



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



**Ciencias
Sociales**

**Universidad de la Republica
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Sociología**

**Tesis de Maestría en Estudios Contemporáneos de América
Latina (MECAL)**

Título:

**Políticas de desarrollo rural con enfoque en la reducción
de la pobreza en América Latina. Los casos de Uruguay
y Argentina, análisis de los Programas PUR y
PROINDER.**

Autora: Lic. Rosmari Negrin Cabrera

Tutor: Dr. Juan Romero (CENUR Litoral Norte – UdelaR)

Salto – Uruguay

07-06-2018

	Pág.
Introducción	6
CAPÍTULO I	
FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES	10
I.i. Pobreza rural	10
I. ii. Las políticas públicas	14
I. iii. Evolución del concepto de desarrollo	17
I.vi. Desarrollo humano	19
I.V. Desarrollo rural	21
I.vi. El enfoque territorial del desarrollo rural	23
CAPÍTULO II	
II. i El problema de investigación	28
II.ii Fundamentación	29
II. iii Objetivos de la Investigación	29
II.iii.i General	29
II.iii.ii Específicos	30
II.iv. Hipótesis de investigación	30
II. v. Metodología de investigación y plan de análisis	30
II.vi Técnicas de relevamiento	31
II.vii. La unidad de análisis	31
II. viii. La técnica de análisis	31
II. ix. Las categorías de análisis.	32
II.x Fuentes de información	33
CAPÍTULO III	
ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS PAÍSES A ESTUDIAR	36
La Argentina rural	36
El Uruguay rural	40
Algunas comparaciones	47
CAPÍTULO IV	
Los programas estudiados	50
IV.i. Los lineamientos generales de los programas analizados	50
IV.ii. Las concepciones de pobreza y desarrollo manejadas por los programas	62

IV. iii. La participación de los pobladores rurales en el proceso	68
IV.iv. Las principales fuentes de financiamiento	73
IV. v. Las evaluaciones realizadas	75
CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFÍA	116
GLOSARIO	121

INTRODUCCIÓN

El presente documento¹ es el trabajo final presentado como requisito para la obtención del título de Magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina. La misma es impartida de forma conjunta y en formato bi modal por la Universidad de la República y la Universidad Complutense de Madrid.

En el mismo se plantea el estudio comparativo de las principales políticas públicas con énfasis en la reducción de la pobreza en el medio rural, implementados desde el Estado a nivel nacional en Uruguay y Argentina entre los años 2000-2011, miradas a través de los programas PROINDER en Argentina y PUR en Uruguay. Se entiende interesante el estudio comparado de dichas políticas en este período de tiempo debido al proceso histórico dado, en el que gobiernos de corte progresistas asumen el poder en la mayoría de los países de América Latina en general y de los mencionados países en particular. Es esperable que con el ingreso al poder de gobiernos con ideologías diferentes a los que tradicionalmente gobernaron los países en estudio, se observen también transformaciones en las políticas públicas de desarrollo rural.

La pobreza rural es un factor común a la mayoría de los países en América Latina, en este sentido los niveles de pobreza e indigencia afectan a una importante proporción de los habitantes de las zonas rurales en los países latinoamericanos, alcanzando un 52,1 y 28,1 % respectivamente. Son pobres, principalmente porque carecen de acceso a tierra productiva y porque la distribución de la tierra es desigual. Tampoco tienen acceso adecuado a información, asistencia técnica, creación de capacidad y activos productivos (Trivelli et al, 2009).

El objetivo general del trabajo fue realizar un análisis comparativo de los lineamientos políticos y metodológicos que guían y sustentan las políticas públicas de desarrollo rural con enfoque en la reducción de las pobrezas en Argentina y Uruguay, implementadas a nivel nacional durante el período 2000 – 2011, mirados a través del PROINDER en el primer caso y PUR en el segundo.

Los objetivos específicos fueron: conocer las principales estrategias de acción en la lucha contra la pobreza implementadas por ambos países en el marco de los programas estudiados, así como las evaluaciones que se han hecho de los mismos; Indagar sobre el rol del Estado y

¹ Por conciencia ambiental este documento ha sido impreso a doble faz

los pobladores rurales en el diseño e implementación de los programas seleccionados, e identificar los puntos en común así como las discordancias respecto de la concepción de pobreza rural y las acciones propuestas para la superación de la misma.

Guiaron la siguiente investigación dos hipótesis, primero que: Los programas de desarrollo rural con enfoque en el combate de la pobreza implementadas a nivel nacional en Argentina y Uruguay respectivamente no muestran diferencias sustanciales, aplicando modelos muy similares o casi idénticos a territorios muy diferentes. Este hecho demuestra una clara discordancia con los sustentos teóricos que dan bases a las mismas;

Segundo: Si bien los fundamentos teóricos de dichos programas plantean la idea del desarrollo territorial desde una mirada integral, en los hechos esto no se logra implementar, enfocándose básicamente en el desarrollo económico y productivo como estrategia básica para salir de la pobreza.

Las dimensiones priorizadas en el análisis fueron: **Los lineamientos generales de los programas** en la que se estudia los objetivos, la población objetivo, las principales líneas de acción, el marco institucional; **la concepción de pobreza y desarrollo manejada por los programas** buscando ver cuáles fueron los conceptos de pobreza y desarrollo manejados desde las políticas públicas que generan los programas; **las principales fuentes de financiamiento** intentando conocer cuáles son las fuentes de financiamientos principales y si son las mismas para cada programa; **la participación de los pobladores rurales** en el proceso se pretendió ver si la población objetivo participó en el proceso de elaboración de los programas y de qué forma, así como ver qué tipo de participación tuvieron dentro de la ejecución del mismo y **las evaluaciones realizadas** buscando determinar qué tipo de evaluaciones se han realizado de ambos programas, en que aspectos está puesto el énfasis de las mismas, por quienes fueron hechas y cuáles son las principales conclusiones a las que abordan.

La investigación realizada fue de carácter documental, analizando datos secundarios, haciendo una detallada revisión de trabajos académicos e institucionales, poniendo el mayor foco en los documentos programáticos del PUR y PROINDER. La metodología utilizada fue de corte cualitativo, y trabajando para el análisis la técnica análisis de discurso, haciendo una lectura comparada de ambos programas.

La estructura del siguiente trabajo cuenta con cuatro capítulos distribuidos de la siguiente manera. En el capítulo I se plantean los fundamentos teóricos, dentro del mismo en primera instancia se plantean algunas concepciones y discusiones respecto del concepto de pobreza, seguidamente algunas concepciones y discusiones sobre las políticas públicas

cerrando el capítulo con recorrido histórico del concepto de desarrollo, arrancando de las concepciones más economicistas hasta llegar al desarrollo Territorial Rural. En el capítulo II se presenta el problema de investigación, los objetivos, general y específicos, las hipótesis, finalizando con el desarrollo de la metodología de trabajo. En el capítulo III las características principales de los países a estudiar y una breve comparación entre ambos y en el capítulo IV el análisis de los programas estudiados. Seguidamente se presentan las conclusiones del trabajo, bibliografía y glosario.

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

I.i. Pobreza rural

La pobreza como problemática ha estado en la agenda pública de los países de América Latina por muchas décadas y seguramente seguirá formando parte. Encontrar respuestas efectivas a la mitigación o reducción de la pobreza es un desafío que lleva varios años sin lograr avances significativos respecto al tema. Si bien en el período de tiempo existieron algunas propuestas con relativo éxito en cuanto a la reducción de la misma y a la mejora de la calidad de vida de algunos sectores más desfavorecidos, siguen siendo muchas las personas que viven en situaciones de pobreza e indigencia en el continente.

Estudios sobre pobreza rural en América Latina indican que este fenómeno persiste a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años por los gobiernos, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación (Echeverri y Sotomayor, 2010).

Según la CEPAL (2009), entre 1980 y 1990 la indigencia rural habría aumentado de 32,7% a 40,4% y luego bajado a 28,1% en 2007, mientras que la pobreza rural habría aumentado de 59,9% a 65,4% y luego bajado a 52,1%, para los mismos años. Al analizar la situación por países, se observa que en la mayor parte de ellos la pobreza rural decae en los últimos años, siendo los casos más claros los de Chile (de 31,1% a 12,3% entre 1994 y 2006), Colombia (de 62,4% a 50,5% entre 1994 y 2005), Costa Rica (de 25% a 19,6% entre 1994 y 2007), Brasil (de 55,6% a 45,7% entre 1996 y 2007) y México (de 56,5% a 40,1% entre 1994 y 2006). Esta caída es menos marcada en países como Guatemala (de 69% a 66,5% entre 1998 y 2006), Honduras (de 80,5% a 78,8% entre 1994 y 2007) o Perú (de 72,7% a 69,3% entre 1997 y 2006) (Echeverri y Sotomayor, 2010:13).

En términos conceptuales la pobreza puede ser definida desde un enfoque netamente monetario, basado en la renta, el ingreso o capital de las personas o a través de miradas más integrales. Estas formas de conceptualización de la pobreza consideran una multiplicidad de dimensiones que hacen a la vida de los individuos, entendiendo que hay una multiplicidad de factores que determinan dicha situación como: la educación, el acceso a los servicios de salud, el acceso a una alimentación saludable, la calidad de la vivienda, el acceso al agua potable, la posibilidad de desarrollar y potenciar las capacidades de los individuos, el poder

elegir el tipo de vida que quieren llevar en términos de lo que para cada individuo es valorable, entre otros.

El concepto de “pobreza” tiene muchos significados y abarca un conjunto de situaciones, heterogéneas entre sí, por lo cual su conceptualización y medición no es una tarea fácil.

Si bien hay que destacar que son varias las maneras de concebir y medir la pobreza, este trabajo no ahondará en un planteo detallado de los mismos por entender que no hacen a los objetivos últimos de la investigación.

La reflexión sobre la pauperización de las condiciones de vida, el hambre, la miseria y la pobreza es de larga data en la filosofía y las ciencias sociales, sin embargo los esfuerzos sistemáticos por abordar la pobreza de modo científico tienen su origen a principios del siglo XX en el trabajo seminal del británico Benjamine Rowntree sobre la pobreza en York (1901) (Borrás, 2016).

A partir de este estudio se reconoce que la pobreza implica una diversidad de situaciones que, como plantea Altimir (1979), incluye al menos un estado situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, precarias condiciones habitacionales, bajos niveles de educación, malas condiciones sanitarias, una inserción inestable, ya sea en estados primitivos del aparato productivo, un cuadro actitudinal de desaliento, poca participación en los mecanismos de integración social y, quizá/ sumado a esto es posible la adscripción a una escala particular de valores (citado por Borrás, 2016).

La pobreza hace referencia al escaso o nulo acceso a bienes y servicios en una sociedad. Por lo tanto la condición de pobreza está determinando la insatisfacción de necesidades humanas, las que para su satisfacción dependen de recursos económicos. El concepto de pobreza es un concepto normativo ya que su contenido varía de acuerdo a que se entiende por necesidades básicas y que está estrechamente vinculado con el tipo de sociedad. Sin embargo hay un conjunto irreductible de privaciones absolutas independientemente de la sociedad en que se define la pobreza que son de carácter universal como la idea de dignidad humana y a los derechos universales (Riella y Mascheroni, 2010).

A pesar de ello, los trabajos empíricos durante casi ochenta años apelaron a procedimientos indirectos² para la identificación de los pobres. Estos procedimientos suponen situaciones “potenciales” de satisfacción/insatisfacción de un umbral mínimo de consumo, atendiendo para ello a una única dimensión: la renta, centrándose en lo que se conoce como método del ingreso o línea de pobreza. A partir de la década de los ochenta, de la mano de cambios en la conceptualización del fenómeno, y fruto del interés por explotar bases censales que no incluían dentro de sus variables el ingreso de los hogares, comienzan a desarrollarse procedimientos directos que contemplan múltiples dimensiones para la identificación de los pobres³. Se da inicio de esta forma a lo que se cristalizaría años más tarde en los enfoques de medición multidimensional de la pobreza (Borras, 2016).

Una definición normativa de pobreza, refiere al estilo de vida predominante en una sociedad ya que es ella la que determina el umbral mínimo de satisfacción de las necesidades sociales; son las condiciones sociales de producción y de consumo las que definen que satisfactores serán imprescindibles para satisfacer una necesidad específica (Boltvinik, 1999, citado por Riella y Mascheroni, 2010). Más allá de las diferencias estructurales, culturales, de consumo, existentes en cada sociedad, las que por lo tanto determinan que un individuo sea o no considerado pobre, Altimir plantea que hay un núcleo irreductible de privación absoluta, independiente de la sociedad en la cual se defina la pobreza, ya que está vinculada a la idea de dignidad humana y de la universalidad de los derechos humanos básicos (Riella y Mascheroni, 2010)

La pobreza en el medio rural latinoamericano alcanzó niveles extremadamente altos a mediados de los ochenta. Un estudio de esa década señala que la crisis económica de años recientes ha intensificado los problemas relacionados con la pobreza de un gran número de personas en zonas urbanas y rurales, no solo ha aumentado el número de pobres rurales, sino que también han emergido nuevas categorías de personas pobres (FAO, 1988, citado por FAO, 2013). Respecto a ello, Riella y Mascheroni (2015) señalan que la desregulación de la economía y de los mercados de trabajo, el debilitamiento del sistema de protección social y el aumento del desempleo, impactaron en un deterioro de las condiciones de vida y un incremento de la pobreza rural (Borrás, 2016).

² Una discusión amplia sobre propuestas métodos “directos” e “indirectos” de medición de pobreza puede consultarse en Feres y Mancero (2001a)

³ Pueden destacarse entre éstas para el caso de América Latina las metodologías de Necesidades Básicas Insatisfechas (Kast y Molina, 1975, INDEC, 1985) y en el europeo los trabajos de Townsend (1979)

El desarrollo rural tiene como meta principal reducir la incidencia de la pobreza rural en América Latina, ya que se ha mantenido constante desde hace tres décadas, actualmente hay más indigentes rurales que hace veinte años; dependiendo del país hasta un 86% de la población rural vive en situación de pobreza. (Schejtman y Berdegué, 2003). Estos datos dan cuenta del fracaso de las políticas de desarrollo implementadas y de la necesidad de buscar alternativas eficientes en la lucha contra la pobreza rural en el continente.

Cuadro 1.

Pobreza en América Latina

Pobreza Total				Pobreza Extrema		
Año	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural
1997	45,7	38,7	65,1	20,8	13,6	40,8
2007	34,1	28,9	52,1	12,6	8,1	28,1

Fuente: CEPAL (2008a). Trivelli, et al, 2009

Estimación basada en 19 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

En este sentido el cuadro anterior muestra en términos porcentuales la importancia de la pobreza rural en el continente, ubicándose tanto la pobreza total como la pobreza extrema en niveles muy superiores a la media nacional y a la pobreza urbana. Si bien y como muestran los datos los niveles de pobreza han sufrido una reducción importante en términos numéricos, los valores siguen siendo elevados para las áreas rurales encontrándose en situación de pobreza al año 2007 más del 50 % de dicha población.

Según Kay (2007) los programas de ajuste y las políticas de estabilización de esos años tuvieron un efecto perjudicial sobre la pobreza y, si bien durante las siguientes dos décadas se advierte una disminución en su incidencia, se registra una persistencia de la pobreza extrema en las áreas rurales, en la mayoría de los países de América Latina (Graziano Da Silva *et. al*, 2009 en Borrás 2016:9). Esto último, a pesar del crecimiento de la producción agropecuaria y el alza en los precios internacionales, que favoreció al sector en la última década, y a la expansión de la matriz de bienestar y las políticas sociales vivida en varios países de la región resultado de la asunción de gobiernos de izquierda (Borrás, 2016).

Como se plantea anteriormente más allá de la mejora en algunos indicadores, la pobreza extrema sigue siendo un problema grave en las zonas rurales para lo cual no se ha encontrado una receta efectiva que permita superar las distintas vulnerabilidades de muchos pobladores rurales pobres.

Más allá de los diferentes métodos existentes para definir la pobreza es importante destacar que a los fines de este trabajo se la considerará de forma integral. Por lo tanto se entiende a la pobreza desde una concepción amplia, entendida como una situación en la que los individuos carecen de los recursos económicos y los medios (tierra, herramientas, capital productivo) para acceder a ellos pero además carecen de capital social, acceso a una vivienda digna, a servicios básicos (educación, salud, agua potable, energía eléctrica, conectividad) carecen además de los elementos necesarios para ejercer una participación consiente e informada de los ámbitos decisorios dentro de la sociedad.

En resumen “la pobreza rural es consecuencia de la falta de activos, la escasez de oportunidades económicas, una educación y unas capacidades deficientes, y una serie de desventajas derivadas de las desigualdades sociales y política”(FIDA,2011: 16).

Para hacer frente a esas desventajas es preciso fortalecer las capacidades y activos individuales y colectivos de la población, crear a la vez nuevas oportunidades a nivel local y mitigar el riesgo en que se encuentra la población rural o ayudarla a gestionarlo mejor. Hasta hace poco tiempo, la cuestión de las capacidades de la población rural se había abordado muchas veces independientemente de la inversión destinada a crear oportunidades para el desarrollo rural. Sin embargo, hay que afrontar ambos aspectos al mismo tiempo para lograr que un gran número de personas salgan de la pobreza y conseguir un crecimiento rural incluyente favorable a los pobres. (FIDA, 2011:17)

I. ii. Las políticas públicas

Las políticas públicas ha sido la herramienta por excelencia utilizada en el intento por combatir la pobreza en América Latina. En este sentido la mayoría de las políticas implementadas en el combate a la pobreza se hacen desde el Estado y de acuerdo al modelo político económico imperante en cada período de tiempo.

El problema de la pobreza en general y de la pobreza rural en particular ha sido tema de agenda durante décadas en los países del continente. En este sentido se han desarrollado por los diferentes gobiernos con mayor o menor éxito políticas tendientes a su reducción.

Se puede decir que las políticas públicas son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, es entendida como las acciones que se implementan desde el Estado para dar solución a diferentes problemáticas de la sociedad. Parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas (Lahera, 2004: 5).

Plantea Lahera que una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2004: 8).

Aguilar Villanueva (2000), plantea que se puede decir que toda política pública contiene cuatro componentes:

- Institucional pues genera procedimientos colectivamente vinculantes que dan legitimidad a la decisión.
- Decisorio en tanto implica un conjunto de decisiones según fines, medios, respondiendo a situaciones específicas en determinado tiempo y determinadas situaciones.
- Conductual puesto que la política es un curso de acciones que incluye tanto acciones como no acciones (Friedrich, 1963, Anderson, 1984).
- Causal en la medida que son productos que generan efectos en el sistema social y político (Aguilar Villanueva 2000, citado por Bisio, Robaina, 2013: 2).

Majore (1989) por su parte, agrega que pensar y analizar la política pública, implica también abordar el tema de la comunicación, de la publicidad ciudadana pues las decisiones tienen que ser transmitidas, comunicadas, argumentadas. Por lo tanto, la política es una

actividad de comunicación pública (Majore, apud Aguilar Villanueva, 2000, citado por Bisio y Robaina, 2013).

El concepto predominante sobre la política se basa en teorías sobre el poder, el consenso y el conflicto ¿quién, cómo y para qué detenta el poder político colectivamente vinculante? No obstante ello, Lowi (1964) plantea que las relaciones sociales se construyen a partir de expectativas recíprocas respecto a los productos gubernamentales y políticos, siendo las políticas, arenas reales de poder. La política real se expresa en el proceso de elaboración de las políticas, por lo tanto no existe una política general ni una estructura de poder total. El autor distingue cuatros tipos de políticas: regulatorias (arena de conflicto y negociación); distributivas (arena “pacífica” – pluralismo de los grupos de interés), redistributivas (la arena más audaz y radical), y constituyentes (amplían o no la jurisdicción gubernamental). La institución en que se dirimen estos poderes son: las oficinas administrativas del Poder Ejecutivo, las comisiones del Congreso, el pleno Congreso y el Poder Ejecutivo en negociación con organizaciones sociales. La inclusión del cuarto tipo de políticas, las constituyentes, se basa en el criterio de coactividad que atraviesa toda acción gubernamental en el tratamiento de las cuestiones. Así, el tipo de política está determinado por el tipo de coacción que el gobierno podría razonablemente realizar en el tratamiento de las cuestiones: horizontal - extensión y alcance (sólo dirigida a modificar conductas o también los contextos de la acción); y vertical - intensidad y fuerza: sanciones inmediatas y directas o remotas (Aguilar Villanueva, 2000 citado por Bisio, Robaina, 2013:3).

Otras teorías politológicas en la construcción de políticas recogen aportes de la teoría organizacional, teoría económica y/o de la administración. De esta forma podemos analizar la política desde varios modelos, Bisio y Robaina (2013) plantean:

Modelo racional: en el que la política es vista como desarrollo y resultado de una elección racional en la que decisores y operadores se comportan racionalmente optimizando recursos y costos en el marco de una serie de opciones.

Modelo del proceso organizativo (políticas “incrementales”): aquí, el curso de la política es entendido como “producto organizacional”, por lo tanto las políticas que se

instrumentan, son aquellas que las organizaciones públicas real y razonablemente pueden llevar a cabo dadas sus características estructurales y de funcionamiento.

Modelo de política burocrática: desde este enfoque se considera a la política como un “resultado político” ya que en ella se plasma el juego de fuerzas (enfrentamientos y compromisos, conflictos y coaliciones) entre grupos con intereses propios y contrapuestos, en este juego cada uno trata de obtener las máximas y exclusivas ganancias(í).

Procurando superar las posturas extremas (“Técnica vs. Política”) en el estudio de la política pública se entiende positivo el surgimiento de alternativas intermedias que pretenden conciliar la eficiencia en el horizonte mayor de la política, considerándola como

(...) un proceso de aprendizaje colectivo para aumentar la capacidad de resolver problemas por parte de una comunidad [...] Ello significa una visión teórico-técnica del análisis pero en comunicación con la ciudadanía. Con un sitio en el corazón de la vida pública, pero con buenas realistas razones. (Bisio, Robaina 2013, p. 82)

De esta forma se puede decir que estos modelos reflejan las distintas formas en que se articulan los tres sistemas que la conforman: el político, el administrativo y el social.

