sub-programas que constituyen el Programa en un Diagrama Sintético de Programación Secuencial de Actividades. A pesar de su aparente complejidad debe tenerse en cuenta que muchas de las actividades identificadas en él son de desarrollo simple y de breve duración. Otras, en cambio, se desarrollan en períodos relativamente largos o aún indefinidos (por ejemplo, todas las actividades identificadas durante el período de implementación en el terreno).

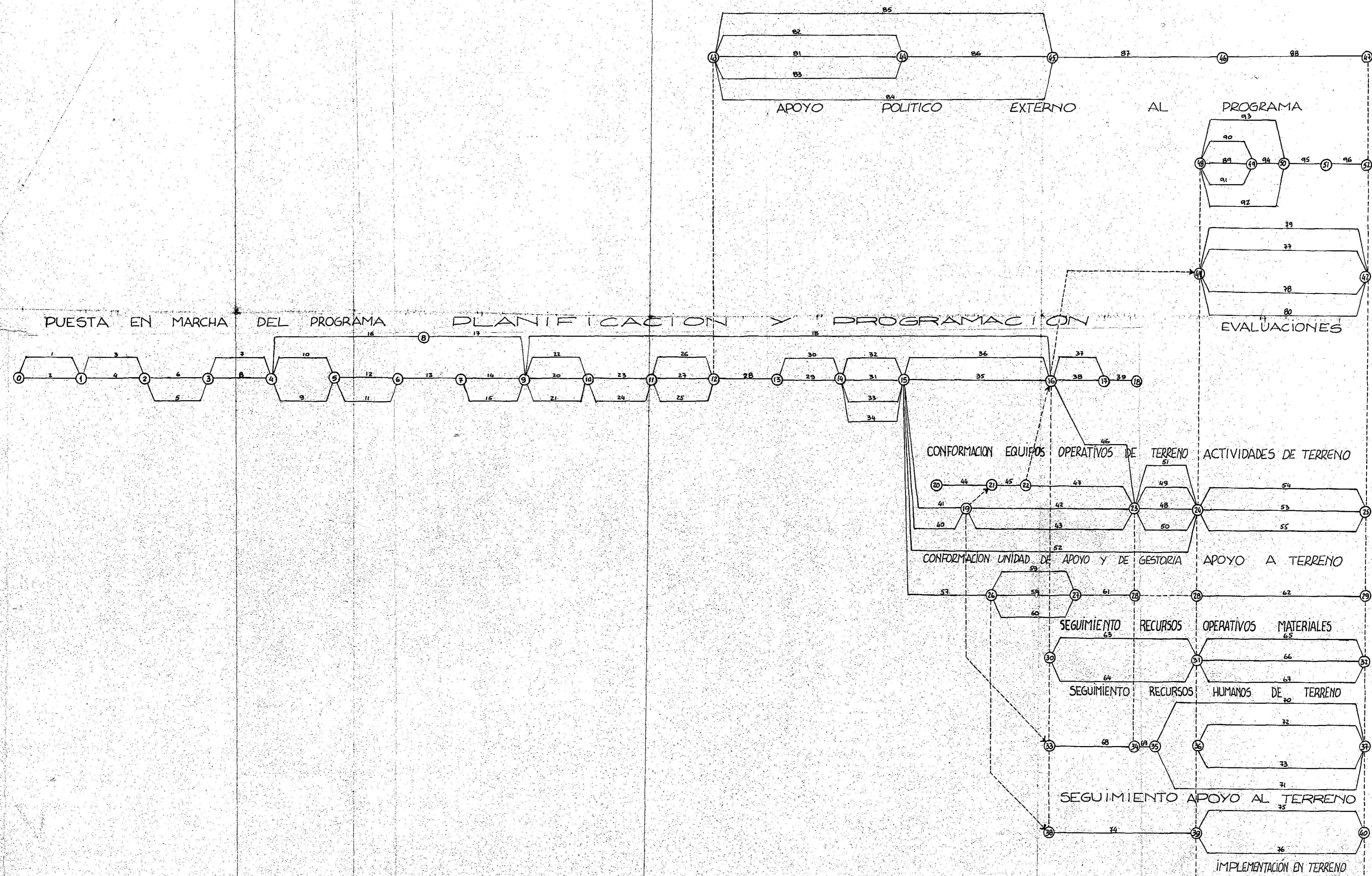
Una de las virtudes de tal diagrama es llamar la atención sobre las actividades que deben desplegarse para avanzar hacia actividades subsiguientes y, a la vez, permite marcar sobre él los avances graduales que se van realizando. En este sentido es un útil instrumento de seguimiento, sobre el cual pueden también modelarse los ajustes eventuales que fueren necesarios como consecuencia de fallas en el cumplimiento o en los resultados de actividades programadas. Además sería fácil sobre tal diagrama indicar los actores que serían responsables y/o participarían en cada actividad, así como indicar para cada una de ellas sus tiempos estimados de desarrollo y así, utilizarlo como etapa inicial de un PERT o de análisis de "caminos críticos".