Las políticas públicas son por tanto las herramientas que permite al Estado dar respuestas a las demandas que se plantean desde la sociedad. En este sentido las políticas de desarrollo rural que estudian en este trabajo intentan dar respuestas a los problemas que generan la pobreza abordados desde hace décadas sin lograr el éxito necesario para cambiar la realidad de miles de latinoamericanos rurales pobres.

I. iii. Evolución del concepto de desarrollo

El concepto de desarrollo tomó importancia luego de la segunda guerra mundial. En el afán por reconstruir los países industrializados perjudicados por dicho conflicto surge la noción de subdesarrollo para definir la situación de los países pobres pasados a llamar desde ese entonces como “tercer mundo”. Los países industrializados en guerra debieron enfrentar un largo proceso de reconstrucción. Finalizada la guerra algunos países debían reconstruirse y otros, los pobres, desarrollarse. Surge así la concepción de subdesarrollo: para los países pobres la meta fue salir de su condición de subdesarrollados y transitar el camino hacia el desarrollo. Así, los países pobres llamados “tercer mundo” deberían recorrer un largo camino

hasta llegar al desarrollo, y ese camino estaba preestablecido por las organizaciones internacionales y los países industrializados.

Arocena plantea que desarrollarse representó recorrer un camino establecido por un conjunto de “leyes naturales”, y recetas en base a lo implementado por los países desarrollados las que marcan las diferentes etapas, los adelantos y la superación de los bloqueos causados por las tradiciones locales.

No es un proceso construido, en el que se supone que existen constructores, sino un proceso natural sometido a determinadas leyes metasociales que están referidas a procesos construidos por otros. Los países en desarrollo deben seguir una línea evolutiva cuyo punto de llegada esta prefijado: la sociedad industrializada (Arocena, 2001:16).

El proceso de desarrollo era por tanto externo e impuesto a los países que debían desarrollarse. El mundo industrializado y las organizaciones internacionales daban a los países del tercer mundo las directrices a seguir para lograr el desarrollo. En este contexto se desarrollaron políticas orientadas a la consecución del desarrollo por parte de los países del tercer mundo, con la finalidad de lograr la industrialización de los mismos y reducir la pobreza. Para ello se apostaba a un mayor crecimiento económico mediante un aumento del PBI de los países. En sus orígenes el concepto estuvo estrechamente vinculado a la idea de progreso y crecimiento con un fuerte sesgo economicista. Se partía de la base que el crecimiento económico mediante la industrialización de los países llevaría al progreso, y que por lo tanto devendría en la reducción de la pobreza.

Luego de varias décadas la experiencia mostró que la idea de la industrialización masiva no garantizaba el desarrollo. La mayoría de los países quedaron atrapados en una situación de gran endeudamiento, a la cual llegaron impulsados por las importantes inversiones que implicó el acceso a las nuevas tecnologías que imponía el modelo. El fracaso de este modelo llevó a repensar los postulados teóricos que fundaban las políticas de desarrollo. En este marco se da el “Consenso de Washington”, en el cual se plantea la idea del crecimiento económico como variable clave para el logro del desarrollo y se propone la hipótesis del “efecto de goteo, según la cual los beneficios derivados del crecimiento resultante de una mayor transparencia en los mercados se irradiarían al resto de la sociedad” (Sepúlveda, Rodríguez Echeverri y Portilla; 2003: 16).

Desde esta perspectiva se desarrollaba una política económica liberal que no tuvo en cuenta las complicadas limitantes que se deberían superar para lograr que economías imperfectas y desiguales pudieran forjar un crecimiento económico que favoreciera a todos los sectores de la población. Hoy en día se reconoce que el crecimiento económico si bien es preciso no es suficiente. (Sepúlveda, Rodríguez Echeverri y Portilla; 2003). Los principios teóricos que sustentaban estas visiones, dejaron de lado los aspectos sociales, políticos y culturales, entre otros; no siendo tenidos en cuenta a la hora de planificar el desarrollo.

Con el correr de los años esta forma de concebir el desarrollo -“de arriba hacia abajo”- se ha ido reformulando en concordancia con las necesidades y prioridades de cada momento. Las diferentes experiencias demostraron que esta visión -economicista, externa, lineal, etc.- del desarrollo no dio los resultados esperados sino que por el contrario agravó la situación de los países en desarrollo, sumiéndolos en una situación de marcada pobreza y desigualdad.

I. iv. Desarrollo humano

A finales de los años `80 el surgimiento del paradigma del desarrollo humano significó un cambio sustancial respecto de las teorías de desarrollo dominantes. En este sentido se puede decir que hubo dos razones que marcaron la diferencia principal entre la idea planteada por el PNUD y las anteriores concepciones.

En primer lugar su cuestionamiento a la premisa utilitaria que fundaba muchas de la economía del desarrollo: a partir de aquí y basados en los planteamientos de Amartya Sen el proceso de desarrollo se ve como una ampliación de capacidades de las personas y no como el aumento de la utilidad, el bienestar y la satisfacción económica. Por lo tanto para esta visión el objetivo del desarrollo es favorecer que la gente disponga de una mayor cantidad de opciones, que pueda hacer más cosas, vivir una vida más larga, esquivar enfermedades evitables, tener acceso al conocimiento disponible, etcétera.

Se destaca que las opciones y las capacidades de los sujetos están íntimamente relacionadas y que a su vez ambas lo están con la libertad ya sea negativa como verse libre del hambre o positiva como la libertad para lograr la vida que ha elegido. Desde esta perspectiva se echa por tierra la visión que plantea el producto nacional como primer indicador de desarrollo (Griffin, 2001).

En segundo lugar el concepto de desarrollo humano cuestiona además el supuesto según el cual el medio para alcanzar el desarrollo es la acumulación de capital físico, la inversión en instalaciones industriales y bienes de equipo.

Como alternativa se plantea basado en la tesis de T.W. Schultz, que el desarrollo humano prioriza la acumulación de capital humano (Griffin, 2001).

Según el informe anual de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD se plantea que el desarrollo humano es “el proceso por el cual se ofrecen mayores oportunidades a las personas. Entre estas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo” (Sanahuja⁴: s/p; s/f).

Para algunos autores el desarrollo humano implica:

La expansión de las opciones de los seres humanos en el sentido más amplio del término, lo cual lo hace mucho más abarcador que otras definiciones de bienestar que se reducen a los aspectos materiales de la vida (Alkire). Cambia también la visión con respecto al rol que tienen los individuos en la sociedad, quienes pasan de ser consumidores y productores a constituirse en actores del proceso de desarrollo económico y social (Alkire, 2002; en IDH Uruguay, 2005, p.38).

Se da desde esta postura un rol preponderante a los individuos considerados actores de su propio desarrollo y bienestar, las personas tienen el derecho a participar en la construcción del desarrollo económico y social para lo cual se considera que sus potencialidades, objetivos personales y comunitarios son fundamentales. Por lo tanto estos objetivos y potencialidades deben de ser tenidos en cuenta al momento de planificar el desarrollo.

⁴ Disponible en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/D/desarrollo_humano.htm

I.V. Desarrollo rural

En la misma línea de pensamiento que el PNUD y tomando como base los fundamentos teóricos del desarrollo humano se comienza a estudiar - desde las diferentes instituciones internacionales-también el desarrollo rural. Se busca el logro de los objetivos del desarrollo rural mediante una visión integral para lo cual se tienen en cuenta todas las dimensiones de la vida de los sujetos.

Durante varias décadas las políticas de desarrollo rural conceptualizaron lo rural asociándolo directamente con la agricultura, en dicha concepción había una cuasi superposición entre “rural” y “agrícola”, en este sentido hablar de lo rural era hablar de agricultura. Esta forma de conceptualizar lo rural tiene falencias importantes ya que por un lado se desconocían otras actividades no agrícolas realizadas en zonas rurales (artesanías, servicios, turismo, etc.) y por otro, se dejaba fuera las zonas rurales que no eran netamente agrícolas.

Desde estas visiones se conceptualizaba el medio rural de una forma muy simplista e impregnada de connotaciones negativas, ya que se lo asociaba con lo arcaico, atrasado, tradicional, de aislamiento, opuesto a lo urbano: primaban los aspectos subjetivos e irracionales. Estas connotaciones tuvieron consecuencias negativas ya que se dejaban de lado las especificidades y potencialidades de cada territorio con desconocimiento y desvalorización de todo aprendizaje, historia, experiencia y conocimiento que tuviera que ver con la cotidianidad de las áreas rurales. Por lo tanto las políticas y programas de desarrollo rural excluyeron y desvalorizaron ese bagaje y se basaron en propuestas científicas que echaban por tierra el conocimiento que no fuera tal.

De esta forma y por varias décadas se llevaron a cabo planes de desarrollo que homogeneizaban territorios heterogéneos para los cuales el desarrollo rural tuvo un lugar residual.

Desde esta postura prevaleció la idea de pasar de lo rural a lo urbano, de lo atrasado a lo moderno, ante lo cual se propusieron metas como lograr un aumento de la urbanización o, extender las tecnologías a la producción rural que posibilitara una producción intensiva, entre otras, entendiendo que las mismas llevarían al progreso.

Esta ideología fundamentó “la revolución verde”, desde la cual se impulsó una profunda transformación de la estructura productiva rural. Para lograr los ambiciosos cambios fue necesario impulsar desde el Estado la tecnologización masiva de las zonas

rurales, necesitando para ello grandes inversiones económicas, disminución de la mano de obra y exigencias de mayor calificación de la misma y la implantación de modelos de producción que incluyen, “la utilización de variedades de alto rendimiento, la expansión de monocultivos, la mecanización de las tareas agrícolas, y el uso de fertilizantes y otros insumos químicos (herbicidas, insecticidas, y fungicidas)” (Chiappe y Piñeiro, 1998:2).

Por ser altamente extractivo este modelo tuvo un importante impacto sobre los recursos naturales, la calidad del medio ambiente y la salud de los habitantes rurales y los animales.

Como consecuencia de la incorporación de tecnologías asociadas a la Revolución Verde se han generado diversos problemas ambientales y ecológicos tales como la erosión y compactación del suelo, la contaminación de las aguas subterráneas, la disminución de diversidad genética, la deforestación y desertificación, la acumulación de residuos de pesticidas en los productos alimenticios, la disminución de la fauna silvestre, y problemas sociales y económicos tales como una creciente inseguridad acerca de la productividad y rentabilidad futura de los establecimientos agrícolas y la marginación de los productores de menos recursos. (Chiappe y Piñeiro, 1998:2)

Para el cumplimiento de estas metas y la adopción de las nuevas tecnologías los técnicos (ingenieros agrónomos, veterinarios, etc.) tuvieron un rol fundamental. El conocimiento (científico) sustituyó totalmente los aprendizajes y experiencias de la cotidianeidad de los individuos, éstos perdieron todo valor ante las nuevas propuestas. Desde esta visión el desarrollo fue implantado en el medio rural y los habitantes y las comunidades no tuvieron un rol en cuanto a la fijación de metas u objetivos.

Además implicó una reestructuración de la producción, una importante inversión en tecnologías e insumos y un cambio de vida sustancial. La adopción de estas nuevas estrategias de producción significó para muchos pequeños productores -que no pudieron acceder a las mismas y que por lo tanto no competían en productividad- la pobreza y la migración a las ciudades en busca de otra alternativa de vida. Esta estructura económica productiva propició la concentración de la producción con intensificación del capital y el aumento de la pobreza rural.

I.vi. El enfoque territorial del desarrollo rural

Lo rural se estructura partiendo de los elementos tiempo-espacio: el entorno físico y geográfico y la historicidad de dicho territorio.

(...)esa integración da lugar a una estructura viva y cambiante de grupos sociales asentados en una base de recursos naturales de cuyos atributos se desprende una estructura económica y unas relaciones sociales de producción, que a su vez condicionan el desarrollo de instituciones, redes y estructura de poder, sobre los cuales se fundamentan los procesos de formación social. (Schejtman y Berdegué, 2003:76)

La dependencia de dichos territorios de los recursos naturales es lo que los caracteriza y diferencia, el reconocer este elemento permite la superación de la concepción tradicional de lo rural como opuesto a lo urbano y basado en la densidad demográfica y la producción agrícola.

Desde la visión que plantea el IICA se define a los territorios rurales como: “espacios geográficos, cuya cohesión deriva de un tejido social específico, de una base de recursos naturales particular, de unas instituciones y formas de organización propias, y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso”. (Sepúlveda et al, 2003: 4).

Esta forma de definir los territorios rurales tiene muy presente las especificidades del mismo en todos sus aspectos sin contraponerla a la realidad urbana.

Se define en este marco Desarrollo Territorial Rural (DTR)

Como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concentración de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios. (Schejtman y Berdegué, 2003:1)

El desarrollo territorial rural implica profundos cambios tanto en el plano productivo como institucional para los cuales es necesaria una contribución activa y comprometida de

los habitantes del medio rural. Se da a partir de esta postura un reconocimiento del habitante rural como actor, en el cual ocupa un lugar activo y preponderante reconociéndole sus potencialidades y la valía de sus aportes para la búsqueda de soluciones.

En este sentido cabe señalar que desde la visión del IICA se concibe al territorio rural como un producto histórico al que:

(...) se reconoce su heterogeneidad, ética, social y cultural. Tal heterogeneidad cobra forma en el concepto de “actores sociales”, grupos de población, individuos, organizaciones (formales o informales), entidades institucionales, con intereses, condiciones y características particulares que los identifican y diferencian. La institucionalidad de los territorios rurales, así como los proyectos colectivos y subjetivos de cada uno de los actores se encuentran en construcción permanente y son susceptibles de ser orientados hacia fines específicos, entre ellos, hacia la sostenibilidad. (Sepúlveda et al, 2003: 18)

Por lo tanto la gestión para llevar a cabo planes de desarrollo deben darse de forma conjunta entre las instituciones y los actores sociales del desarrollo ya que se considera protagónico el papel de los mismos.

Es así que partiendo de los postulados propuestos

(...)es fundamental que las comunidades estén dispuestas a superar constantes desafíos, y que desplieguen toda su capacidad de aprender a aprender, de analizar la información y no solo consumirla, de evaluar la realidad social, económica y política a su alrededor, de trabajar y tomar decisiones en grupo y, finalmente, de localizar el conocimiento acumulado y hacer uso de él. (Miranda y Matos, 2002:21).

Se les otorga a las personas un rol muy importante en el proceso de desarrollo ya que son considerados agentes de cambio, actores sociales con la capacidad de transformar la realidad social en que viven.

Según Barreiro “...los actores locales son, simultáneamente, motor y expresión del desarrollo...”, se reconoce la existencia de tres tipos de actores: “a. actores ligados a la toma de decisiones (político-institucionales); b. actores ligados a técnicas particulares (expertos-profesionales); c. actores ligados a la acción sobre el terreno (la población y todas sus expresiones activas)” (Citado en Arocena; 1995: 26).

También son considerados actores "...las estructuras, organismos y personas que por su acción tienen un lugar y un papel en los engranajes de los intercambios locales. Son actores y agentes todos los que toman decisiones que afectan al territorio" (Marsiglia; 1997:98).

Concibiendo a las personas también como actores de desarrollo, -con la capacidad de actuar para modificar su realidad y la de su entorno- es menester que acceda a bienes y servicios básicos como son la salud la, la vivienda, educación, la capacitación, entre otros, de lo contrario los objetivos del desarrollo se verán seriamente comprometidos (Sepúlveda, et al, 2003).

Se deberá buscar por lo tanto propiciar y/o fortalecer los espacios que puedan ser generadores de capital social concibiendo que el "capital social es entendido como redes ciudadanas capaces de movilizarse por sí mismas para el logro de sus objetivos, la defensa de sus intereses o el bloqueo de sus contendores" (Güell, 2002:6).

De esta manera Riella y Vitelli (2005), plantean que es muy importante identificar las distintas fuentes de capital social- reconocerlas y actuar sobre ellas-para la construcción de ciudadanía en los procesos de desarrollo territorial. Algunas de ellas son:

- Agrupamientos comunitarios, culturales, deportivos, etc.
- Organizaciones voluntarias
- Asociaciones de empresarios, corporaciones y sindicatos
- Organizaciones sociales
- Mediadores de información y medios de comunicación
- Espacios públicos para el encuentro y articulación de intereses

Estas fuentes son espacios de promoción y estimulación de la participación, el debate, la generación de demandas, el trabajo en redes, etc. Las mismas son instancias y espacios muy escasos en las zonas rurales por lo que no se genera el capital social necesario para el desarrollo rural. Producir capital social entre grupos dependientes consigue fomentar la acción colectiva y les permite una ampliación y fortalecimiento de su ciudadanía (Riella y Vitelli, 2005).

Basándonos en los conceptos antes planteados a la hora de pensar el desarrollo rural es necesario tener en cuenta las capacidades pero también las dificultades de sus habitantes ya que si no se logra el fortalecimiento del trabajo en grupo difícilmente se pueda lograr un desarrollo sustentable en este sentido.

Por tanto es importante la sensibilización para lograr que la población se implique en proyectos de desarrollo para el bienestar de la sociedad toda.

“La participación de hombres, mujeres, niños, jóvenes y ancianos en cada una de las actividades de desarrollo sostenible resulta indispensable, no solo porque es importante que comprendan el proceso, sino por la valía de sus aportes” (Miranda y Mattos 2002:27).

Para quienes pregonan el desarrollo rural sustentable la participación está indisolublemente ligada al mismo, ya que:

La participación implica la organización del pueblo para pensar, discutir, planificar, dirigir, ejecutar y controlar la ejecución del desarrollo. Abarca, por tanto, las áreas técnicas y productivas al mismo tiempo que la política y supone, tanto la organización popular como la acción dinámica de dicha organización. Y excluye, por tanto, el simple cumplimiento por determinados grupos de la población, de modelos y tareas que han sido diseñados y determinados por otros, sin su intervención (Béjar, 1980:120).

La participación es una dimensión fundamental del desarrollo que hace posible el ejercicio auténtico de las libertades individuales y sociales que, deben ser consideradas necesidades básicas de todo grupo humano, al igual que la alimentación, la vivienda o el vestido, es además un importante elemento movilizador e integrador de las colectividades (Béjar,1980).

En este sentido se hace hincapié en el papel de las personas como protagonistas en el proceso de desarrollo considerando que tienen la capacidad para generar diferentes bienes-económicos, culturales- así como también hacer uso de sus derechos en el ejercicio del poder político y disfrutar del bienestar social. Más allá de los recursos económicos, institucionales que se puedan aportar desde el Estado y los organismos internacionales para la superación de la pobreza, se considera de gran importancia que las personas tengan un rol activo en este proceso convirtiéndose en actores comprometidos con su propio desarrollo y el de sus comunidades.

CAPITULO II

II. i El problema de investigación

El problema de ésta investigación refiere al abordaje de la pobreza rural que se hace desde el Estado a nivel nacional en Uruguay y Argentina en el período 2000 a 2011 mirado desde el enfoque del Desarrollo Territorial Rural (en adelante DTR).

Según la encuesta continua de hogares (ECH) 2010 la pobreza por ingreso en zonas rurales en Uruguay pasó de 17,9% en el año 2006 a 4,6% en el 2010. En Argentina por su parte los datos sobre pobreza rural nos son tan actualizados, y varían sustancialmente según cada región. Al año 2002 entre cuatro y seis de cada diez habitantes rurales tenían Necesidades Básicas Insatisfechas. Dependiendo de la provincia se observa hasta un 56% de personas viviendo en situación de pobreza rural en este país (Lattuada, et al; 2015).

Es importante destacar que el tema de la pobreza rural es un factor común a la mayoría de los países en América Latina, en este sentido los niveles de pobreza e indigencia en Argentina y Uruguay siguen siendo un problema. En el caso de Uruguay si bien hubo una reducción significativa de la misma en el periodo 2005- 2010 en el último quinquenio los datos sobre pobreza volvieron a elevarse.

El tema de la pobreza rural viene siendo abordado de diferentes maneras en el mundo y en particular en América Latina desde hace muchas décadas. Según cada período de tiempo y de acuerdo con las características socio económico y políticas establecidas se han procurado estrategias de desarrollo rural diferenciadas entre sí en la búsqueda de dar solución a la problemática de la pobreza en este medio.

Desde las políticas de desarrollo rural se ha trabajado en la búsqueda de alternativas que permitan la superación de este fenómeno durante décadas sin mayor éxito. En principio los mismos se basaban en soluciones de corte netamente economicistas, pasando por diferentes etapas hasta llegar a hoy día en que se procura una visión más completa e inclusiva de todas las dimensiones de vida de los individuos. Si bien no hay un consenso general, se han llegado a algunos acuerdos en lo que a la temática refiere, tomando gran preponderancia la noción de desarrollo rural con enfoque territorial. Desde éste enfoque se entiende al desarrollo desde un abordaje integral de las diferentes dimensiones que conforman la ruralidad. Entendiéndose al territorio como producto histórico de relaciones socio económicas, políticas, culturales particulares y con una fuerte dependencia e interrelación entre estas dimensiones de acuerdo a los recursos naturales con los que cuenta.

II.ii Fundamentación

La elección de los países a estudiar responde a que Uruguay y Argentina tienen una historia en común heredadas por el proceso de colonización e independencia y las posteriores corrientes migratorias lo que les ha significado que aún hoy día conserven ciertas particularidades similares más allá de las diferencias de escala. En este sentido además del idioma, -característica compartida por la gran mayoría de los países en América Latina- comparten estructuras sociales, productivas y económicas (salvando las claras e importantes diferencias de escala) similares y una historia social y política compartida en muchos de sus aspectos, entre otras. En este último punto si bien los procesos sociales y políticos no se dieron en idénticos momentos en estos países, si siguieron una misma línea con algunos años de diferencia entre uno y otro. Se entiende que el análisis se verá enriquecido tanto por las características en común, así como por las importantes diferencias de escala y territoriales entre ambos países.

Desde el año 2003 y 2005 respectivamente cambió la orientación política en los gobiernos de los países en estudio, pasando de gobiernos de corte neo liberales a progresistas, es por ello también que interesa ver en qué medida estos cambios han repercutido en la forma de abordar la problemática⁵.

En el marco del Mercosur se han dado una serie de acuerdos entre los países que forman el mismo y que tienen como objetivo el logro de la integración productiva y el desarrollo rural de la región, destinando esfuerzos para combatir la pobreza rural, entre ellos se destaca el programa FIDA/MERCOSUR.

II. iii Objetivos de la Investigación

II.iii.i General

Realizar un análisis comparativo de los lineamientos políticos y metodológicos que guían y sustentan las políticas públicas de desarrollo rural con enfoque en la reducción de la pobreza en Argentina y Uruguay, implementada a nivel nacional durante el período 2000 - 2011, mirados a través del PROINDER en el primer caso y PUR en el segundo.

⁵ Si bien hoy en Argentina hay un nuevo gobierno con orientación política diferente la información recolectada y el periodo de análisis de los programas se dio bajo política progresista.

II.iii.ii Específicos

- Conocer las principales estrategias de acción en la lucha contra la pobreza implementadas por ambos países en el marco de los programas estudiados, así como las evaluaciones que se han hecho de los mismos.
- Indagar sobre el rol del Estado y los pobladores rurales en el diseño e implementación de los programas seleccionados.
- Identificar los puntos en común así como las discordancias respecto de la concepción de pobreza rural y las acciones propuestas para la superación de la misma.

II.iv. Hipótesis de investigación

- Los programas de desarrollo rural con enfoque en el combate de la pobreza rural implementadas a nivel nacional en Argentina y Uruguay respectivamente no muestran diferencias sustanciales, aplicando modelos muy similares o casi idénticos a territorios muy diferentes. Este hecho demuestra una clara discordancia con los sustentos teóricos que dan bases a las mismas.
- Si bien los fundamentos teóricos de dichos programas plantean la idea del desarrollo territorial desde una mirada integral, en los hechos esto no se logra implementar, enfocándose básicamente en el desarrollo económico y productivo como estrategia básica para salir de la pobreza.

II. v. Metodología de investigación y plan de análisis

El trabajo presentado fue realizado desde una perspectiva comparada, dicha metodología permite abordar la temática mirando las similitudes y diferencias entre cada programa. En este sentido, las dimensiones de análisis elegidas estuvieron sujetas a los criterios de la comparabilidad entre ambos programas.

El trabajo se realizó mediante el modelo de investigación documental. De acuerdo con Baena (2011) se puede decir que este tipo de investigación consta de los siguientes pasos: 1) plan de trabajo, 2) recopilación del material, 3) organización del material, 4) análisis de la información y reseña crítica, 5) redacción de un borrador, y 6) presentación final (Suárez M: 2016).

Como se plantea anteriormente la información utilizada fue tomada de investigaciones anteriores, es decir se realizará un análisis de información secundaria.

“Se entiende por análisis secundario de documentos o de datos documentales todo posterior análisis de un conjunto de datos primarios que ofrezca interpretaciones y conclusiones adicionales o en forma diferente a la presentada en el primer informe de investigación” (Sierra Bravo, 2003: 292).

II.vi Técnicas de relevamiento

El relevamiento de la información se hizo mediante la búsqueda, lectura y selección de documentos ministeriales, estudios académicos e informes institucionales sobre el desarrollo rural, la pobreza y las políticas públicas de combate a la pobreza rural, además el estudio detallado de los documentos base de los programas *Programa Uruguay Rural* en adelante PUR y *Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios* de ahora en más PROINDER.

II.vii. La unidad de análisis

Para lograr los objetivos propuestos en este trabajo se tomó como unidad de análisis el programa PUR de Uruguay y PROINDER de Argentina. En el primer caso, se trata de un programa implementado a nivel nacional que comenzó en 2001 y finalizó sus actividades en 2011, en segundo un programa también con cobertura nacional que dio comienzo formal en 1998 pero que la implementación del AIR (Apoyo a Iniciativas Rurales) comenzó en el año 2000 y finalizó en 2011. Estos programas comenzaron a implementarse por gobiernos con concepciones neo liberales y siguieron- con modificaciones- luego del ingreso de gobiernos con concepciones progresistas en ambos países.

II. viii. La técnica de análisis

La información fue analizada mediante la técnica análisis de discurso ““Llamamos análisis de discurso a la comprensión e interpretación de: textos producidos por alguien en situación interpersonal” (Ortí, 2003). Estos textos pueden provenir de fuentes documentales, tales como periódicos, biografías, cartas, propaganda etc. O bien de situaciones técnicas recreadas artificialmente para provocar discursos ad-hoc como es el grupo de discusión o la entrevista abierta, etc.” (Gutiérrez Brito, 2009:247)⁶.

⁶ Tomado de: http://ocw.uv.es/ciencias-sociales-y-juridicas/tecnicas-cualitativas-de-investigacion-social/tema_4_la_organizacion_de_la_inv.pdf.

Siguiendo a Sayago, el análisis de discurso (en adelante AD) es una técnica de análisis precisa y potente que se destaca por su ductilidad. En este sentido puede ser utilizada por metodologías hipotético-deductivas, inductivas y abductivas. En las primeras la construcción teórica precede al trabajo empírico; en la segunda el trabajo empírico precede a la etapa de construcción teórica; y en la última, se desarrollan ambas etapas conjuntamente y en un constante movimiento de ida y vuelta (Sayago, 2014, s/p).

En el presente trabajo la instancia de construcción teórica precedió a la de trabajo empírico, decidiéndose trabajar esta metodología.

Según el autor antes mencionado se recurre al AD por dos razones:

a) Porque *lo pide* el objeto de estudio, es decir, porque es el modo más adecuado para su análisis o b) porque decidimos realizar un trabajo de análisis del discurso y, entonces, partimos de la elección de la técnica de análisis y, luego, escogemos un tema que se ajuste a las posibilidades que esta técnica nos abre (Sayago, 2014, s/p)

En el primer caso la decisión es estrictamente metodológica (siendo la aplicada en este trabajo) ya que se desprende de los requerimientos del proceso de investigación y en la segunda razón tiene que ver con la práctica de investigación en general, como modo de desarrollar y ejercitar una experiencia teórica particular (Ídem).

II. ix. Las categorías de análisis.

La información recabada se analizó comparando las siguientes categorías analíticas: 1) los lineamientos generales de los programas analizados, 2) las concepciones de pobreza y desarrollo manejadas por los programas, 3), la participación de los pobladores rurales en el proceso 4) las principales fuentes de financiamiento y 5) las evaluaciones realizadas, quiénes las efectuaron y qué aspectos se destacan en las mismas. Se entiende que el análisis de las anteriores dimensiones permite dar cuenta del problema a estudiar así como cumplir con los objetivos propuestos en este trabajo.

1) Los lineamientos generales de los programas analizados: Con esta dimensión se propone analizar los objetivos, la población objetivo, las principales líneas de

acción, el marco institucional, es decir, las principales estrategias de las políticas públicas para el desarrollo rural implementadas por los gobiernos para dar respuesta a la problemática de la pobreza rural, vistas a través de los programas estudiados comparando similitudes y semejanzas.

- 2) **la concepción de pobreza y desarrollo manejada por los programas:** En este punto se buscó ver cuáles fueron los conceptos de pobreza y desarrollo manejados desde las políticas públicas que generan los programas analizados. En este sentido destacar si estas son de corte economicista o si tienen una concepción más integral de la misma y en base a esto que tipo de medidas se toman para la superación de la pobreza.
- 3) **la participación de los pobladores rurales en el proceso:** Con el análisis de esta dimensión se pretendió ver si la población objetivo participó en el proceso de elaboración de los programas y de qué forma, así como ver qué tipo de participación tuvieron dentro de la ejecución del mismo.
- 4) **las principales fuentes de financiamiento:** Se analizó aquí cuáles son las principales fuentes de financiamientos y si son las mismas para cada programa, haciendo énfasis en ver semejanzas y diferencias.
- 5) **las evaluaciones realizadas:** Se buscó ver qué tipo de evaluaciones se han realizado de ambos programas, en que aspectos está puesto el énfasis de las mismas, por quienes fueron hechas y cuáles son las principales conclusiones a las que abordan.

II.x Fuentes de información

Como se planteó anteriormente se trabajó con fuentes de información secundaria. Se estudiaron y analizaron diferentes textos, principalmente documentos de trabajo e investigaciones en el marco del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca -en adelante MGAP - para el caso de Uruguay y Ministerio de Agroindustria -en adelante MAGYP-para el caso de Argentina. Además se consultó libros académicos, tesis de posgrados, investigaciones de grupos académicos así como investigaciones e informes de instituciones relacionadas a la temática como Oficina de Planeamiento y Presupuesto Uruguay, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola entre otros.

La búsqueda de los materiales se hizo mediante la revisión de la bibliografía existente en las bibliotecas de Regional Norte y del Departamento de Ciencias Sociales de la UdelaR. Se utilizó además soportes informáticos en los que se revisaron actas de Congresos y Simposios, revistas científicas indagando en redes de carreras, en buscadores académicos como el Windows Live Academic y Google Scholar. El rastreo de materiales se hizo por autor, tema y palabras claves tomando como criterio para una primera selección los textos que incluyeran las palabras desarrollo rural, pobreza rural, PROINDER, PUR y el nombre de los países en cuestión.

En una primera etapa se registraron 41 trabajos para Argentina, 30 para Uruguay. En una etapa posterior de análisis primario se valoraron el origen y la autoridad académica de los autores así como la cercanía y el valor del contenido con relación al problema de investigación. Se tomaron en cuenta trabajos sobre la temática en la región, trabajos de sistematización de experiencias a nivel nacional e investigaciones anteriores por organizar el conocimiento existente sobre el tema. Por último y luego de una primera evaluación del tutor se incorporaron algunos textos claves que permitieron darle forma definitiva a este trabajo. Luego de esta etapa el corpus quedó constituido por: 12 trabajos sobre Argentina y 9 trabajos sobre Uruguay. En total se conformó un corpus de 21 trabajos.

CAPITULO III

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PAÍSES A ESTUDIAR

La Argentina rural

De acuerdo con los datos del Instituto Geográfico Nacional, Argentina es el segundo país en extensión del continente Sudamericano y el octavo del mundo contando con una superficie de 2.791.810 Km² teniendo en cuenta las Islas Malvinas, otras islas del Atlántico Sur y un sector de la Antártida.

Este país presenta regiones muy disímiles entre sí, en su vasto territorio podemos encontrar desde cadenas montañosas a grandes extensiones de llanuras, selvas, bosques terrenos áridos y otros pantanosos o arcillosos. Cuenta con todas las variedades de climas y paisajes desde el tropical, siempre lluvioso y con una enorme vegetación colorida, hasta el frío polar, con su aspecto sobriamente blanco gracias a la nieve y el hielo. Una de las características más visibles del territorio Argentino es la variedad de climas que posee; húmedos, secos; calor tropical o frío nival, y diferentes tipos de templados.

En un comienzo la Argentina rural nace como zona dedicada netamente a la ganadería extensiva como la mayoría de los países en la región. Si bien la estructura productiva se ha diversificado mucho se han incorporado un sin fin de actividades agropecuarias y de servicios diferentes a la ganadería, en términos generales sigue siendo un país cuya producción está altamente ligada a la explotación de la tierra. En este sentido Argentina es el segundo país en agro exportaciones y el tercero en producción Agrícola en Latinoamérica (FIDA, 2008).

En cuanto a la conformación territorial Argentina, la misma ha estado marcada por la época colonial conformándose de forma desigual y en la que se identifican claramente dos territorios con características bien diferentes y opuestas. Por un lado la región pampeana una zona moderna, con rápido crecimiento y desarrollada en términos productivos y otra en la que permanecen características coloniales, lento crecimiento económico y con formas de producir rezagadas como lo son la zona Noroeste Argentino (NOA) y Noreste Argentino (NEA) del país. (Manzanal, 2004).

Estas desigualdades nacen con el período en que se comienza con el proceso de organización de la nación (1776-1852), desde entonces se comienzan a generar desigualdades establecidas por las reglas que dieron sustento a este proceso, de allí que “el territorio y su

conformación están altamente determinados por las políticas públicas, explícitas o implícitamente formuladas” (Manzanal, 2004:1).

Las diferencias climáticas son importantes a la interna del país colaborando a profundizar o mitigar los efectos de las desigualdades antes mencionadas según la zona.

La necesidad por expansión de territorios rurales ha generado históricamente un aumento en la concentración de la propiedad en manos de un número reducido de propietarios, estos en su gran mayoría se han dedicado a desarrollar sistemas productivos intensivos característica esta que se reforzó a partir de la revolución industrial. Ello ha generado impactos sociales y ambientales negativos como lo son la pérdida de la biodiversidad y la emigración hacia las ciudades de un importante número de pobladores rurales (pequeños y/o medianos productores) a trasladarse a zonas urbanas (Olarte et al, 2013).

Según el censo de 2002 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en ese momento se registraban tendencias negativas como lo es la desaparición de casi una cuarta parte de los productores agropecuarios argentinos y por otro lado un fuerte incremento de la producción agregada del sector. En datos numéricos las explotaciones agropecuarias argentinas pasaron de 421221 en 1988 a 333504(CNA 2002). Según algunas estimaciones hechas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) más del 60% de esas explotaciones eran productores minifundistas (CNA, 2002)⁷.

Esta caída se da de manera diferencial según regiones, en ese sentido la zona que tuvo mayor peso en la caída de las explotaciones agropecuarias (EAPs) fue la pampeana con un -29%, la reducción de estas empresas en esta zona explican el 66% del fenómeno en el país. El promedio en el resto de la Argentina fue de un 4%(CNA, 2002). Las diferencias entre los territorios determinan características económicas productivas que son claves en la distribución de la pobreza y sus características.

La heterogeneidad de los territorios rurales se ha visto acentuada por los profundos cambios experimentados en las últimas décadas debido a las grandes transformaciones productivas que han convertido la conformación, organización y extensión territorial. En este sentido se destacan: la organización de las actividades agrarias como resultado de procesos de

⁷ Tomado de http://64.76.123.202/site/agricultura/analisis_economico/02-CNA_2002/ archivos/000001-Resultados%20Definitivos/000001_Parte%20I%20.pdf

modernización y globalización ha sufrido varias mutaciones como son la pampeanización y agriculturización, la incidencia de complejos agroalimentarios en un contexto mundial favorable a la concentración de la producción lo cual promueve la marginalización de los pequeños y medianos productores junto con las nuevas formas de trabajo rural asalariado. Por otro lado la diversificación de rubros en los espacios rurales como son el turismo rural, los servicios y la incorporación de la industria, así como también la elección por parte de cada vez personas del medio rural como segunda residencia (Adamo S, 2013).

Estas características hacen del mundo rural una sociedad diferente con modos de vida, relaciones laborales, procesos de socialización y consumo bien diferenciados a los tradicionalmente establecidos en el medio rural.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en Argentina la población rural sigue una tendencia que comenzó en la década del 60 y que va en declive con una disminución absoluta entre 2001 y 2010 de aproximadamente 228 mil personas, por otro lado, dentro de la categoría, se ha dado un reacomodamiento con un aumento importante de la población rural agrupada (48mil personas más) y una merma de la población rural dispersa (313 mil personas menos). En términos porcentuales la población rural agrupada representaba en 1991 un 32% del total de la población rural, mientras que en 2001 representaban un 36% (Adamo S, 2013).

Cuadro 2.

Distribución relativa de población Argentina por categoría urbana / rural, 1991-2010

	1991	2001	2010
Urbana	85,32	89,44	91,03
Rural agrupada	3,64	3,37	3,26
Rural dispersa	9,79	7,18	5,71

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDEC y Censos Nacionales de Población.

Como se deduce de los datos aportados por los Censos Nacionales de Población, la migración rural urbana ha ido en aumento, en detrimento de la población rural. El tema de la despoblación en el medio rural es común en muchos países de América Latina, significando esto varios problemas colaterales como, el aumento de población migrante desde el medio rural en los cordones de pobreza de las ciudades, el desempleo y las malas condiciones de vida de muchos de estos individuos, la falta de mano de obra para el trabajo agropecuario, la pérdida de personas con destrezas y capacidades para el trabajo rural, entre otras.

El problema de la pobreza en Argentina al igual que en la mayoría de los países de Latinoamérica se generaliza a mediados de los años 80 y son las zonas rurales las que presentan los mayores índices. En términos porcentuales la pobreza rural en el continente en general y en Argentina en particular es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, aunque la mayor parte de la población pobre vive en zonas urbanas, esta característica es probable que sea de larga data debido al proceso de urbanización temprano dado en el país (Murmis, 2001).

Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda en 1991 en el total de las provincias los pobres rurales (medidos con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas) son el doble de los pobres urbanos: 32,2% contra 16,7%, sin embargo el número de personas pobres en áreas urbanas triplican a las personas pobres rurales (Murmis, 2001).

Según Murmis (2001) “En las áreas rurales, se encuentran en 1991 338.596 hogares con necesidades básicas insatisfechas,... y a una población total de un poco más de un millón y medio de persona” (7).

La pobreza en las zonas rurales está directamente asociada con el acceso a la tierra y a los recursos naturales para la supervivencia que ella brinda. La concentración de la tierra en manos de grandes empresas ha colaborado con el aumento de la pobreza en estas zonas. Pequeños productores se han visto obligados a vender sus parcelas-o a trabajar fuera de ellas como asalariados- por no contar con los recursos económicos que les permita el acceso a las tecnologías requeridas por el mercado para un desarrollo competitivo del rubro.

En este sentido se destaca que según los datos de CNA 2002 el 58% de las explotaciones agropecuarias con límites definidos tienen un tamaño de hasta 100 hectáreas y ocupan el 3% de la tierra explotada. En el otro extremo las explotaciones mayores a 2500 hectáreas son solamente el 4% de las explotaciones ocupando el 63% de la tierra explotada. Según esta misma fuente entre 1988 y 2002 desaparecieron 103.400 pequeñas explotaciones agropecuarias la mayoría de menos de 200 hectáreas.

El aumento en la desaparición de pequeños y medianos productores va en detrimento de los índices de pobreza sea cual sea la manera de medirlos. Esta característica colabora con el aumento de los bolsones de pobreza rural y urbana -muchos de los pequeños productores terminan emigrando a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida- por un lado y por otro con la concentración de la posesión de la tierra en manos de unos pocos.

Las características geográficas y climáticas -muy heterogéneas en Argentina- determinan la disponibilidad o no de recursos naturales en los territorios, los que actúan como estímulo o freno al desarrollo productivo y por lo tanto la pobreza adquiere indicadores más o menos importantes. Se identifican zonas de muy baja productividad de las tierras por ser desérticas o casi desérticas y otras con tierras muy fértiles con acceso a recursos productivos de diferente índole (minería, ganadería, agricultura, pesca, turismo, servicios, etc.), con mayores posibilidades laborales en las que los índices de pobreza son menores.

El Uruguay rural

Su territorio tiene una extensión de 176.215 km², un clima que es mayormente homogéneo en todo el país definiéndose como templado-húmedo sin estación seca según Köeppen (1931).

Cabe aclarar aquí que debido a los cambios climáticos ocurridos en las últimas décadas en todo el mundo, las características del país en cuanto al clima han tenido variaciones pero nada que lo haga totalmente diferente a lo antes descrito por el autor.

Todo el territorio Uruguayo forma parte de una región más amplia que se denomina la región Pampeana y que cubre el sur del Brasil y parte de las provincias Entre Ríos y Santa Fe de Argentina, estos conforman el denominado “Distrito Uruguayense”.

Además, el país tiene un dominio de pasturas naturales, un suelo relativamente llano, con importante presencia de ríos y arroyos que han favorecido el desarrollo de la actividad que ha caracterizado al mismo como son la agricultura y la ganadería.

Históricamente el Uruguay ha sido un país en el cual su principal actividad ha sido la agropecuaria. En este sentido “el pasado, el presente y con toda seguridad el futuro del Uruguay está íntimamente vinculado a la evolución del sector agropecuario, considerado con toda razón la columna vertebral de este país” (Otero, 2003:11).

La importancia que tiene el sector agrícola para este país hace que el estudio de las cuestiones vinculadas al agro sea una necesidad imperiosa para la academia en general. Los cambios que se han generado en el último lustro en América Latina junto con las diferentes estrategias gubernamentales impulsadas, han dado el rumbo a las políticas de desarrollo rural llevadas a cabo en los países del continente, a lo cual Uruguay no está exento. A pesar de que se ha estado en la búsqueda constante de la mejora en la calidad de vida de la población rural

el saldo de estos últimos años y de las políticas implementadas no ha sido para nada positivo (Otero, 2003).

Uruguay desde su origen ha sido un país básicamente agroexportador, esta característica se ha mantenido a pesar de los cambios acaecidos. Con una superficie de 176.000 kilómetros cuadrados, con la ventaja de que su territorio no tiene accidentes geográficos importantes y que el clima no tiene temperaturas extremas, cuenta con 16.400.000 hectáreas aptas para actividad agropecuaria esparcidas en todo su territorio, constituyéndose esta en el principal recurso económico del país (Moraes, 1998).

En términos porcentuales Moraes (1998) plantea que el territorio apto para actividades agropecuarias en Uruguay es de un 89% del total, siendo este dato significativamente importante si tenemos en cuenta que el promedio para América Latina no supera el 30% del territorio, el caso más similar es Argentina con un 60% de tierras útiles para la producción agropecuaria. Pero si analizamos un poco más en detalles hay que aclarar que de este territorio el 90% son tierras utilizadas para la ganadería (pasturas) y solo el restante 10%, para la agricultura debido a que son éstas las tierras arables y por lo tanto que permiten la explotación agrícola.