En el presente informe no se ha avanzado más en tales direcciones hacia un detallamiento mucho mayor de la programación de actividades del Programa, por varios motivos:

- toda la programación efectuada es tentativa, ya que se trata de una propuesta presentada por este equipo, externo a las instancias de gestión provinciales,

GRAFICO G

Diagrama Sintético de Programación Secuencial de Actividades



de quienes dependerán los pasos decisionales preliminares y revisiones detalladas que puedan viabilizarla en su forma propuesta o, más probablemente, modificada;

- este equipo no posee la información suficiente para tal detallamiento mayor, ni ella es factible de ser obtenida y elaborada sino por los propios protagonistas del Programa;
- a lo largo del desarrollo del Programa deberán efectuarse muchas decisiones, no sólo políticas, sino también técnicas, referidas éstas a captación y asignación de recursos, formas de operación, etc. y ello implicará seguramente variaciones significativas respecto de la programación hipotética efectuada por este equipo, sobre todo a medida que se avanza en las actividades; es por ello también que una programación de este tipo tiende siempre a ser más firme en los cortos plazos que en plazos más largos, en los que la incertidumbre sobre el futuro crece necesariamente con el lapso de la previsión, así como crece también con la complejidad de las acciones interrelacionadas.

Por todo lo dicho la programación presentada no puede ser considerada sino como una propuesta-guía a ser revisada y reelaborada por el propio Grupo de Gestión que se constituyera para el Programa ⁽¹⁾, y como tal, esperamos sea de utilidad para los gestores responsables.

(1) Como está previsto en la actividad 19, nodos 9-16 del sub-programa 1: "planificación y programación detallada", a su vez abierta en las actividades 20 a 36, nodos 9 a 16 del mismo sub-programa.

BIBLIOGRAFIA:

Mercedes C. de Basco y otros. El minifundio en la Argentina: 1ª parte.
Grupo de Sociología Rural. Secretaría de Agricultura y Ganadería. 1977.

_____, El minifundio en la Argentina, 3ª parte:
Incidencia en la estructura agraria y alternativas de políticas.

_____, Documento de
Trabajo. 1983.

_____, Esquema conceptual y Metodología para el estudio
de las unidades agropecuarias familiares, (con especial énfasis en el minifundio)
Versión preliminar. _____, 1980.

_____, La mano de obra transitoria en la producción de
algodón. _____, 1971.

Guillermo Neiman, Documento de trabajo del CEIL (Centro de estudios de Investigaciones Laborales). Los colonos del Simbolar: Estrategias Productivas y Diferenciación Social. s/f.

Roberto Mizrahi. Revista Interamericana de Planificación .
La pequeña producción agrícola campesina. 1981.

Piñeiro, M., Chapman, J y Eduardo Trigo. Temas sobre el desarrollo de tecnologías para pequeños productores campesinos.
Documento de la CEPAL, Quito, Ecuador. 1982.

Roberto Benencia y Floreal Forni. Documento de Trabajo del CEIL.
Condiciones de vida y condiciones de trabajo de familias campesinas y asalariados en el área rural. s/f.

Francisco Delich. En Argentina Conflictiva, comp. J.F. Marsal. Estructura Agraria y tipos de organización y acción campesina.

Nestor Dálessio. En Revista Latinoamericana de Sociología N°2.
Chaco: un caso de pequeña producción campesina en crisis. 1969.

Ing. Bruno Schwesig (responsable). Explotaciones algodoneras en la Provincia del Chaco. Dirección de Programación Económica, Ministerio de Economía, 1982.