De esta forma el peso relativo de la agricultura es bastante menos, concentrándose además en el sur y litoral oeste del territorio. Esta característica histórica, aunque si bien no es la única ha influenciado en el desarrollo del país de forma diferencial según zonas.

La distribución de los recursos naturales es una condicionante fundamental ya que ellas definen las principales distribuciones de la producción (Otero, 2003). En este sentido, los territorios al sur del país son más ricos y fértiles y por lo tanto con mayores índices de productividad, sobre todo en lo que refiere a la agricultura y lechería.

La característica de país agroexportador ha marcado su historia desde la colonia hasta hoy día y seguramente su futuro también. En el año 2010 el valor de las exportaciones de este sector fueron de U\$S4.456.400, representando un 66% del total de la exportaciones del país (Fernández y Carambula, 2012).

Fernández y Carambula (2012), plantean que en 2009 el Producto Bruto Interno (PBI) del país fue de U\$S 31.532.000, mientras que el PBI agroindustrial represento U\$S3.841.000 un 8,1 % del PBI total. En cuanto al uso del suelo el principal uso lo tiene la ganadería con una ocupación del 61,8% del total de la superficie; la agricultura por su parte

utiliza el 14,3% del territorio, el arroz el 10,5%, la forestación el 5,8%, la lechería el 4,5% y la agricultura intensiva el 3,1% de la superficie total.

En cuanto a la estructura agraria se puede decir que históricamente, y como resultado del proceso de apropiación privada de la tierra, la distribución y posición de la misma tuvo pocos cambios durante el siglo XX, observándose una estructura contrapuesta en la que hay por un lado pequeñas propiedades agrícolas y por otro grandes propiedades ganaderas. Además, y como sucede en casi todo el mundo con la distribución de la riqueza, pocos productores dueños de muchas tierras y muchos productores que se disputan un número reducido de este recurso. En este sentido si bien hubieron algunos intentos de reforma agraria comenzando por el proyecto artiguista⁸, ninguno llegó a revertir la situación, seguimos ante una situación en la que hay grandes extensiones dedicadas a la ganadería y por otro pequeños productores agrícolas, en su gran mayoría productores familiares⁹.

El tamaño(pequeño) de Uruguay y el hecho de tener una sociedad bastante igualitaria ha llevado a la falsa idea de que estamos ante un país homogéneo, ocultando las importantes diferencias internas en cuanto los niveles de producción, características de la población, desarrollo cultural, económico, social, territorial, etcétera. Una de las grandes diferencias que se observan, tiene que ver con la concentración de la población y de la economía en el sur del país, -mayoritariamente en Montevideo- con respecto al resto de los departamentos. En este sentido se destaca que en:

Montevideo se concentra el 55%de la población y el 66% de la producción nacional. Por otra parte la población rural se ha reducido alrededor de un 21,2 por mil anual, aumentando en un 10% la población urbana. El proceso de despoblamiento de las zonas rurales ha sido un proceso constante y se viene dando desde hace varias décadas. (Otero, 2003:18)

Según los datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el censo 2011, el número de pobladores rurales es de 164.840 personas, lo que representa un 5,07% del total de la población del país. Este fenómeno de despoblación del medio rural es de larga data, comenzando a registrarse el mismo alrededor de 1960, los datos que se registran en

⁸ Por más información consultar Benjamín Nahum, Ediciones de la Banda Oriental 2003

⁹ Ver definición de productores familiares MGAP

1963 dan cuenta de que la población rural era de un 20% del total (Piñeiro citado por Fernández y Carambula, 2012).

Los procesos de industrialización han sido una de las principales causas del comienzo de este fenómeno, demandando mano de obra en un país que por mucho tiempo decreció debido a la emigración al exterior. El fenómeno del despoblamiento rural también se intensificó como consecuencias de las políticas neo liberales que se dieron en la década del 70, la liberalización de los mercados trajo consigo la desaparición de pequeños productores que no podían competir en el mercado internacional, provocando a su vez mayores latifundios (Ídem).

En un lapso aproximadamente de 30 años han dejado de existir 30.000 explotaciones agropecuarias, en términos de población han disminuido en el mismo período de tiempo en 25.000 los trabajadores rurales. En este sentido cabe destacar Uruguay es el país de América Latina con menos proporción de población Rural (Figueredo y Bianco, 2011).

La merma en la población rural comienza aproximadamente en los años 50 como consecuencia de la tecnologización del agro, esta trajo consigo la implementación de maquinarias como la grandes cosechadora, tractores, sembradoras, máquinas de esquila, ordeñadoras entre otras, que hicieron que la producción requiera de menos mano de obra para las mismas tareas y más calificadas (Piñeiro y Moraes, 2008).

Este proceso de modernización hizo que se diera una tendencia a economizar en fuerza de trabajo, a reducir la proporción de trabajadores permanentes (aunque posiblemente con mayor calificación) y, en todo caso, recurrir al aumento de la utilización de trabajadores zafrales con bajos niveles de calificación (Chiape, 2003).

La disminución de la población rural se agudizó a partir de los años 70 siguiendo hasta el último censo (2011) en merma.

En cuanto a la distribución de dicha población, esta se distribuye diferencialmente de acuerdo a las características naturales y por ende productivas de las diferentes regiones, poblándose más los territorios más fructíferos.

En este sentido en el centro y norte del país la densidad de población es visiblemente menor y más dispersa ya que son territorio dedicados mayoritariamente a la ganadería extensiva, en los que hay un escaso requerimiento de mano de obra respecto a la agricultura (Figueredo y Bianco, 2011).

Se observa además que el tamaño de los predios ha aumentado lo que deja ver claramente el fenómeno del latifundio que se habló anteriormente.

En cuanto a la desaparición de productores rurales, a la interna se verifica que este indicador se ha dado de manera diferencial según estrato socioeconómico, los predios que han desaparecidos han sido los más pequeños, de 0 a 50 hectáreas, 50 a 100 y de 100 a 500 hectáreas, siendo estas últimas la que menos merma han tenido. (Fernández y Carámbula, 1992).

Siguiendo el planteo de estos autores, la irrupción de nuevas actividades agropecuarias en los últimos 20 años han acelerado este proceso, el aumento sustancial de establecimientos que se dedican a la forestación y el cultivo de secano en especial la soja han tenido un impacto en las reconfiguraciones sociales, laborales, productiva y ambientales.

En cuanto a la estructura agraria según región se puede decir que en el sur hay una estructura agraria con mayor presencia de pequeños establecimientos familiares que están dedicados a rubros intensivos como horti-fruticultura y lechería. En esta región han sufrido el impacto de la metropolización de Montevideo siendo por ello la zona rural con mayor cercanía y por lo tanto un fluido intercambio con la capital, esto ha llevado a un desarrollo (económico, social, cultural, etc.) diferencial de esta región respecto de las más alejadas de Montevideo (Romero, 2003).

Romero (2003) analiza que el extremo opuesto tenemos la región norte en la cual hay un predominio de los grandes establecimientos dedicados a la ganadería extensiva y con muy poco desarrollo de redes con ciudades intermedias. En este sentido es una zona que aún hoy mantiene un nivel de desarrollo inferior al resto del país.

La región Centro Sur del país es una región muy fértil, con redes urbanas más densas que el norte y en el cual hay un importante desarrollo de la producción agrícola y lechera. En cuanto a las características de la región centro norte se puede decir que se caracteriza por los cultivos extensivos y en la que predominan las explotaciones ganaderas de gran tamaño, con una red urbana con ciudades intermedias pero de menor densidad que la región Centro sur (Romero, 2003).

En cuanto a las transformaciones ocurridas en las últimas décadas en Uruguay hay consenso tanto en el ámbito técnico como el académico en decir que

El agro uruguayo ha sufrido en las últimas tres décadas una profunda transformación productiva a raíz de la introducción de nuevos rubros de

producción y de una creciente integración agroindustrial, lo que derivó en una acelerada incorporación de cambios tecnológicos. Este proceso ha sido designado por varios investigadores como un proceso de modernización agraria. Sin embargo, este fenómeno presenta la característica particular de haberse desarrollado fuera del sector tradicional de producción de carne y lana, el cual ha mantenido esencialmente las mismas formas de producción desde mediados de siglo, lo que ha generado, salvo algunas variaciones estacionales, su estancamiento de largo plazo. (Romero, 2008:197).

El impacto del proceso modernizador sobre la estructura agraria en Uruguay ha producido una pérdida significativa de casi el 33% de los productores con menores superficies de tierra en el lapso de treinta años. Junto con, un aumento de los productores con superficies medianas y un mantenimiento de aquellos productores con las superficies de tierras más grandes, esto deja un escenario en el que las transformaciones han repercutido en otros escenario como por ejemplo el mercado laboral (Romero, 2003).

No han quedado exentos de estos cambios la estructura social, las relaciones laborales y familiares debido a las nuevas formas de vida y trabajo que la modernización en la agricultura trajo consigo.

Las características históricas, productivas, geográficas, territoriales y políticas entre otras han acentuado la pobreza rural en Uruguay. Este fenómeno es abordado desde diferentes perspectivas según la conceptualización que se haga de la misma y por lo tanto de acuerdo a la metodología utilizada para su medición. Por ser un fenómeno muy complejo requiere una visión amplia que dé cuenta del mismo tratando de abordar todas sus aristas. Sin embargo en este trabajo se plantearán algunos resultados considerados pertinentes para la caracterización sin entrar en el detalle del/los método/s utilizados para su medición.

Cuando se habla de pobreza en Uruguay, según la CEPAL, este es el país que tiene los menores índices de pobreza e indigencia en América Latina. Sin embargo es uno de los países que en el periodo 1999-2003 sufrió uno de los retrocesos más significativos en la materia (Fossatti, 2005).

Según cálculos hechos basados en la Encuesta Hogares Rurales y el mapa de la pobreza para áreas rurales, Fossatti menciona que en Uruguay hay unos 23090 hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza que viven en zonas rurales y localidades menores a 5000 habitantes. Se estima que habría algo más de 100000 personas viviendo en condiciones de

pobreza en las áreas mencionadas, estas representan la quinta parte de la población residente en este medio. Siguiendo en esta línea en las localidades menores de 5000 habitantes la pobreza afecta al 20,3% de las personas y en el área rural dispersa al 16,2%.

En un estudio más actual (2008) Paolino y Perera elaboraron un indicador de concentración de la pobreza a los efectos de obtener una visión sintética de la distribución del fenómeno en el medio rural según regiones en comparación con el total de la población. De acuerdo con dicho indicador se destaca que la pobreza en las zonas rurales difiere según la región del país, siendo las zonas más afectadas, la región Nordeste (frontera), Litoral y Centro del país, con mayores niveles de pobreza que la región sur. Además, en el Nordeste y el Litoral se concentran los niveles más importantes de indigencia rural.

Los mismos autores destacan que la pobreza rural medida por el método de ingreso aumenta en el período 1999-2007 (de 17.8% a 26%), por otro lado la incidencia de la pobreza entre las personas que residen en centros urbanos menores a 5 000 habitantes casi duplica la registrada en la población rural dispersa (ej. para el año 2007 34.3% y 16.9% respectivamente). Esta relación se mantiene cuando se consideran otros indicadores del impacto de la pobreza como la brecha y la severidad. Si habla de indigencia ya en el año 2007 se logran niveles similares a los medidos en 1999 (alrededor del 3% de la población). La indigencia o pobreza extrema muestra niveles más elevados en las localidades de menos de 5.000 habitantes respecto al área rural dispersa.

Los departamentos con mayor incidencia de la pobreza rural son Tacuarembó, Salto, cerro Largo y Artigas con ingresos por debajo de la línea de pobreza. En cuanto a números absolutos Canelones es el departamento con más pobres rurales (INE¹⁰, 2013).

Cabe destacar que más allá del indicador con el que se mida, la pobreza tiene diferentes aristas en el que se observan un sinnúmero de situaciones disímiles según las características que se miren (sexo, edades, empleo, etnias, etc). Por razones metodológicas y de extensión del trabajo no se profundiza en las mismas.

¹⁰ Tomado de:

<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202013/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202013.pdf>

En cuanto a algunos rasgos que caracterizan a la población rural pobre según el FIDA se puede decir que:

Los pobres rurales son, en su mayoría, hombres y mujeres jóvenes que no tienen los recursos económicos ni la capacitación necesaria para generar negocios rentables; pequeños agricultores que enfrentan crecientes dificultades de acceso a mercados nacionales e internacionales cada vez más competitivos, así como núcleos familiares a cargo de mujeres solas. Si se analiza la pobreza en función de la ocupación de las personas, se observa que la gran mayoría son trabajadores rurales ocupados en actividades no agropecuarias. (FIDA¹¹, 2000:1)

Algunas comparaciones

Como es ampliamente sabido Argentina y Uruguay son países territorialmente bien diferentes, no solo por un tema de escala, Argentina cuenta con 2.780.400 km² de territorio y Uruguay con tan solo 176.215km², sino también debido a las diferencias climáticas y de acceso a recursos naturales. Uruguay, por ser muy pequeño tiene un clima bastante similar en todo el territorio con pequeñas variaciones, Argentina por su ubicación geográfica y su mayor tamaño cuenta con todos los climas, cálido, templado, árido y frío con toda la diversidad que ello implica. Sin embargo y más allá de la existencia de importantes divergencias también comparten algunas características entre ellos al igual que con otros países de Latinoamérica.

Es importante destacar que la definición del medio rural utilizada en cada país es diferente, en base a ello cuanto se habla de población rural en Argentina hace referencia a aquellas poblaciones que viven en zonas rurales dispersas o en localidades menores a 2000 habitantes, mientras tanto en Uruguay se considera población rural a quienes viven en zonas rurales dispersas y a los habitantes de localidades de menos de 5000 habitantes.

La distribución y concentración de la tierra y por lo tanto de riqueza en manos de unos pocos productores en Argentina y Uruguay al igual que en el resto del continente son un factor común. El avance de las empresas multinacionales en el marco del proceso de globalización comercial es un factor determinante de la concentración de la tierra y la riqueza en nuestro continente.

¹¹ Tomado de: http://www.ifad.org/operations/projects/regions/pl/factsheet/Uruguay_s.pdf

Este fenómeno potencia el problema de la pobreza, por un lado debido a la desaparición de pequeños productores y por otro en los territorios más fértiles y donde se ha dado un mayor desarrollo productivo- en muchos casos por la instalación de cadenas agroindustriales y otras empresas asociadas al rubro- los indicadores de pobreza son menores debido a la ampliación de la oferta de fuentes de trabajo y acceso a los servicios.

La merma de las explotaciones agropecuarias más pequeñas -la desaparición de pequeños y medianos productores agropecuarios- es otro fenómeno común a los dos países en estudio. En este sentido en ambos países al igual que en la mayoría en América Latina está operando en contra de la reducción de la pobreza rural.

En cuanto a la pobreza se destaca que en Argentina en términos porcentuales según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda en 1991 en el total de las provincias los pobres rurales (medidos con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas) son el doble de los pobres urbanos: 32,2% contra 16,7%, sin embargo el número de personas pobres en áreas urbanas triplican a las personas pobres rurales (Murmis, 2001).

“En las áreas rurales, se encuentran en 1991 338.596 hogares con necesidades básicas insatisfechas,... y a una población total de un poco más de un millón y medio de personas” (Murmis 2001:7).

En ambos países el problema de la pobreza viene de larga data y en ninguno de los dos se ha podido obtener resultados satisfactorios en este sentido. Si bien Uruguay estaría mejor posicionado según algunos estudios no deja de ser un tema que ha estado en agenda –en ambos países- en las últimas décadas y que seguramente por su importancia y la dificultad de mejorar la situación en el corto plazo lo seguirá estando.

CAPITULO IV

Los programas estudiados

En el presente capítulo se presenta el análisis comparativo de los programas PUR y PROINDER, teniendo en cuenta las dimensiones planteadas en el apartado. Se analizó cada dimensión viendo que sucede en cada programa y comparando ambos casos.

IV.i. Los lineamientos generales de los programas analizados

En esta dimensión se buscó analizar las principales estrategias y concepciones en los que se enmarcan los programas, así como los principales lineamientos políticos de los programas para dar respuesta a los objetivos establecidos.

En el caso uruguayo a partir de 2005 y a raíz del cambio de orientación política del gobierno nacional se da una redefinición de los roles del Estado. Como parte de las nuevas estrategias políticas el ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) resume un rol protagónico en el diseño y la ejecución de las políticas públicas para el sector, defendiendo un rol activo del Estado para avanzar hacia un Uruguay productivo con justicia social (PUR, 2011).

En este marco se dan una serie de políticas diferenciadas de desarrollo rural diseñadas y ejecutadas en función de las estrategias planteadas y como respuesta a algunos problemas coyunturales puntuales como fenómenos climáticos y la crisis económica - financiera internacional (OPyPA, 2011).

Uno de los cambios implementados por este nuevo gobierno fue la apuesta a la descentralización del Estado, que se concretó en las políticas de desarrollo rural y la descentralización de las políticas agropecuarias.

Es así que en 2007 se aprueba la Ley 18.126 sobre Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias con Base Departamental, que da prioridad a la participación social organizada promoviendo la posibilidad de que los pobladores del medio rural puedan participar en el proceso de toma de decisiones a través de las Mesas de Desarrollo (OPyPA, 2011).

(...) la misma permite tener un marco jurídico que mandata, no sólo a instalar los organismos de la descentralización sino a cumplir con el espíritu de la Ley en cuanto a generar herramientas de descentralización de la actividad del Estado, así como la participación ciudadana. (Martínez, 2007:254).

En este marco las Mesas de desarrollo Rural (MDR) son un instrumento organizativo que permite dar cumplimiento a los objetivos del desarrollo rural y con la voluntad de dicha ley, en cuanto integra representantes de diferentes instituciones del medio rural como los gremios, asociaciones, sindicatos de trabajadores rurales, maestros y educadores. Participan de las mismas representantes de los gobiernos locales y de los ministerios relacionados a la población rural. Existen coordinaciones con otros programas del MGAP como el Proyecto Ganadero y Proyecto de Producción responsable.

Las MDR “eligen un Comité de Aprobación de Proyectos con capacidad de definir el uso de los recursos asignados a la zona, así como de priorizar los distintos proyectos presentados a la misma” (Martínez, 2007:254).

En 2010 funcionaban 10 MDR distribuidas en todo el país de acuerdo a criterios relacionados con la mayor concentración de la pobreza rural, actuando en los departamentos con mayor prioridad, a saber: Artigas, Salto, Paysandú, Rivera, Cerro Largo, Tacuarembó, Durazno, Treinta y Tres – Rocha, San José y Canelones. En 2015 en el país hay aproximadamente 40 MDR en la que participan más de 500 organizaciones de productores, asalariados y representantes de comunidades rurales. Están trabajando en la actualidad 467 organizaciones, 357 productores, 7 asalariados y 83 comunidades¹².

Por otro lado y en el marco del programa se plantea la articulación territorial con los diferentes organismos estrechamente vinculados al medio rural como son: Mevir, Udelar, el Instituto Nacional de Colonización y ANEP, entre otras. Constituyen ámbitos de diálogo entre diferentes organizaciones sociales del medio rural, el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca y otras instituciones públicas, a fin de promover políticas de desarrollo rural.

Dentro del proyecto descentralizador se creó por Ley N° 17.930 del Presupuesto Nacional 2005-2010 la Dirección de Desarrollo Rural (DGDR). Fue aprobada e incluida en el presupuesto del año 2005 y comenzó a actuar a partir del mes de enero de 2008, continuando y fortaleciendo así los planes de desarrollo rural propuestos por el MGAP (Vadell, 2010).

¹² Tomado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mgap-mesas-desarrollo-rural:2015>.

La DGDR se crea para ser la responsable de diseñar las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural con una nueva concepción de modelo de producción, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y con la participación de los actores en el territorio. Tiene como misión diseñar políticas sectoriales, complementadas con políticas macro, a los efectos de levantar las causas estructurales que han sido sostén de los modelos productivos anteriores, con el objetivo de lograr una justa participación de los productores, asalariados y sociedad en el reparto de la riqueza generada(PUR, 2011).

Se fundamenta en la visión de que el desarrollo rural trasciende el ámbito estrictamente agropecuario, por lo que constituye en su esencia un esfuerzo integrador de toda nuestra sociedad y tiene como objetivo central la población rural.

La DGDR se creó con la misión de ser la responsable de diseñar las políticas diferenciadas para la actividad agropecuaria, con el objetivo de alcanzar el desarrollo rural, con una nueva concepción de modelo de desarrollo, basado en la sustentabilidad económica, social y ambiental y con la participación de los actores en el territorio. (MGAP, 2017: s/p).

Desde su creación la DGDR viene trabajando junto con otras instituciones públicas y privadas, para cumplir con este objetivo, poniendo especial énfasis en la llegada de las políticas públicas y en el fortalecimiento de la producción agropecuaria familiar (PUR,2011).

La DGDR, las mesas de desarrollo, los convenios con diferentes instituciones involucradas al desarrollo rural como (INC, UdelaR, Mevir, entre otras) son algunas de las herramientas creadas en el marco de las políticas de corte progresista implementadas en Uruguay a partir del año 2005.

En Uruguay y como parte de la reestructuras que se dan en todos los ministerios, el MGAP implementa una serie de importantes cambios indispensables para el cumplimiento de los objetivos trazados por la nueva administración.

La descentralización agropecuaria constituye una parte esencial de la transformación democrática del Estado. Aspira a convertirse en el motor del desarrollo productivo pues, al tener un papel activo en las políticas agropecuarias, procurará promover la participación de la sociedad, especialmente en aquellos sectores postergados tales como la agricultura familiar y los trabajadores rurales. (Martínez, 2007:53).

De acuerdo al mismo autor el proceso de descentralización va acompañado de tareas en diferentes áreas del Estado y más allá de implicar cambios en los roles y funciones a través de leyes y/o decretos supone un modo de concebir la función pública.

Para Martínez (2007) la descentralización contribuye a la formación de un Estado moderno y sobre todo más ágil, implica un relacionamiento diferente con el ciudadano en el cual además se le da la posibilidad de participar en la toma de decisiones. En este sentido un Estado descentralizador aboga por ciudadanos que sean actores del desarrollo de sus comunidades en tanto y en cuanto tengan la capacidad de comprometerse y participar de los espacios de discusión de las políticas a través de las herramientas puestas a disposición por el mismo.

La institucionalidad agropecuaria ha de combinar el proceso de descentralización con el concepto de desarrollo tanto en lo económico, como en lo social y cultural” (Martínez, 2007:253).

Entendiendo por descentralización un proceso de organización el cual permite la gestión de los recursos y la toma de decisiones a la misma población del lugar, en articulación y coordinación con las distintas dependencias gubernamentales (tanto a nivel nacional, como las departamentales) presentes en el territorio (OPyPA, 2011). Se busca involucrar a los actores pretendiendo que estos formen parte activa en el proceso, desde la discusión en la hechura de las políticas a la implementación y posterior evaluación de las mismas.

Concretamente en el caso del PUR el Estado uruguayo tiene un rol preponderante determinado por el marco político antes mencionado y en el que se dio gran parte del programa. Las políticas progresistas implementadas por el gobierno del FA abogan por una fuerte presencia del Estado en la economía, un Estado regulador y ejecutor de las políticas, con una apuesta fuerte a la ampliación de los derechos en los que el derecho a una vida digna libre de pobreza rural también está muy presente. Además y como parte de las nuevas políticas implementadas por este gobierno se enmarca en un importante proceso de descentralización en el que se embarcó el Estado uruguayo al que no está exento el ministerio de ganadería agricultura y pescas.

En este marco general detallado anteriormente el PUR es resultado de un convenio entre el Estado uruguayo y el FIDA (Fondo Internacional para el Desarrollo Agrario), teniendo como objetivo principal la eliminación de la pobreza rural. En la década de los 90,

en la primera mitad comienza la ejecución del primer Convenio con fondos FIDA. En 2001 se da inicio al segundo Convenio que corresponde a la etapa analizada.

Entre los años 2001 y 2004 (la mitad del período total) se desarrollaron acciones del programa en todo el territorio ejecutándose sólo un 18% contra un 50% de lo planificado.

Ante esta situación, “las autoridades del FIDA plantearon su preocupación al gobierno anterior y luego al actual, por el no aprovechamiento del préstamo en toda su dimensión” (Vadell A, 2010: 1). A su vez se da en 2005 un cambio de administración del PUR en el marco del nuevo gobierno nacional, quienes entienden de imperiosa necesidad la realización de cambios, como expresión de los resultados electorales expresados por la ciudadanía (Vadell A, 2010).

En esta nueva etapa que comienza las autoridades del MGAP y el FIDA proponen un nuevo direccionamiento del PUR comprometiéndose a mejorar la ejecución como forma de alcanzar los objetivos.

El Estado se encarga a través del MGAP y de sus oficinas territoriales del diseño e implementación del PUR así como lo hace con de todos los programas, en este caso puntual siguiendo las directrices del FIDA.

La implementación del PUR está a cargo de la DGDR dependiente del MGAP a través de las diferentes oficinas territoriales instaladas en cada departamento. Los técnicos de dicha institución son los encargados de llevar a cabo la supervisión en la elaboración y la ejecución de los mismos, la capacitación de técnicos tanto en el área social como en el área productiva y de la supervisión de los proyectos viendo que estos sigan los requerimientos de los agente financiadores a través de las pautas marcadas para el logro de los objetivos propuestos (PU 2011).

En este sentido la tarea de los técnicos supervisores se desarrolla en un trabajo conjunto con los técnicos contratados en torno a la formulación de los proyectos, su coherencia interna y adecuación o pertinencia de lo planteado por cada grupo. En la etapa de implementación estos se encargan del seguimiento de las acciones, instancias de capacitación, encuentros, talleres temáticos y del cumplimiento de los objetivos y requerimientos de cada sub proyecto en los plazos pre establecidos ante el FIDA (Ídem).

Cabe plantearse, si más allá de la participación de la población objetivo en la elaboración de los proyectos grupales la idea original no pierde validez en muchos casos al sufrir transformaciones para que “calce” dentro de los requerimientos para financiarlos.

Como parte de estas nuevas estrategias planteadas el nuevo equipo resuelve redefinir los objetivos del Proyecto: El PUR se planteó como “objetivo general contribuir a la reducción de la pobreza en el medio rural, objetivo que a partir del año 2005 fue redefinido como contribuir a atacar las causas que generan la pobreza rural”(PUR, 2011: 22).

Para la DGDR la superación de la pobreza debe ser abordada superando las causas que generan dicha situación, el mismo tuvo una cobertura nacional, focalizado en las poblaciones más vulnerables. Se propuso contribuir en la reducción de la pobreza rural a través de la mejora de ingresos de los hogares rurales pobres y de la calidad de vida de los mismos, dando prioridad a las acciones y actividades en las áreas de mayor concentración de la pobreza.

Se pasó de luchar contra la pobreza, a luchar contra las causas que la originan. Para lograr dicho objetivo se plantea la mejora de la distribución de la riqueza generada por los procesos productivos iniciados en el campo. “La idea es reunir y organizar a los productores más débiles económicamente, facilitando su ingreso a estas cadenas productivas, como forma de resolver la comercialización y de luchar por precios justos para sus productos” (PUR, 2011:7)

De la lectura del anterior párrafo queda claro que la estrategia fuerte de reducción de la pobreza planteada por el programa, tiene que ver con lograr el desarrollo económico de los productores a través de acciones como la promoción de la formación de grupos de productores a través de los cuales acceder a mercados a los que por cuestiones de escalas no acceden, y “pelear” en grupo por precios más justos para sus productos.

Basándose en estas redefiniciones planteadas se resuelve una serie de cambios como:

- ✓ Dar prioridad a la población más excluida y de acceso más difícil a los servicios de extensión.
- ✓ Considerar como unidad de referencia a la familia rural, teniendo en cuenta todas sus dimensiones y problemáticas.
- ✓ Asignación de un rol central en la comunidad, a la escuela rural, entendiéndose que es la única institución presente en las zonas más excluidas.
- ✓ Reducir a la mitad las Mesas de Desarrollo Rural (MDR), reestructurarlas y trabajar en su consolidación, buscando darles prioridad a los departamentos con mayores problemas de pobreza rural.
- ✓ Dar impulso a la institucionalización del desarrollo rural dentro del MGAP.

- ✓ El ingreso mediante concurso de los nuevos técnicos de campo, contando los tribunales con representantes de productores de la zona en la que se desempeñara el técnico.
- ✓ La creación del área social que integre profesionales de distintas disciplinas como psicólogos sociales, asistentes sociales, sociólogos, antropólogos sociales.
- ✓ Desde el PUR contemplar la dimensión productiva y social buscando desarrollar localmente cadenas productivas sustentables.
- ✓ Dar fuerte impulso a las herramientas financieras para población rural excluida.
- ✓ Coordinar y articular actividades con otras instituciones estatales involucradas en el desarrollo rural (PUR, 2011).

Por su parte en Argentina y a partir del año 2003 con la asunción del gobierno progresista al poder también se promueven una serie de cambios político institucionales pasando a promover un modelo de redistribución de la riqueza a través de diferentes estrategias como las planteadas en el programa analizado que se detallan posteriormente.

Como se mencionó con antelación el cambio en las políticas de gobierno en Argentina se da en el año 2003 (dos años antes que en Uruguay) luego de la asunción del gobierno de izquierda con la figura de Kirchner al poder. Al igual que sucedió en Uruguay y en la mayoría de los países en América latina, esto implicó una serie de re definiciones que se materializaron en cambios y reestructuras a nivel político institucional. Se pasó de política neoliberales en las que el papel del Estado era mínimo, y por lo tanto el mercado regulaba la economía a políticas más reguladoras a través de una mayor presencia estatal en el desarrollo económico social y productivo del país.

En Argentina, el nuevo periodo no vino acompañado como en Uruguay de un proceso descentralizador, este proceso se dio años anteriores y bajo mandato de gobiernos neo liberales, siendo los avances más importantes en el área de educación y salud básicamente. Sin embargo, por la propia configuración política, Argentina es un país con un grado de descentralización mucho más importante que Uruguay. Esto hace que las provincias tengan un mayor margen de maniobra, decisión y disponibilidad de recursos (económicos, humanos, etc.) en el territorio jugando a favor a la hora de implementar políticas en y desde el territorio.

Este nivel de descentralización puede verse como positivo en la medida que los programas a ejecutarse, más allá de que sean nacionales como el caso del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (de ahora en adelante PROINDER) tengan un fuerte anclaje institucional en el territorio.

Más allá del proceso descentralizador con el cambio de gobierno se plantea también en Argentina algunas reestructuras a nivel institucional a las que el MAGyP no estuvo exento.

Inmediatamente después de la conformación del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP), en la actualidad Ministerio de Agroindustria, y con miras a organizar estratégicamente la ejecución de todos los convenios de préstamo orientados al desarrollo agropecuario y rural, se dispuso por Resolución 45/2009 la creación de la Unidad para el Cambio Rural. (UCAR, 2017: s/p).

La creación de la UCAR permitió centralizar las funciones de planeamiento, negociación, formulación, administración, finanzas, control de gestión, monitoreo y evaluación de todos los programas y proyectos sujetos a los convenios de préstamo o donación en la esfera de acción del Ministerio (UCAR, 2017).

La UCAR tiene por misión la coordinación de todos los programas y proyectos cofinanciados total o parcialmente con recursos externos ejecutados en la jurisdicción del Ministerio de Agroindustria. Los objetivos de dichos programas y proyectos cubren amplios perfiles de la inversión pública para el desarrollo, desde la infraestructura y los servicios necesarios para la producción a la mejora de las condiciones de vida de los pobladores rurales de ambos sexos, pasando por el fortalecimiento de las instituciones rurales públicas o privadas y el incremento de la competitividad del sector agroindustrial (UCAR, 2017; s/p).

En este sentido el Estado argentino y bajo las directrices del BM es quien se encarga a través de la UCAR de la implementación coordinación y evaluación de los programas de desarrollo en general y del PROINDER en particular.

La estructura institucional del MAGyP sufrió varias modificaciones a lo largo de todo el periodo de ejecución del PROINDER, luego de la creación de la UCAR, la misma tuvo la responsabilidad de ejercer las siguientes funciones:

- coordinar técnica y administrativamente el Proyecto;
- definir los criterios, normas técnicas y procedimientos para su implementación;
- supervisar y administra la “Cuenta Especial” del Proyecto, respondiendo ante la Nación y el BM por el uso de los recursos, y transfiere los recursos necesarios para el desarrollo de las distintas actividades; en término y ejecutando el apoyo institucional necesario para el montaje del sistema de seguimiento del Proyecto;
- coordinar las actividades de difusión, monitorea anualmente e desempeño y evaluación final del Proyecto;
- Establecer el enlace con el Banco Mundial en los aspectos técnicos y operacionales del Proyecto.

El PROINDER empezó a ejecutarse en mayo de 1998 y la primera etapa tuvo cierre en diciembre de 2007. Su adicional (PROINDER Adicional) continuó desde el 6 de enero de 2009 hasta el 30 de junio de 2011. Como se mencionó anteriormente tuvo cobertura nacional y fue ejecutado por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) hasta que se crea el MAGYP Ministerio que se encarga del mismo a través de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) y la Subsecretaría Agricultura Familiar (esta última, responsable de la ejecución en el territorio mediante sus Delegaciones).

En la segunda etapa del PROINDER:

Los destinatarios son 22.000 familias de productores y pobladores rurales pobres vinculados a la actividad agropecuaria nucleados en grupos. Se apunta al estrato más descapitalizado de la agricultura familiar, así como a los jefes de hogares rurales agrarios indígenas, jefes de hogares asalariados pobres y hogares pobres no agrarios, existiendo una discriminación positiva hacia grupos vulnerables (PROINDER, 2010:5).

El proyecto integra dos grandes componentes:

El primero el **AIR** Apoyo a las Iniciativas Rurales el que a su vez tiene como subcomponentes: Fondo de Apoyo a las Iniciativas Rurales, servicios de apoyo a

grupos vulnerables (mujeres, jóvenes y aborígenes) y Organización para la ejecución del Componente AIR.

El segundo, FI Fortalecimiento Institucional, se integra por los siguientes subcomponentes: Asistencia técnica para el desarrollo de sistemas de información y de políticas de Desarrollo Rural a nivel nacional, capacitación para el Desarrollo Rural, investigación sobre tecnologías apropiadas para pequeños productores, apoyo técnico para el fortalecimiento de las organizaciones de agricultores familiares, organización para la ejecución del componente FI, y el apoyo al desarrollo rural de las provincias(Ídem).

El AIR dio financiamiento a inversiones a pequeña escala y no reembolsables que fueron destinadas a proyectos productivos prediales y pequeñas obras de infraestructuras comunitarias, ambas con apoyo técnico que también fue financiado por el proyecto. Por otra parte se realizaron instancias varias de capacitación destinadas a los técnicos y productores y se desarrollaron y difundieron tecnologías adecuadas para las comunidades rurales de bajos recursos¹³

El PROINDER Adicional preservó algunas características originales del proyecto como:

- la estructura de ejecución compuesta por 21 equipos técnicos en las provincias
- la participación de los beneficiarios en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos.
- La política de promoción del desarrollo rural ambientalmente sustentable, a través de evaluaciones ambientales de los proyectos y del establecimiento de pautas de mitigación a eventuales efectos ambientales.
- La discriminación positiva para la incorporación de población de mujeres, jóvenes e indígenas.

Por otro lado se incorporaron algunos elementos nuevos como:

¹³ Tomado de <http://www.ucar.minagri.gob.ar/index.php/proinder> .

- Se amplía la población objetivo - originalmente compuesta por pequeños productores y trabajadores rurales transitorios- con a la ampliación a población rural no agropecuaria pobre, a partir de redefinir los criterios de focalización que incluyeron a los productores de subsistencia, indígenas rurales, asalariados rurales de la rama agropecuaria y población no agraria con NBI.
- Financiamiento de inversiones no agropecuarias en servicios y proyectos que tiendan a mejorar la calidad de vida y la comunicación de las comunidades.
- Reconocimiento de los territorios rurales como marco para la ejecución de proyectos
- Se extendió la asistencia técnica para la formulación y ejecución de proyectos en temas específicos que refieran a producción, comercialización y otros a través de equipos territoriales interdisciplinarios
- Y la creación de un sub componente para el fortalecimiento de las organizaciones de agricultores familiares dentro del componente de fortalecimiento institucional. (PROINDER, 2010).

Vale aclarar que este programa se enfoca en mejorar las condiciones de vida de pobladores agrícolas y no agrícolas pobres mediante el incremento del ingreso y la productividad, al que adiciona acciones en cuanto al fortalecimiento institucional en los diferentes niveles (nacional, provincial y local) así como la organización y participación de los mismos en el entendido de que el tratamiento de estas dimensiones son indispensables para el logro del desarrollo rural.

PUR y PROINDER convergen en una reestructura de los mismos luego de una primera etapa en la que la evaluación en el caso del primero no fue del todo positiva habiéndose ejecutado un porcentaje mínimo del mismo. Las segundas partes de estos programas se implementan en el marco de redefiniciones de los roles del Estado propuestos por los nuevos gobiernos. Es decir, los cambios que se proponen dentro de los programas y la ejecución de esta nueva etapa también coinciden en ambos países con importantes giros a nivel político institucional debido a la instauración de nuevos regímenes políticos.

Una de las cuestiones que surge de la lectura de los programas y que parece importante destacar es la condición planteada en ambos respecto de la conformación de grupos para acceder a los beneficiarios. Plantea Lattuada 2015 que si bien en el caso del PROINDER se buscó trabajar con los grupos conformados previamente en el marco del PSA POINDER,

también se trabajó en la conformación de nuevos grupos con resultados diferenciales según cada provincia.

Se entiende que esto puede tener efectos contraproducentes ya que la conformación de los grupos es un requisito para obtener el beneficio, por lo que cabe la duda de si la conformación de los mismos para acceder al recurso y no de forma espontánea, no va en contra de la dinámica grupal y pueda explicar entre otras variables los resultados diferenciales que plantea el autor antes mencionado.

Si bien no está en discusión el beneficio de dicha herramienta como potenciadora de las diferentes capacidades individuales, y de la facilidad en el acceso a determinados recursos que de forma individual estos productores no conseguirían llevar a delante un grupo de trabajo que no surgió espontáneamente, es un desafío importante -no solo para los técnicos sino para los productores también- que muchas veces termina siendo solo una formalidad desintegrándose una vez terminado el programa.

En cuanto a la población objetivo definida por los programas, por un lado ambos se centran en la familia rural como unidad, por otro, en términos numéricos, el PROINDER Adicional planteo la atención a 22000 familias mientras que el PUR se propuso llegar a 10000. En este sentido y teniendo en cuenta el porcentaje de pobres rurales en cada país se puede decir que el PROINDER adicional fue menos ambicioso que el PUR en estas segundas etapas y aclaramos aquí que hablando puramente en términos numéricos.

Como ya se planteó anteriormente Uruguay hay algo más de 100000 personas viviendo en condiciones de pobreza en las áreas rurales dispersa y localidades de menos de 5000 habitantes y estas representan la quinta parte de la población residente en este medio (Fossatti, 2005) En Argentina por su parte “En las áreas rurales, se encuentran en 1991 338.596 hogares con necesidades básicas insatisfechas,... y a una población total de un poco más de un millón y medio de personas” (Murmis, 2001:7).

Otra diferencia –lógica- encontrada entre los programas es la consideración en el PROINDER de la población “indígena” agraria pobre, en este sentido Argentina contempla a los mismos cosa que no pasa en el PUR por la sencilla razón de que en Uruguay no cuenta con tal población.

En este caso del PUR se contempla también entre la población a atender a los asalariados rurales, siendo el mismo uno de los primero programas financiados por el FIDA en implementar esta población lo que llevo a una renegociación de los términos con dicha

agencia. Si bien el PROINDER como en el caso del PUR fue uno de los pioneros tratando de incluir en el adicional a trabajadores transitorios rurales, el requerimiento para incorporarlos era que estos contaran con una parcela de tierra la cual poner a producir. En relación a esto Manzanal 2005, plantea que faltó una visión de conjunto y que aplicar esta condición fue insuficiente ya que algunos de los trabajadores beneficiarios de subsidios para auto consumo del programa abandonaron el mismo cuando accedieron a un trabajo asalariado ya que esto era su prioridad.

Son programas muy similares proponiendo básicamente los mismos objetivos y estrategias para la lucha contra la pobreza en ambos países. En términos generales siguen los mismos lineamientos pautados por las agencias financiadoras, las que a su vez y como se verá en el análisis de las fuentes de financiamiento persiguen los mismos objetivos con prácticamente iguales herramientas. Esto estaría explicando las similitudes entre ambos dejando planteada la interrogante de que tan territoriales sean las propuestas, es decir ¿más allá de los espacios de consulta y participación en las diferentes etapas de los proyectos que tanto es tenido en cuenta el territorio? ¿El hecho de ser programas pensados y financiados por países desarrollados no limita las reales expresiones del territorio de los países pobres?

Por lo tanto, tenemos dos programas con estrategias casi idénticas aplicadas en territorios –en algunos casos- diametralmente opuestos que se fundan en la idea de desarrollo territorial, los mismos atienden a grupos de productores que solicitan financiamiento para sus proyectos. Sin embargo más allá del reconocimiento de la necesidad de expresión del territorio en la construcción de la estrategia de desarrollo y de que los proyectos surgen de los diferentes territorios, los lineamientos generales y requisitos establecidos en los mismos tienen una importante incidencia de las agencias que los financian.

Es necesario plantear que cabe la duda de si no se están limitando las reales expresiones de cada territorio tratando de hacer encajar en los marcos preestablecidos por la imperiosa necesidad de que las propuestas sean aceptadas por las agencias de financiamiento.

IV.ii. Las concepciones de pobreza y desarrollo manejadas por los programas

En esta dimensión se buscó identificar las concepciones sobre pobreza y desarrollo rural que fundamentan las políticas públicas de los gobiernos nacionales, analizados en los programas estudiados y en el período de tiempo señalado.

En el caso del PUR, si bien no hay un marco teórico específico que deje plasmado los conceptos teóricos de los que se va a partir, se pueden deducir los mismos de la lectura de los documentos ministeriales (principalmente del programa).

En este sentido en el documento se maneja la idea de pobreza fuertemente asociada al ingreso, basándose en la medición a través de la línea de pobreza (LP). Los datos presentados en el mismo para medir y para comparar la evolución de la pobreza en el país son medidos por LP y por NBI. Más allá de la fuerte asociación de la pobreza rural al bajo ingreso monetario, cabe señalar que desde el programa mismo se promueven acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los individuos no solo a través de la promoción de la competitividad y el aumento a los ingresos. Se propone apostar también al desarrollo personal y cultural a través de instancias de capacitación y al desarrollo social a través de la participación en actividades grupales (comisiones, grupo de productores, etc.). Es decir, en el programa si bien se parte de la idea de que la pobreza está fuertemente asociada a los ingresos y el desarrollo productivo no se deja de lado las otras dimensiones que hacen a la vida de los individuos, más adelante veremos qué es lo que sucede en los hechos.

Se reconoce que “las soluciones a las diversas problemáticas de los pobres del campo requerían un abordaje integral e interinstitucional y la sensibilización de actores institucionales con injerencia en el desarrollo rural...” (PUR, 2011: 76). Incorpora a las estrategias, además de los subsidios económicos para la mejora de la competitividad y otras estrategias productivas, aspectos que hacen al desarrollo social, institucional y de las capacidades de los individuos.

A partir del 2005 específicamente los cambios implementados en el PUR implicaron una serie de redefiniciones conceptuales, acciones y estrategias nuevas en pro de lograr la mejora en la calidad de vida de los pobladores rurales pobres, población objetivo de dicho programa.

El trabajo de intervención a través del PUR se enmarcó en una concepción del desarrollo como proceso de transformación de la realidad social, llevando implícita la idea de cambio y de proceso con un sentido definido. Desde esta perspectiva el proceso de transformación debe seguir los principios de igualdad, justicia y solidaridad, generando cambios en las estructuras dominantes en lo político, económico, social y cultural (PUR, 2011). De esta forma no solo se apuesta a lograr transformaciones en el plano económico,

sino que también se den de forma integral en todas las dimensiones de la vida de los individuos pobres.

Desarrollo y pobreza son dos conceptos que van de la mano, necesariamente cuando hablamos de superación de la pobreza debemos pensar en un modelo de desarrollo que prevea acciones en pro de la mejora de la calidad de vida de los individuos pobres a través de estrategias que contemplen todas las dimensiones de la vida de los mismos.

Desde esta perspectiva la definición de un modelo de desarrollo rural sustentable debe estar regida por la inclusión social, entendida ésta como el resultado de una construcción de ciudadanía capaz de recuperar la dignidad de las personas, generar acceso a empleo y renta decente y participación en las instancias decisorias de la población más marginada de la campaña. (PUR, 2011: 27)

En el marco de las políticas públicas implementadas desde el Estado para la superación de la pobreza rural

“El desarrollo se concibe en un sentido amplio, atendiendo variables relativas al crecimiento productivo y económico de los colectivos e incluyendo variables individuales y sociales de calidad de vida. Por tanto las acciones para el desarrollo rural no se deben reducir meramente a lo productivo sino que deben ser enfocadas a todas las áreas de la calidad de vida de la población rural” (ídem).

Como ya se ha señalado desde el PUR y como estrategia para reducir la pobreza se hace un fuerte hincapié en el aumento del ingreso a través de la mejora en la productividad y competitividad, sin embargo no es lo único sino que es acompañado por una apuesta al desarrollo institucional, fortalecimiento de las redes sociales a través del impulso al trabajo en grupo mediante las instituciones presentes en la zona. En este sentido si bien se tiene presente las dimensiones de corte más social desde el programa en los hechos hay falencias importantes en la implementación de las estrategias.

Por su parte y al igual que el PUR, para el caso del PROINDER tampoco se encuentra un marco teórico explícito respecto de los conceptos manejados en el mismo y en los cuales se basan las estrategias, sino que se deducen de la lectura de los documentos ministeriales. Desde los programas de desarrollo rural (PDR) en Argentina y de acuerdo con Manzanal se considera al “desarrollo rural como el conjunto de acciones y practicas públicas

y privadas dirigidas a atender las necesidades de los productores y familias rurales de menores recursos para mejorar su calidad de vida” (Manzanal, 2005:11)

Manzanal propone una concepción de PDR más allá de que incluye en su denominación la palabra desarrollo, paradójicamente se muestra desde sus orígenes de forma muy limitada. Primero porque se circunscribió a trabajar con grupos de actores rurales pobres, cada grupo fue atendido de forma individual y de acuerdo a sus requerimientos (con objetivos vinculados a la mejora de la calidad de vida o de prácticas organizativas). En segundo lugar sus logros fueron muy limitados tanto en el número de grupos que fueron beneficiarios como en el financiamiento destinado a esto (Ídem). En cuanto a las mediciones el programa basa sus estrategias en la lucha contra la pobreza rural en función de mediciones por NBI y LP en contados casos. Es así que también se observa que el mayor foco del programa está en el desarrollo productivo y económico, centrándose en estas áreas como solución a la pobreza.

Siguiendo a Murmis y Craviotti (2001) señalan que los datos censales con que se cuenta dan un enfoque parcial de la pobreza, básicamente de pobreza absoluta medida por NBI, como son vivienda y educación, se destaca que casi no se cuenta con estudios rurales que midan la pobreza absoluta por LP.

Las mediciones de línea de pobreza se basan en datos urbanos, salvo en estudios de áreas reducidas. Del mismo modo, no hay material general para diferenciar pobreza e indigencia en el nivel nacional. Tampoco contamos con datos sobre pobreza relativa rural, pues tales estudios se basan en datos globales o en datos urbanos. (Murmis y Craviotti, 2001:7)

Al igual que el PUR los criterios utilizados para la medición y tratamiento del tema son principalmente de corte económico, sin embargo también se plantea desde el programa el tratamiento integral de la pobreza y de las posibles soluciones al flagelo. La propuesta del programa en cuestión plantea la implementación de una serie de estrategias que incluyen subsidio monetario para el desarrollo productivo, fomento de las capacidades organizativas, desarrollo institucional, capacitaciones, etc. Sin embargo en los hechos se termina trabajando fuertemente en los aspectos económicos productivos, quedando en un segundo plano lo que tiene que ver con el desarrollo institucional, el fomento a las capacidades de organización autogestión, etc.

De acuerdo con Soverna (2004) “Los datos de pobreza manejados por el programa, definen la meta del desarrollo rural, cuyo propósito es superar la pobreza y hacerlo principalmente a través de la producción (agropecuaria y no agropecuaria)”. (10) La autora plantea que esta definición deja de lado dos grandes tipos de problemas a superar por parte de los campesinos y la población rural pobre: En primer lugar, problemas estructurales que inciden directamente en el desarrollo productivo, y en segundo lugar otras características de la pobreza rural que subyacen a la producción.

En este sentido los problemas comunes a los pequeños productores son estructurales, falta de tierra o de titulación o de agua para riego, de capital, de escala (que traen aparejados los de organización), pero también problemas tecnológicos, de capital de explotación para adquirir insumos, de comercialización de lo producido y de las condiciones de infraestructura para llegar con la producción a los mercados. (Segundo, los problemas relacionados con las condiciones en que los productores llegan a la producción, es decir, las otras dimensiones de la pobreza, como son el envejecimiento de la población rural, la falta o escasez de capacitación o educación en general, los problemas de salud, las malas condiciones de la vivienda, la infraestructura de comunicaciones, esparcimiento y de las condiciones generales de vida (Soverna 2004: 10).

Sin embargo, ambos programas convergen presentando alternativas similares para la superación de la pobreza. Se pone énfasis en estrategias para el desarrollo económico de los sectores más pobres del medio rural (subsidios totales o parciales, etc.) y en ampliar las capacidades de gestión, organización y comercialización de los productos de los pequeños productores. Se promueven estrategias colectivas de trabajo con la creación de grupos de productores que de forma conjunta desarrollen actividades de producción, gestión y/o comercialización de sus productos para acceder a mercados que principalmente por un tema de escala no acceden de forma individual.

Se promueve desde los dos programas diferentes estrategias como, la capacitación y el apoyo técnico social y productivo, el desarrollo de las capacidades de autogestión, comercialización, y el ejercicio de sus derechos ciudadanos. La participación en espacios de decisión y grupos de presión (comisiones fomentos, mesas de trabajo, asociaciones de productores, mesas de desarrollo) les permite canalizar demandas y ser parte de las resoluciones que atañan a su comunidad y sector productivo. Estos espacios además,

pretenden ser facilitadores y/o promotores del trabajo asociativo como forma de franquear barreras asociadas al problema de escala que los caracteriza.

Si bien en el discurso plasmado en los programas queda claro el reconocimiento de la necesidad de abordar el tema de forma integral y de trabajar en potenciar el desarrollo de algunas dimensiones de la vida de los individuos como lo social, cultural, institucional, financiando proyectos comunitarios, proyectos que mejoran la calidad de vida de las mujeres rurales y de comunicación, el énfasis principal de dichos programas sigue siendo el desarrollo económico productivo. Es decir, si bien ambos programas convergen en una concepción de pobreza integral se observa una clara predominancia de las estrategias económico productivo sobre las de carácter socio cultural.

En ambas concepciones se aboga por la apuesta al desarrollo con inclusión y sustentable en el tiempo, que permita a las comunidades superarse económica social y culturalmente. Sin embargo y como ya se mencionó anteriormente, el mayor énfasis para la superación de la pobreza esta puesto en las estrategias económicas y productivas a través de subsidios, microcréditos y estrategias de inserción a mercados, lo que termina predominando ampliamente a la hora de la implementación del mismo quedando relegadas y en clara falta la propuesta socio cultural.

La propuesta de fortalecimiento institucional y descentralización de recursos con un anclaje territorial es común en ambos programas, a través de las instituciones presentes en los territorios los mismos ofrecen la posibilidad de canalizar demandas, dar respuestas más rápidas y con un nivel de conocimiento mayor de la problemática en casos puntuales, así como de contar con equipos técnicos capacitados en el territorio que sirvan de nexo con el programa a nivel central.

En este sentido en Argentina las instituciones provinciales o locales tienen un mayor margen de autonomía que en Uruguay por las diferencias en el sistema político. Uruguay si bien y a través de las oficinas territoriales del MGAP y la DGDR tiene capacidades técnicas instaladas en los territorios, en términos de recursos económicos depende del MGAP a nivel nacional. En el caso de Argentina además de los las oficinas territoriales del MAGyP específicamente del PSA presentes en las provincias y/o localidades las mismas cuentan con técnicos propios, que le dan un marco común a algunos territorios y con fondos provinciales y locales en mayor o menor medida dependiendo la provincia, lo que también implica un

desafío mayor en términos de coordinación en la implementación de los programas y en el trabajo en territorio corriendo riesgo de superposición de recursos.

Vale aclarar que las herramientas utilizadas para la medición de la pobreza rural son los censos generales y agropecuarios en el caso de Argentina y éstos, más las encuestas continuas de hogares en el caso de Uruguay. Esto nos da la pauta de que la información que tenemos de la pobreza rural es principalmente cuantitativa no diciendo nada respecto de las condiciones subjetivas de la misma.

La idea que subyace es poder mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales pobres mediante las diferentes estrategias planteadas. De esta forma y si esto se pudiera consolidar se podría achicar la brecha de desigualdad existentes en ambos países.

Queda la interrogante de que tan sustentable resultan las estrategias económicas productivas implementadas, es decir, si luego de la finalización del programa logran seguir avanzando en este sentido, o si por el contrario vuelven a caer en el círculo vicioso de la pobreza. ¿Se logra generar un cambio a largo plazo? O por el contrario mejoran su situación por la ayuda económica, técnica, etc. que brinda el programa pero luego de retirado el mismo de territorio vuelven a caer en la antigua situación.

IV. iii. La participación de los pobladores rurales en el proceso

Con el análisis de esta dimensión se pretende ver qué tipo de participación de los beneficiarios se prevé desde los programas, en qué etapas está prevista y qué se busca lograr a través de la misma.

En el caso del PUR la participación de los actores beneficiarios del programa es una dimensión central del mismo, apostando a generar espacios de participación que permitan el desarrollo de los pobladores:

Se buscó, desde un inicio, el involucramiento y la participación con poder de decisión de la población objetivo del PUR, como de los diversos actores sociales presentes en el territorio, para la realización de diagnósticos de la realidad local y la elaboración e implementación de las propuestas a desarrollar; en el entendido de que la práctica popular de la participación y decisión real permite el sostenimiento en el tiempo de las acciones implementadas (PUR, 2011: 131).

A través de diferentes estrategias como los talleres en las instancias del diagnóstico, los espacios de capacitación, las mesas de desarrollo rural, los talleres de intercambio con otros grupos de productores, los espacios en las mesas interinstitucionales se buscó propiciar y desarrollar el intercambio y el involucramiento de los productores vinculados al programa.

La estrategia del Proyecto Uruguay Rural consistió en la búsqueda de la institucionalización de las políticas y de las acciones de desarrollo rural para la sostenibilidad de las mismas, fortaleciendo el rol y las capacidades del MGAP, revitalizando y fortaleciendo las organizaciones de productores/as familiares y asalariados rurales y promoviendo el desarrollo de espacios donde las instituciones públicas y privadas locales se encuentren e intercambien los planteos de políticas de desarrollo (PUR, 2011:415).

En este sentido y retomando el marco teórico se acuerda en que estos espacios son generadores de capital social, de acuerdo a lo planteado por Riella y Vitelli (2005) producir capital social entre grupos dependientes consigue fomentar la acción colectiva y les permite una ampliación y fortalecimiento de su ciudadanía. La ampliación y fortalecimiento de la ciudadanía a través de la participación e involucramiento de los individuos en las diferentes instancias generadas y en las que se debaten cuestiones referentes al desarrollo y bienestar de sus comunidades en general, son algunas de las estrategias entendidas como fundamentales para lograr el desarrollo territorial rural.

Una de las cuestiones altamente valoradas por los productores y pobladores rurales vinculados al programa que se destacó es “la trama de vinculación comunitaria, relaciones interpersonales... espacios comunitarios”, ya que permitió romper el aislamiento entre pares, ampliar el acceso a la información, lograr soluciones en conjunto, el saberse reconocido y escuchados por el Estado. Todos estos aspectos son los que sustentan y fortalecen a la organización de los pobladores rurales (PUR, 2011).

En este sentido contar con espacios que permitan intercambiar opiniones, aprender del otro, compartir experiencias, tomar decisiones en conjunto y/o debatidas con otros, entre ellos técnicos y pares, brinda acceso a información y respaldo que de otra forma no se tienen en medios rurales.

Solucionar las necesidades básicas más acuciantes tiene también como objetivo generar capacidad de cogestión e involucramiento de las comunidades y organizaciones en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas; por

ello es fundamental trabajar en la profundización del fortalecimiento organizacional comunitario (PUR, 2001:131).

En lo que al PROINDER Adicional refiere, la participación de los productores y pobladores involucrados en el programa es al igual que en el caso del PUR una dimensión central.

A través de las estrategias de asistencia y capacitación se buscó

“incrementar el capital social en las zonas de intervención, a fin de facilitar el logro de los objetivos de los subproyectos aún luego de concluido el PROINDER Adicional, generando a la vez un capital institucional de atención estable a este tipo de población” (PROINDER, 2010:32).

En ambos programas se previó la participación de la población objetivo a lo largo de todo el proceso en la etapa de diagnóstico y elaboración de la estrategia a implementarse, durante el desarrollo del programa y en la etapa de evaluación del mismo, además los productores participaban de las unidades provinciales en las que se toman decisiones respecto de que cuestiones se financian, cuales priorizar, entre otras cuestiones. En la etapa diagnóstico se consultaban en instancias grupales las demandas de los diferentes territorios, discutiendo las diferentes alternativas planteadas y trabajando sobre las posibles propuestas a presentar en los sub proyectos.

Durante el transcurso del proyecto la estrategia de participación se centró en el fortalecimiento de los grupos a través de la discusión y el debate sobre los objetivos de los sub proyectos y las estrategias a seguir para el logro de estos. A través de la figura de los técnicos se hizo un seguimiento de las familias involucradas tanto a nivel individual como a nivel grupal.

Por otro lado se dieron las instancias de trabajo grupal que se nuclearon en torno a las capacitaciones (en áreas productivas, económicas y sociales) y encuentros con grupos de productores de diferentes territorios. Se buscó con estas instancias dar elementos a los beneficiarios respecto de algunas temáticas que le permitieran contar con otras herramientas a la hora de producir, comercializar y/o gestionarse. Además se orientó a promover y estimular el trabajo colectivo, la capacidad de autogestión, y el intercambio de saberes tanto entre pobladores como con y entre los técnicos.

Estas instancias también permitieron a las instituciones nacionales, provinciales (en el caso de Argentina) y locales contar con un número de técnicos empapados en la realidad rural de los distintos territorios lo cual fortalece las capacidades locales instaladas.

En cuanto a las estrategias de participación implementadas por los programas - al igual que en el resto de las estrategias- ambos programas son muy similares. Más allá de que las fuentes de financiamiento son diferentes la idea central de los programas y las estrategias para el logro de los objetivos son muy semejantes en ambos casos.

Detrás de cada programa y a través de las instancias de participación está la idea de promover las capacidades locales de autogestión, el involucramiento de las comunidades locales en el proceso de desarrollo de las mismas, el ejercicio libre e informado de la ciudadanía y el control en el proceso de implementación de las políticas entre otras cosas. El estímulo al desarrollo del capital social a través de la promoción de la participación en diferentes ámbitos e instancias en el marco del programa es uno de los objetivos centrales en ambos casos. En el entendido que:

Las mismas son instancias y espacios muy escasos en las zonas rurales por lo que no se genera el capital social necesario para el desarrollo rural. Producir capital social entre grupos dependientes consigue fomentar la acción colectiva y les permite una ampliación y fortalecimiento de su ciudadanía (Riella y Vitelli, 2005).

Se entiende que este es un proceso que debe mantenerse a largo plazo para lograr la sostenibilidad de la participación y un involucramiento real. Es decir, que más allá de cada programa se pueda lograr hacer sostenible estos espacios de intercambio y de debate en las comunidades rurales ya que en muchos casos son éstos los únicos espacios de socialización con los que se cuenta en el medio. Por otro lado si la participación en las actividades propuestas por los programas no se da espontáneamente ni permite a los participantes lograr una integración real, con aportes y discusiones en un marco de respeto y de horizontalidad corre riesgo de transformarse en una mera formalidad sin aportes importantes al desarrollo de las comunidades involucradas, o lo que es peor, generando rechazo y aislamiento de este tipo de actividades. Otra cuestión que menciona Manzanal 2005 a tener en cuenta respecto de la estrategia de participación es que la participación en este tipo de programas funciona especialmente a modo de “consulta” sobre determinados y delimitados temas principalmente durante la etapa de diagnóstico de los programas.

Por otro lado el desafío es poder lograr que sean espacios reales de debate en el que se dé una “participación fuerte” de los actores y no meras instancias de cumplimiento de lo requerido por el programa. Teniendo en cuenta las cuestiones planteadas cabe preguntarse qué tipo de participación se logra y quienes son los que más participan. Es decir: ¿estas estrategias potencian el accionar de actores vinculados a las acciones colectivas? ¿Se logra la participación de quienes han estado históricamente relegados y que tienen la necesidad imperiosa de cambiar su realidad a través de acciones puntuales que promuevan el desarrollo de sus capacidades?

Otra cuestión a tener en cuenta y no tan fácil de evaluar es el tipo de participación y el real involucramiento de quienes más necesitan desarrollar y ampliar sus capacidades. Es de suponer que para pequeños productores muy pobres, con poca o nula educación, sin vinculación ni redes personales, casi sin acceso a información y/o capacitación e intercambio, estas instancias sean altamente positivas en la medida en que logren un involucramiento real de todos o la mayoría de los integrantes del grupo. Sin embargo, es muy común ver que quienes más participan y se involucran son actores tradicionalmente vinculados a diferentes actividades en el medio, con cierta capacidad de gestión e involucramiento en las cuestiones que atañen a su comunidad, con un nivel educativo algo más alto que el resto, y con cierto capital económico mayor. De esta forma quedan más relegados aquellos individuos que deberían ser los que mayor participación y beneficios obtuvieran de estos programas, pero que, por diferentes razones quedan fuera o teniendo una participación marginal en el proceso. En este sentido se acuerda con Manzanal, 2009 cuando plantea que se observa un corrimiento hacia arriba de la población objetivo de los programas de desarrollo, es decir por varias razones la población más pobre muchas veces no alcanza a lograr el beneficio, sea por falta de información, de medios para gestionar, redes, etc.

Cabe preguntarse qué tipo de participación real se logró durante todo el proceso y que tanto fue considerada la opinión de los beneficiarios a la hora de la elaboración de los sub proyectos. En este aspecto pueden verse diferencias entre lo que se busca desde el territorio y lo que se pretende desde las agencias, corriendo el riesgo de que la opinión que quede relegada sea la de los beneficiarios.

En general y más allá de que la implementación de los programas sea una herramienta importante tanto en términos cuantitativos como cualitativos en lo que hace a la lucha contra la pobreza rural, el análisis de los mismos deja ver cómo y más allá de las diferencias territoriales seguimos implementando programas iguales en territorios –en algunos casos-

sustancialmente disimiles, seguramente debido a que los mismos son pensados y financiados por agencias conformadas por países desarrollados.

IV.iv. Las principales fuentes de financiamiento

Tal como se adelantara en el apartado metodológico con el análisis comparativo de las fuentes que financiaron los programas estudiados se buscó ver cuáles son las agencias financiadoras en cada caso, si son las mismas para cada programa, así como ver cuáles son las semejanzas y diferencias entre ambas.

En ambos casos los financiamientos principales vienen de agencias internacionales. En el caso del PUR el mismo fue financiado por el FIDA¹⁴ y el Estado uruguayo, el PROINDER por el Banco Mundial, el Estado argentino contando además en este caso con algunos aportes de recursos provinciales. Estos organismos internacionales financian programas en países en “vías de desarrollo” o “sub desarrollados” a través de fondos que devienen de los aportes de los países miembros. Dichos programas se enmarcan en planes de desarrollo que vienen siendo promovidos desde los países desarrollados a través de los mencionados organismos.

El PUR es un convenio entre el Estado Uruguayo y el FIDA.

El presupuesto total para la ejecución del PUR fue de US\$ 22.248.527, de los cuales el préstamo de FIDA ascendía a US\$ 14.341.503 (64,5%) y la contrapartida del MGAP a US\$ 7.907.023 (35,5%). La ejecución financiera, por año, para el período 2001-2011, según fuente de financiamiento, muestra una ejecución del 100% de los fondos previstos, superando levemente esta cifra debido a diferencias en el tipo de cambio (OPYPA, 2011: 414). El plazo de ejecución para este convenio fue desde el año 2001 al 2011.

Por otro lado el PROINDER fue posible mediante un convenio de co financiamiento entre el Estado Argentino (SAGPYA en primera instancia luego el MAGYP a través de la UCAR) y el Banco Mundial (BIRF¹⁵). El Convenio de Préstamo BIRF 4212 AR aportó USD 100 millones para el financiamiento de la primera etapa y el BIRF 7478 AR, USD 45 millones al PROINDER Adicional que tuvo un aporte local

¹⁴ <http://onu.org.gt/onu-en-guatemala/agencias/fida/>

¹⁵ <http://www.bancomundial.org/es/who-we-are/ibrd>

de USD 9 millones. USD 25 millones del primer préstamo fueron destinados a la emergencia agropecuaria de 1998¹⁶.

En ambos casos los agentes financian parte de los proyectos, dejando una contraparte a los Estados nacionales. En este sentido en ambos países la apuesta al desarrollo rural a través de estos y otros programas implica el endeudamiento de los mismos con estas agencias, además del aporte de fondos propios que se hace en este marco. De todas maneras y más allá del endeudamiento que genere para los países y las críticas que pueda hacerse debido a las mismas, el acceso a créditos de este tipo es la única vía que tiene los países pobres de acceder a recursos económicos para luchar contra la pobreza. Si ésta lucha resulta efectiva o no, si las estrategias son las adecuadas o si los resultados son los esperados, es una discusión no menor que sin dudas deberemos darnos.

Las estrategias, objetivos y herramientas de las agencias financiadoras son similares, más allá de tratarse de diferentes instituciones financieras, muchos de los países que las componen son los mismos lo que explica también el hecho de que los programas estudiados sean muy similares.

Ambos agentes trabajan en pro del desarrollo de las comunidades más vulnerables en términos socio económicos a través de programas implementados en países en los de menos recursos, teniendo como principal objetivo el desarrollo económico de dichas comunidades. Debemos tener en cuenta que son agentes financieros constituidos por países desarrollados que de alguna manera buscan el desarrollo siguiendo un modelo pensado diseñado e implementado de acuerdo a sus directrices. Esto es, si bien se implementan programas con una fuerte apuesta al desarrollo institucional, territorial y de base, siguen siendo modelos pensados desde países con características muy diferentes a las de los países receptores de los mismos.

Más allá de que los objetivos de estas agencias sean la lucha contra la pobreza, contribuir al desarrollo rural, no dejan de ser agencias financieras por lo que puede decirse que los países en desarrollo son parte de su “cartera de clientes” ante lo cual la intervención de estas en los países en desarrollo no deja de ser parte de sus intereses financieros.

En este sentido desde RIMISP se hace un fuerte crítica a principales fuentes de financiamiento los programas de Desarrollo Rural implementados en Argentina, que por otro

¹⁶ Tomado de <http://www.ucar.minagri.gob.ar/index.php/proinder>

lado son las mismas que para Uruguay y casi todos los países de América Latina, planteando que: “la razón de estos programas es atender intereses económicos y financieros de las mismas fuentes que financian estos programas y que dicen preocuparse por la pobreza rural” (Manzanal, 2005: 24). Cabe preguntarse si esto puede estar explicando- al menos en parte- el fracaso de las políticas en la lucha contra la pobreza que se vienen implementando desde hace décadas.

IV. v. Las evaluaciones realizadas

Tal como se adelantó en el apartado metodológico en esta dimensión se intenta analizar las evaluaciones realizadas a ambos programas, poniendo el principal énfasis en quienes son los encargados de llevar a cabo la misma- esto es si se encarga la misma institución que los implementa o evaluadores externos,- donde está puesto el foco de las dichas evaluaciones, las principales herramientas utilizadas y cuáles son los resultados obtenidos más destacados en cada programa.

En este sentido en Uruguay la evaluación del programa es realizada por la Unidad de Seguimiento y Evaluación del PUR (MGAP-DGDR) en la instancia de cierre del mismo. La finalidad es presentarla al FIDA y al Estado uruguayo, así como también divulgar la información a población objetivo, instituciones involucradas en la temática y población en general.

Desde las autoridades del PUR se esperó que la evaluación e informe de cierre del programa constituyeran una vía en pro de la democratización de la información. La democratización de la información sobre el uso de los fondos públicos y el acceso abierto a información sobre logros y objetivos de las políticas públicas implementadas brindan la posibilidad de hacer uso de ella para fines académicos, técnicos, institucionales y/o meramente informativos(PUR,2011).

Teniendo presente las desigualdades territoriales en el país ésta herramienta es aun de mayor importancia en cuanto permite a la población rural acceder a información respecto de los proyectos en los cuales participaron o puedan llegar a participar. Cabe esperar también que esta herramienta brinde la posibilidad de generar mayor compromiso o acercamiento de los pobladores en cuanto vean reflejados en los informes y documentales los aportes y/o experiencias en el proceso de desarrollo del programa de ellos o sus pares.

Desde el programa se entendió que era necesario hacer la evaluación en el cierre de las propuestas que se desarrollaron en los territorios de su impacto y resultados en las condiciones de vida de los destinatarios nucleados en las organizaciones, y además evaluar las políticas diseñadas e implementadas vinculadas al desarrollo rural y agropecuario.

Desde el PUR se buscó Evaluar las políticas diseñadas por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a través de la DGDR y, en particular, del Proyecto Uruguay Rural y el impacto de su implementación en las condiciones de vida de los sectores más postergados del medio rural (asalariados, desocupados, productores familiares)(PUR, 2011).

Un resultado esperado de esta instancia es que la evaluación brindara aprendizajes y antecedentes que sirvieran en el diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural a las instituciones vinculadas a estas políticas principalmente y en particular para la DGDR y el MGAP. Por otro lado la evaluación puso a disposición de estos últimos conocimientos respecto de la situación de los productores rurales y la perspectiva de las organizaciones vinculadas al Programa (PUR, 2011).

Cabe destacar que inicialmente se propuso realizar una evaluación de impacto pero que esto no fue posible debido principalmente a la inexistencia de una línea de base para los principales indicadores del Proyecto. De todas formas se logró una evaluación de resultados y de percepción de los involucrados (Ídem).

Con el apoyo de las restantes Unidades del Proyecto en diferentes etapas, los técnicos tuvieron un papel fundamental ya que fueron fundamentales en la coordinación de las actividades de evaluación, sobre todo en la fase de campo en los respectivos territorios de inserción.

Fue una instancia que más allá del interés institucional por conocer los resultados para conocer la situación final de los productores involucrados, poder proyectar y o corregir estrategias futuras, estuvo pautada en el convenio marco con el FIDA. Es decir, la evaluación fue una instancia obligatoria, parte del acuerdo de financiamiento realizado mediante la firma el convenio.

Los objetivos de la evaluación fueron:

- 1) Evaluar las políticas diseñadas por el ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca a través del PUR, los logros/impactos en las condiciones de vida, la organización y la comercialización desde la perspectiva de su población objetivo. 2)

Evaluar aspectos generales de la metodología de trabajo y forma de implementación del PUR desde la perspectiva de su población objetivo (PUR, 2011:24).

Instrumentos de la evaluación

El proceso de evaluación comenzó con la fase de diseño de los instrumentos en el mes de febrero del año 2010, coincidiendo con el último año de ejecución del programa, y finalizó en marzo de 2011. Los instrumentos desarrollados para la evaluación se orientaron a relevar la opinión de los actores vinculados al accionar del Proyecto Uruguay Rural sobre las políticas diseñadas y la estrategia implementada para el desarrollo rural, y la percepción de estos respecto a los logros/ impactos alcanzados en las condiciones de vida, en el nucleamiento organizativo y en la inserción en las cadenas productivas de los sectores destinatarios de tales acciones. Esto se realizó con énfasis en los destinatarios, técnicos de campo y representantes técnicos (PUR, 2011).

A continuación se presenta un cuadro resumen con las herramientas utilizadas para la evaluación del programa

Cuadro 3.

Herramientas de la evaluación

Herramienta Utilizada	Con la población objetivo	Por microcrédito	Con técnicos extensionistas	Con los representantes técnicos
	<p>109 talleres de cierre y evaluación con grupos y organizaciones de destinatarios</p>	<p>1 Taller de evaluación con analistas de microcrédito</p>	<p>140 encuestas a técnicos de campo vía correo electrónico</p>	<p>9 entrevistas, identificando logros y dificultades en los ejes de acción y herramientas del PUR</p>
	<p>541 encuestas a destinatarios en su mayoría llevadas a cabo en la misma instancia de taller</p>	<p>2 talleres de evaluación con integrantes de CCL(1 en zona norte y 1 en zona sur)</p>	<p>1 taller de evaluación con 21 técnicos de campo.</p>	<p>8 entrevistas a responsables de instituciones públicas con las que el PUR coordinó acciones</p>

Fuente: Elaboración propia en base a PUR 2011

Puede apreciarse en el anterior cuadro que las herramientas implementadas para la evaluación consideran la opinión de todas las partes involucradas. En este sentido, se destaca que recoge la visión de la población objetivo, técnicos de campo, los representantes técnicos y de las instituciones que coordinaron actividades con el proyecto.

También se tuvo en cuenta que estuvieran presentes las voces de todo el territorio en cuanto a la evaluación el microcrédito, participando en esta etapa todos los analistas de micro crédito del país y planteándose dos instancias, una en el norte y otra en el sur del territorio de forma de que todos pudieran participar.

Para la encuesta a técnicos extensionistas, la metodología de aplicación electrónica posibilitó el acceso al formulario de forma más rápida, cómoda y accesible sorteando las distancias, costos de aplicación de la misma, entre otras cosas, que hacerla cara a cara. En este sentido e destaca que el taller de evaluación permite complementar la información recabada mediante las encuestas.

Las entrevistas a representantes técnicos y a responsables de instituciones que coordinaron acciones en el marco del PUR (MEVIR, INC, UDELAR, INIA, UTE, OSE, MIDES, CEIP) permiten dar una mirada cualitativa de los logros y dificultades de la implementación del proyecto.

No se remarca en este documento por el diseño de evaluación el resto de la información respecto de criterios tomados para la selección de los casos, las consignas y demás información¹⁷.

Principales resultados

La evaluación del programa arrojó una importante cantidad de información que permitió al MGAP, los técnicos, académicos e instituciones en general conocer más en profundidad la realidad de los productores rurales pequeños y medianos del país, conocer a su vez los cambios mejoras y/o retrocesos en el sector y si estos son o no producto de la implementación del programa.

¹⁷ Ver <https://www.ifad.org/documents/10180/e814e87d-7c52-436c-a13a-4056f4f575c1>

Más allá de los resultados en cuanto a la calidad de vida de la población objetivo se destaca el énfasis puesto en el proceso de aprendizaje que se promovió en el marco del programa, no solo para la población objetivo sino también para los técnicos de las instituciones públicas involucradas en el mismo. De alguna manera se deduce de lo antes planteado que los resultados del proyecto son en términos de aprendizaje institucional la base para futuros trabajos con el medio, dejando - entre otras cosas- una masa de técnicos capacitados y con conocimiento de la realidad rural.

El proyecto ejecutó el 100% de los fondos que estaban previstos, superando la cifra debido a diferencias en el tipo de cambio. Se destaca en la evaluación del PUR que este significó un grado indiscutible de avance respecto de las metas previstas (PUR, 2011).

Respecto del componente desarrollo institucional y participación se destaca en la evaluación que las metas pudieron cumplirse superándose ampliamente, en este sentido se logró la creación de la DGDR en 2005 el establecimiento en el presupuesto - período 2010-2015 - la asignación de fondos para el funcionamiento, inversiones y contrapartidas para endeudamiento. Además se creó la unidad de descentralización con funciones y espacios en la toma de decisión articulada asociada a la misma, habilitando en ese marco la puesta en funcionamiento de la figura de los Directores departamentales, el Consejo Agropecuario Departamental, las Mesas de Desarrollo Rural y los Consejos Agropecuarios Departamentales.

Otro logro importante destacado en el documento es la participación en las Mesas de Desarrollo Rural de 247 organizaciones de productores familiares, sociales y asalariados rurales, y de 162 grupos de productores familiares y asalariados rurales. Sumando esto 409 grupos que participan de las mismas. La participación de 500 destinatarios del programa en el primer encuentro de la PAF y 700 en el segundo. La vinculación a organizaciones de primer grado de 77 grupos de productores y la capacitación en aspectos organizacionales de 47 organizaciones del medio rural. Cabe destacar aquí el carácter principalmente cuantitativo de dicha evaluación.

En cuanto al sub componente focalización y estrategia de priorización se destaca como resultado la implementación de 10 mesas de desarrollo rural con montos efectivos para las operaciones en el marco de las mismas. Se entiende que las Mesas de Desarrollo Rural son una herramienta fundamental en el proceso de desarrollo de las comunidades rurales, estos espacios se vuelven más importantes aun en las

comunidades más pobres y/o más alejadas de los principales centros poblados como en el caso del norte del país. Que dicha herramienta cuente con montos efectivos para accionar da la posibilidad de trabajar con proyección a futuro y por lo tanto irse fortaleciendo como espacio de intercambio, discusión y canalización de demandas (PUR, 2011).

Dentro de los resultados destacados del programa en el componente servicios de apoyo a la producción destacan: la presencia de 96 organizaciones de productores o asalariados rurales que gestionan servicios de Asistencia técnica y extensión rural, fueron 2118 las familias que recibieron servicios de infraestructura autogestionados y se ejecutaron 18 proyectos con 17 grupos o instituciones que gestionan infraestructura.

Para el subcomponente fortalecimiento de la oferta de servicios de asistencia técnica se destaca que se logró capacitar en desarrollo rural a 160 técnicos y 6.936 fueron las familias que recibieron servicios de Asistencia técnica y extensión rural (Ídem).

En cuanto a los resultados del subcomponente comercialización y microempresas, desde el documento de evaluación se destaca que se mejoró la inserción comercial de 339 productores lecheros, de 107 productores de tomate, de 484 productores hortícolas y de 131 apicultores. Por otro lado 95 asalariados de la caña de azúcar inician actividad productiva, en este punto parece interesante indagar a futuro que pasa con estas iniciativas una vez retirado el programa.

Dentro del subcomponente fondo de microcapitalización se destacó que fueron 4.596 familias de pequeños productores y asalariados rurales que accedieron a microcapitalizaciones, mejorando sus condiciones de producción.

Respecto del componente servicios financieros rurales, dentro del subcomponente nuevos productos financieros se destaca al momento de la evaluación eran 113 los comité de créditos funcionando, 523 los pobladores rurales que participaban en los Comité de Crédito Local, que fueron 14.773 los créditos otorgados, que sumaron 7.837.163 los dólares entregados por la herramienta microcrédito, 36 los fondos rotatorios implementados con organizaciones que nuclean a productores familiares y 1.013 los destinatarios que utilizan la herramienta fondo Rotatorio(Ídem).

Por último se destaca que 28 grupos comunitarios resolvieron problemas vinculados a servicios básicos con el apoyo del programa.

Analizando las principales dimensiones evaluadas se puede afirmar que la evaluación realizada fue muy abarcativa en cuanto tiene en cuenta todas las dimensiones abordadas por el programa, así como la mirada de los diferentes actores involucrados en el proyecto (destinatarios, técnicos de campo, técnicos y la visión de los representantes de las instituciones actuantes en el medio). Si bien pudo haberse introducido algún sesgo en determinadas instancias del proceso evaluatorio, éstos son contemplados y se dejan plasmados en el informe de cierre. Tal vez la realización de entrevistas en profundidad a los destinatarios hubiera ampliado el espectro de información en cuanto a la visión de los mismos en términos de su sentir y pensar, y recoger propuestas respecto de la experiencia que claramente la encuesta no recoge. En este sentido, se entiende que también las evaluaciones están sujetas a los acuerdos plasmados con en el marco del préstamo.

Por otra parte si bien se realizó difusión electrónica de los resultados del proyecto, material impreso y audiovisual, cabe preguntarse qué accesibilidad tuvieron a ellos los productores parte de la población objetivo en particular y productores rurales en general. Se entiende que el acceso a dichos documentos resulte un aporte interesante en tanto vean reflejados sus testimonios, los logros alcanzados y las experiencias realizadas por ellos y por sus pares de distintas regiones del país. Además se entiende que dichos documentos pueden servir de base para discusiones y/o proyectos futuros en el marco de la construcción del desarrollo rural para los productores, instituciones y organizaciones sociales rurales

El PROINDER

En el caso del PROINDER los hallazgos remiten en general a la primera etapa del programa. Si bien la evaluación de impacto a la que se accedió es de fecha 2010, y está planteada como evaluación de PROINDER y PROINDER adicional, muchos de los datos – principalmente cuantitativos- hacen referencia a este periodo inicial (comprendiendo el periodo 2000.2007), no del adicional. De todas maneras se analizará la evaluación a la que se accedió ya que la misma corresponde al periodo de tiempo en estudio (2005-2015). Por otra parte si bien y como se acaba de mencionar importante cantidad de información es de la del PROINDER, no del Adicional, los cambios de una período a otro del mismo no se consideran radicales.

Al momento de evaluar el PROINDER se planteó hacer una evaluación de impacto, teniendo como objetivo general poder identificar los logros en las áreas económico-productivas y socio-organizativa del componente Apoyo a las Iniciativas Rurales, con la finalidad de conocer si la intervención generó cambios relevantes en las condiciones y capacidades de gestión para la generación de ingresos y en las modalidades y grado de participación y organización de los beneficiarios. Adicionalmente se busca evaluar los avances en la situación institucional referida al desarrollo rural (PROINDER, 2010)

Algunos de los objetivos específicos planteados tuvieron que ver con: analizar las políticas macroeconómicas y sectoriales viendo sus implicancias para la pertinencia y ejecución del proyecto, hacer un análisis de la pertinencia que tuvo la intervención del proyecto relacionado a las necesidades de la población rural beneficiaria, hacer un análisis comparativo tomando como base los indicadores medidos en el diagnóstico de base, buscando con esto mensurar los alcances de las metas establecidas al iniciar el PROINDER.

Por otro lado, ver que eficacia tuvo la intervención, en relación al logro de los objetivos específicos del proyecto, analizar qué impacto tuvo el programa en los ingresos y activos de los hogares de la población beneficiaria, indagar respecto del fortalecimiento del capital social y el empoderamiento de las organizaciones a las cuales pertenecen los beneficiarios (PROINDER, 2010).

Para el programa fue importante valorar la eficacia de las acciones promovidas desde el componente de Fortalecimiento Institucional, y los efectos de estas sobre la capacidad institucional para el desarrollo rural, hacer un análisis del nivel de participación de los gobiernos provinciales, las organizaciones de productores y organizaciones no gubernamentales en las actividades realizadas por el componente Fortalecimiento Institucional.

La evaluación realizada fue de tipo participativa, es decir:

La evaluación de impacto pretende no sólo conocer los resultados favorables y desfavorables que produjo determinada estrategia de política pública, sino también ayudar a los beneficiarios y las comunidades a identificar aspectos del desarrollo, buscando que puedan maximizarse los resultados positivos y minimizar el daño de los impactos negativos: (PROINDER, 2010: 20).

Es importante destacar que este proceso de evaluación, además de cumplir su función principal de evaluar, actúa como una instancia más de aprendizaje en tanto permite identificar fortalezas y debilidades del proceso.

En este sentido y como la define el Banco Mundial 2017, la evaluación de impacto es una evaluación orientada a medir el bienestar de los individuos que puedan atribuírseles a la acción de un programa o política determinada. En el caso puntual del PROINDER se trata de una evaluación ex Post, ya que fue realizada una vez terminada la ejecución del programa y está principalmente orientada a detectar los cambios en la generación de ingresos y en la participación y organización de los beneficiarios (PROINDER, 2010).

Cabe destacar que respecto de los PDR en Argentina (dentro de los cuales se encuentra el PROINDER), se destaca que en general hay irregularidades en la difusión de los resultados y estudios de los mismos. “Los estudios y análisis que hacen los PDR directa o indirectamente, sean internos o contratados externamente, no se difunden adecuadamente. Hay resultados y documentaciones de los proyectos que se desconocen y otros que, como se dice comúnmente, “se cajonean” (Manzanal, 2009: 9).

En este mismo sentido en 2005 RIMISP tuvo encargada de hacer la evaluación del PSA- PROINDER pero según destaca Manzanal 2009 dichos resultados totales o parciales nunca fueron difundidos.

Sobre ésta se tendió un velo de ocultamientos, sospechas de incumplimiento, inobservancia, sobre las que tampoco nunca se informó, ni se dio a conocer las acciones y/o responsabilidades emergentes de tan anormal situación. En el presente, la falta de difusión de informes, resultados, acciones del sector público, no puede justificarse por falta de medios y recursos materiales y humanos. Ya que, quizá la mayor reivindicación de la era de Internet sea que constituye un instrumento inmejorable para la difusión, sin restricciones de tiempo y espacio de información a todo el mundo. Y, en este sentido, Internet es el medio más idóneo que se dispone actualmente para poner en práctica una efectiva transparencia de la agenda y de las prácticas de gestión pública (con sus respectivos, informes, análisis y evaluaciones). Propósito tantas veces enunciado pero tan escasamente practicado (Manzanal, 2009:9).

Corresponde aclarar en este sentido que el acceso al documento de evaluación final de este programa se accedió gracias a la buena voluntad de funcionarios del Ministerio de Agroindustria Argentino ya que en la web no se logró encontrarlo.

Instrumentos de la Evaluación

Los instrumentos metodológicos de la evaluación del programa combinaron análisis documental, bibliográfico y estadístico, utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas de relevamiento de información. Los instrumentos fueron la encuesta, entrevistas semiestructuradas y grupos de discusión. La decisión de los subproyectos que pertenecerían a la muestra se tomó en base al ingreso temporal al proyecto, por tipo y nivel de estratificación de las unidades económicas-domesticas prediales. Por su parte las submuestras de subproyectos se construyeron con familia que cumplieron con al menos un año de ejecución de los sub proyectos, excepto aquellos que completaron un ciclo productivo comercial. El criterio para la selección de las provincias fue contemplar la incorporación de una provincia por región teniendo en cuenta para la selección de las mismas la factibilidad logística para el trabajo de campo, especialmente en aquellas provincias en las que fuera difícil acceso a campo por razones climáticas. Las provincias que compusieron la muestra fueron: Salta, el Chaco, Córdoba, San Juan y Chubut.

Cuadro 4.

Tipo y número de herramientas aplicadas por Provincia

	Entrevistas a informantes claves	Grupos Focales	Encuestas
Córdoba	6	2 con 15 y 3 participantes respectivamente	88 en 3 localidades
San Juan	5	2 con 8 y 14 participantes respectivamente	50 en 3 localidades
Chaco	7	2 con 3 participantes cada grupo	95 en 3 localidades
Salta	S/d	S/d	92 en 3 localidades
Chubut	S/d	S/d	50 en 3 localidades

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Proinder 2010

Como se observa en el cuadro anterior el fuerte de la información está dado por la encuestas, complementado por entrevistas a informantes claves, técnicos y directivos vinculados a las instituciones involucradas con el proyecto y grupos focales con escasa participación.

Los resultados planteados en la evaluación son en general de un impacto positivo, destacándose que la mirada es fuertemente cuantitativa.

La evaluación se centró en dos grandes ejes, por un lado lo que hace a la evaluación de la eficiencia del programa y por otro la de impacto del mismo¹⁸.

Evaluación de eficiencia

¹⁸ Por mayor información ver documento de evaluación final Proinder 2010

En cuanto a la evaluación de eficiencia del programa en este apartado no se centrará en el análisis de la misma debido a dos cuestiones: Primero por entender que dicha información no es central para el logro de los objetivos de este trabajo, y segundo que la misma refiere al período 2000-2007, dejando sin información el período 2007- 2011, PROINDER Adicional. Sin embargo se presentaran a modo de resumen algunos resultados planteados y que se centran en el análisis de la eficiencia en cuanto a los costos, al componente de fortalecimiento institucional, al componente AIR y a los beneficiarios.

En el período 2000-2007 el monto total ejecutado fue de 61.750.415,84, de estos 50.691.122,74 (82,09%) fueron financiados por el BIRF y U\$S 11.059.293,10 (17,91%) por el Gobierno Nacional. De ese total U\$S 4.740.495,77 fueron destinados a gastos operativos y que no deben ser cargados en su totalidad al PROINDER ya que en año 2000 se ejecutó el PROEMER como parte del componente AIR, aun cuando no estuviera originalmente contemplado así. Esto imposibilitó diferenciar los costos operativos, pero los mismos representaron menos del 10% del monto total del programa. En la categoría de gastos del programa¹⁹ puede apreciarse la importancia de los subsidios para beneficiarios o familia de beneficiarios sobre el total de las inversiones del programa, en términos relativos representaron un 78%. A este monto se le debe añadir los montos destinados a capacitaciones, los que están subestimados por falta de registros. El programa se desarrolló en un marco de circunstancias particulares y ajenas al mismo desde el inicio, pero que lo afectaron, tal es el caso de la crisis económico/política que eclosionó en 2001 a nivel macro y la situación de emergencia agropecuaria severa que como es natural afecto más fuertemente a los pequeños productores rurales, población objetivo del mismo (PROINDER, 2010).

Debido a estas circunstancias hubo que implementar un programa de emergencia (PROEMER) que fue ejecutado dentro del componte AIR como se mencionó anteriormente. La ejecución de este programa (con recursos extra) generó variaciones en algunos registros ocasionando diferencias en los montos totales considerados inicialmente. De todas maneras se señala que las mismas no afectan los resultados y logros obtenidos con el PROINDER, ni invalidan o modifican las conclusiones a las que se arriba. Se destaca además que en la ejecución de ambos componentes se respetó y cumplió con los objetivos planteados,

¹⁹ Ídem

destinando la mayoría de los recursos a cumplir y atender a la población objetivo del PROINDER (PROINDER, 2010).

En cuanto al componente fortalecimiento institucional se destaca que la consultoría alcanzó al 76% del total del componente, además un 11,3% se destinó a capacitaciones, actividad considerada relevante a cualquier proceso de fortalecimiento (PROINDER, 2010).

Dentro de los resultados principales que destaca la evacuación de este subcomponente y que se entiende desde el mismo que tiene la virtud de seguir generando efectos positivos, aun después de finalizado el mismo, se encuentran:

La evaluación del programa también destaca una serie de estudios sobre desarrollo rural (pobreza, jóvenes, mujeres rurales, pueblos indígenas, por mencionar algunos) que sientan las bases para poder definir políticas diferenciales para la agricultura familiar; en este marco también se obtuvieron una serie de publicaciones vinculados a la pobreza rural y los pequeños productores que permiten informar y hacer visible la situación del mundo rural.

Se realizó además el diseño de la metodología e implementación de una Encuesta de Niveles de Vida y Producción en siete provincias representativas de todas las regiones del país: Salta, Misiones, Mendoza, Río Negro, Santa Fe, La Rioja y Buenos Aires. Las dos últimas realizadas en el marco de los proyectos Provinciales de Fortalecimiento Institucional, (PROINDER, 2010: 21).

Se plantea desde el PROINDER la realización de un número importante de capacitaciones a referentes del desarrollo rural en las provincias lo que permitió la conformación de una masa de técnicos formados y la participación de representantes de las provincias en los cambios que se dieron en la orientación del desarrollo rural en el país. Sumando además, la concreción de talleres de capacitación dirigida a técnicos y beneficiarios destinados a sensibilizar respecto de la realidad y las inequidades presentes en el medio rural.

En muchas provincias en el marco de este componente se formularon e implementaron proyectos de desarrollo rural y asistencia técnica y realizaron o actualizaron sus diagnósticos rurales y agrarios. En otro orden de cosas se lograron implementar las Encuestas de Hogares Rurales que logran obtener información respecto de estos que el sistema estadístico nacional no había podido cubrir (PROINDER, 2010).

Se entiende que en cuanto al componente fortalecimiento institucional los avances en el marco del PROINDER han sido positivos en la medida que han logrado establecer la temática en agenda, generar conocimiento respecto del desarrollo rural, capacitar y concientizar a los

beneficiarios y técnicos respecto de las problemáticas del mundo rural en cada provincia, organizar una masa crítica de técnicos y académicos involucrados con el trabajo y la generación de conocimiento sobre el desarrollo rural en Argentina.

En términos de eficiencia se destaca que se logró superar ampliamente las metas establecidas en el diseño del Proyecto. En este sentido la meta inicial fue la atención de 44.000 familias y se logró dar financiamiento a 73.552 proyectos, un número algo menor en familias ya que algunas familias recibieron más de un proyecto, de todas maneras se logró atender alrededor de un 54,3% más de lo previsto inicialmente. Dentro de las familias atendidas por el programa, en el 78,3% de ellas el titular es un pequeño productor minifundista. Por otra parte las familias en las que el titular es mujer, representan el 39,6% del total de las familias beneficiarias, esto estaría indicando una presencia importante de hogares con participación femenina, si a esto le sumamos que en algunos casos el titular es el hombre pero quien participa activamente del programa es la mujer, la presencia femenina en el programa adquiere aún mayor importancia. En sentido es importante destacar que al analizar por año, en el 2007 el 95,2 % de las familias beneficiarias fueron encabezadas por mujeres. Este cambio puede estar explicado por el efecto a más largo plazo del componente de género trabajado en el mismo. Se entiende que el hecho de tener en cuenta este componente puede haber estimulado a familias con jefatura femenina a participar del mismo. De todas formas no queda clara la causa de la diferencia, por lo que no podemos aventurar conclusiones. Los jefes trabajadores temporarios le siguen en importancia relativa, representando estos el 20,3% (Ídem).

Por otro lado se destaca que la presencia de los jóvenes titulares de asistencia técnica o financiera es bastante baja, elevándose también el porcentaje para el año 2007. En este sentido es esperable que con el paso del tiempo y como consecuencia de la incorporación específica de los jóvenes como población objetivo a los programas de desarrollo rural estos aumenten su participación en los mismos.

Evaluación de impacto

Dentro de la evaluación de impacto se evaluaron por un lado los resultados del componente Apoyo a las iniciativas Rurales

(AIR) y por otro los resultados en lo que hace al Fortalecimiento Institucional (FI)

Componente Apoyo a Iniciativas Rurales

Dentro de los resultados presentados en la evaluación de impacto del programa se destacan que el acceso a la tierra, tanto en cantidad como en calidad es una limitante importante para el crecimiento productivo de los pequeños productores minifundistas atendidos por el PROINDER. En este sentido si bien se registró un incremento en el total de la superficie, el mismo no superó el 2,7%. Además, el 99% de las tierras que son utilizadas para el desarrollo de actividades productivas son aptas para la ganadería y no agricultura (PROINDER, 2010). En este sentido se destaca que este tipo de suelos al no permitir el desarrollo de producciones combinadas (agricultura y ganadería), limita las posibilidades de ingreso y por lo tanto ocupa menos mano de obra.

Otra cuestión a tener en cuenta y que se remarca en la evaluación del programa es que la tenencia de la tierra el 31% de los titulares del programa ocupan tierras con tenencia precaria, sean fiscales, privadas u otras formas. Según se plantea en el documento la posibilidad de que puedan regularizar dicha situación está directamente asociada a las inversiones en infraestructura realizadas por los productores, sean alambrados, pozos de agua, vivienda, galpones, u otros. El tema de la tenencia de la tierra es una problemática importante en Argentina para este grupo social, en este sentido y como se destaca en el apartado de caracterización del medio rural argentino, el porcentaje de ocupantes sin titularidad de la misma es elevado en comparación con el caso uruguayo.

A propósito de lo anterior y de acuerdo a los resultados planteados, el monto de las inversiones que recibieron los beneficiarios por el programa sirvió para aumentar el nivel de ingresos y obtener equipamiento mínimo, resultando insuficiente a la hora de financiar infraestructura para la mejora de la producción pecuaria que es la considerada de mayor relevancia. En este sentido se destaca que el 86% de los Pequeños Productores Minifundistas lograron incorporar y/o aumentar el valor de su capital, predominantemente en lo que refiere a equipamiento (PROINDER, 2011).

La evaluación proporciona datos relevantes con respecto al incremento de capital alcanzado con el desarrollo del programa.

“El valor del capital total se incrementó alrededor del 193%; la infraestructura subió un 163%; el equipamiento 412%; mientras el aumento en animales fue del 170%” (PROINDER, 2010).

Claramente las inversiones en equipamiento fueron las que tuvieron mayor peso, casi tres veces más en términos porcentuales que las inversiones en infraestructura o animales. Cuando hablamos de equipamiento hacemos referencia a diferentes bienes de uso agrícola, ganadera o para vivienda y/o galpones.

En cuanto a las inversiones en infraestructuras se observa que dentro de las opciones que tenían las familias rurales hay una fuerte apuesta a las mejoras de las condiciones de trabajo en general (alambrados, represas, galpones, bretes, etc.) posibilitando un manejo más adecuado y cómodo de los animales. En cuanto a las inversiones en infraestructura sin embargo, cabe destacar que estas inversiones fueron principalmente en relación al uso agrícola. Por otra parte se destaca en la evaluación que si bien el subsidio del FAIR es el origen de una parte importante del aumento en infraestructura, existe una porción similar que proviene de otras fuentes y/o de ingresos familiares. Un 56% de los productores utilizó préstamos en el periodo de estudio provenientes del PSA, otros programas del Estado, bancos, cooperativas, de los cuales el 11% fue asignado a infraestructura (PROINDER, 2010).

Otra cuestión evaluada positivamente y que se destaca en el documento tiene que ver con la inversión en animales, el capital se vio incrementado para un 77% de los productores asentándose tanto en la cantidad de productores que incrementaron su capital en animales como en cuanto al número de animales por productor. Además, un 20% de los PPM incrementaron ganado bobino y un 7% superó las 50 cabezas de ganado, cambiando de categoría dentro de los productores familiares. Cabe destacar que la implementación de tipologías es a los efectos de diferenciar y poder clasificar e implementar políticas que permitan acercarnos a la realidad de los productores pero que es importante tener en cuenta que la realidad de los mismos no cambia sustancialmente por pasar de 50 reses, cambiar de tipología, etc., en tanto y en cuanto este aumento de reses o capital en general no sea extraordinario (Ídem).

En cuanto a la actividad a la que se dedicaban los productores que formaron parte del programa, se dejó ver con la evaluación que no se mostraron variaciones importantes en este sentido.

Se remarca que el 14 % de los Pequeños Productores Minifundistas (PPM) se dedica únicamente a la actividad agrícola, pasando a ser el 15% luego del programa, en cuanto a quienes se dedican exclusivamente a la producción pecuaria presentaron una un poco más

importante pasando de ser un 20% a un 27%(PROINDER, 2010). En el caso de la variación de los productores dedicados a la actividad agrícola, queda la duda de si esta pequeña diferencia responde a una variación real o a diferencias en las mediciones.

Por otra parte fueron pocos los productores que presentaron incrementos en las actividades combinadas, pecuario + artesanal (7%) y agricultura + pecuario+ artesanal (7.4%). En relación a esto, la producción agrícola disminuyó la diversificación en la cantidad de especies producidas mientras que en el ámbito pecuario se tendió a diversificar, observándose un aumento en la incorporación de otros tipos de animales (PROINDER, 2010). En este sentido es esperable dicho comportamiento si tenemos en cuenta que, más allá de que no está en duda la significación del programa, la cuantía de los montos asignados a cada familia no permitió hacer grandes cambios.

En cuanto los ingresos prediales, gran parte de los productores mostró mejoras en este sentido respecto de la primera medición. En ésta, el porcentaje de productores beneficiarios del programa que no alcanzaba a superar los \$700(ingreso mínimo registrado), bajó del 15% al 5% en la encuesta. Por otro lado, el 23% de los productores superó el mayor ingreso registrado en la primera medición (\$5801-\$9200), registrándose un 12% que alcanzó ingresos entre \$9201 y \$13700, y un 11% que supera los \$13700(PROINDER, 2010).

Se plantea como otro resultado de la instancia de evolución que a raíz de la intervención del PROINDER el 56% de los casos registraron aumento de ingreso neto predial, el 25% disminuyó sus ganancias pero sin registrar pérdidas, el 9% registró pérdidas, el 6% abandono la actividad productiva intra predial y la reemplazo por ingresos extra prediales. Algo más de un 3% del total de las familias abandonó la actividad en el predio y no registra ingresos extra prediales.

Cabe destacar que en el año anterior a la realización de la encuesta se registraron inclemencias climáticas que afectaron fuertemente a la producción lo que puede haber incidido en los resultados antes planteados.

En cuanto al ingreso familiar de los beneficiarios, el 57% registró mejoras, ubicándose en el último percentil de ingresos en comparación con la medición inicial (más de \$7.800). En promedio de ingresos las familias pasaron de \$5224 a \$11524 a valores constantes 2005. Estas mejoras están explicadas en parte por el aumento significativo de ingreso extra predial, éste se incrementó en casi un 250%, representando una gran parte del ingreso familiar. El mismo está compuesto básicamente por (44%de jubilaciones y pensiones y 48% de empleo

exta predial, rural y no agropecuario) (PROINDER, 2010). Se destaca además importante migración del trabajo rural al no agropecuario, este último posibilita mejores ingresos.

En resumen se plantea en la evaluación que ante la meta propuesta de que al menos 28.000 familias vean incrementados sus ingresos en un 15% se superó en ambos casos (predial y Familiar). En el caso de los ingresos familiares se entiende que estos son atribuibles a un conjunto de políticas puestas en marcha a partir de 2005, orientadas a la mejora de la calidad de vida de las familias pobres de país. Más allá de los resultados antes planteados es importante destacar que si se considera solo el ingreso predial casi la mitad de los hogares permanece bajo la línea de pobreza. Sin embargo el programa brindó elementos cualitativos como capacitación en diferentes áreas, ampliación de redes, acceso a información, etc., en resumen generación de capital social inexistente o escaso antes del mismo. En cuanto al impacto de este en la generación de capital social se plantea que las estrategias y por lo tanto los resultados fueron diferentes de acuerdo a cada provincia, estando relacionado con las estrategias implementadas en cada caso y las experiencias previas.

Se destaca puntualmente que en Salta se contaba con mayor experiencia asociativa previa al programa, no así en San Juan, Chubut y Chaco donde se encontró mayor resistencia por parte de los productores, según lo aportado por los técnicos en la etapa de evaluación.

En ésta línea se subraya en el documento de evaluación la baja propensión asociativa espontánea entre los productores, solo el 13% de los grupos estaban asociados previamente para producir, comprar y/o vender en conjunto, esta característica es “normal” teniendo en cuenta que se viene de décadas en las que el trabajo individual ha sido la constante. En este sentido el desafío es a largo plazo ya que implica un cambio cultural importante en la vida de los pobladores rurales, entendiéndose que sólo se logrará en la medida en que se vean cambios positivos.

De todas formas según lo que se plantea en el documento se logró mantener un buen nivel de participación (manteniéndose en los grupos más del 80% de los productores) en los proyectos difiriendo de acuerdo a rubro hasta finalizado el mismo, en el caso de los subproyectos que involucraban a jóvenes en ningún caso se mantuvieron todos los miembros y en el otro extremo, los grupos de mujeres que casi en el 100% de los grupos mantuvieron todas las integrantes. En general, y exceptuando el caso de los jóvenes (por la representatividad relativa debido a los pocos casos relevados) la relación entre productores resultó muy buena o buena en más del 90% de los casos (PROINDER, 2010)

En cuanto a la participación en las reuniones, capacitaciones y trabajo asociativo los datos arrojados son también cuantitativos, siendo buenos los resultados pero sin decir nada de la calidad de las mismas, grado de involucramiento, etc.

Según se remarca en la evaluación la participación en las reuniones estuvo asociada a algunos factores como son: el convencimiento respecto de los beneficios de reunirse, la convicción que haya logrado transmitir el técnico sobre el beneficio de la participación en estas actividades tanto para el armado de los grupos como para las siguientes etapas, el grado de confianza logrado entre los integrantes del grupo y el técnico, la existencia de resultados concretos ya obtenidos. De todas formas la medición cuantitativa no nos habla más que de número de instancias asistidas, acuerdo o desacuerdo con las temáticas, entre otras, dejando sin respuesta el tipo de participación e involucramiento de los participantes.

En este sentido se observó desde el programa que los grupos que tienen experiencia de mayor participación y organización son en general los tradicionalmente participativos, fomentando la participación de otros productores.

Respecto a las actividades de capacitación el 68% de los productores participaron de las mismas, siendo estos datos válidos para todos los subproyectos exceptuando los comunitarios en los que la misma asciende al 83%, sumado a esto más de la mitad de los productores destaca que el proyecto les permitió incrementar su producción y la mitad de los mismos señaló que mejoró su calidad de vida (PROINDER, 2010).

Según lo destacado por los informantes claves planteado en el documento el manejo de recursos y la posibilidad de decidir el destino de sus compras es uno de los factores destacables como valor positivo del programa. Además según los técnicos y coordinadores provinciales hay acuerdo en destacar que el impacto cualitativo del programa es mayor que el cuantitativo (Ídem).

Al igual que en el caso del PUR se plantea la idea que la implementación de una entrevista en profundidad a los beneficiarios, es decir información de corte cualitativa sobre la visión de estos del programa hubiera brindado otros elementos que complementarían la evaluación cuantitativa. Si bien la evaluación combinó metodologías cualitativas y cuantitativas, el fuerte de información estuvo brindado por las encuestas a beneficiarios y entrevistas a técnicos, considerándose que las entrevistas en profundidad a los beneficiarios podrían ahondar respecto de la percepción de estos acerca del programa.

Hay coincidencia entre técnicos y coordinadores provinciales en que “es mucho lo que falta realizar para tener un impacto significativo importante en la calidad de vida de las familias” (PROINDER, 2010: 323.) .De todas formas se destacan avances importantes en las localidades en que se realizaron proyectos comunitarios y de mejora de la infraestructura, algunas de éstas son el acceso a la energía solar, mejora en la calidad de vida de las mujeres en las localidades en que se implementaron proyecto(mejoró la cocina, las letrinas, las piletas para almacenar agua, etc.) y las mejoras en la vivienda y alimentación en los casos en que se logró mejorar la situación económica (PROINDER, 2010).

Altamente valorado fue la presencia de los técnicos, seguidos de la metodología participativa utilizada en la formulación y presentación del proyecto.

El programa tuvo un impacto significativo para las familias involucradas, más allá de que los montos del apoyo económico fueron de poca significación, otros aportes como el apoyo técnico, las capacitaciones en diferentes áreas, el trabajo en grupo, las instancias de intercambios de experiencias con otros grupos, entre otras actividades fueron altamente positivos y valoradas por técnicos y productores. En lo que refiere a lo socio organizativo se entiende que puede tener un mayor alcance en la medida en que logren empoderarse y generar capacidades para la concreción de otros proyectos, recursos, articular con instituciones, negociar, es decir trabajar en pos de sus derechos ciudadanos.

Componente Fortalecimiento Institucional

En el documento de evaluación se remarca que el componente FI es complejo y depende de aspectos estructurales y coyunturales que difieren en cuanto al nivel y grado de importancia. En este caso y por tratarse del componente de un programa y de acciones que vienen del gobierno nacional y que buscan ser instaladas a nivel provincial los resultados dependen de: la relación técnico-política entre Nación y cada una de las provincias; el nivel de participación y consenso inicial con el que se han establecido las acciones y el nivel de participación y consenso que se logre durante el transcurso de las acciones.

Más allá de que se destaca lo estrecho que puede resultar el marco de un programa para resolver temas que requieren de procesos largos de negociaciones y articulación para la mejora de las capacidades institucionales para el desarrollo rural se identifican factores de impacto positivo. De los atribuibles al programa se destacan: haber puesto en agenda el desarrollo rural en la mayoría de los gobiernos provinciales; la promoción y creación de áreas

específicas de política agropecuaria destinadas a la atención de pequeños productores; la producción y difusión de estudios de base sobre temas que hacen al desarrollo rural; desarrollar y difundir tecnologías para pequeños productores rurales y paralelo a ello visibilizado instituciones y organizaciones que trabajan la temática como ONGs, organizaciones de productores o escuelas agrarias; haber incorporado al PROINDER Adicional el subcomponente Fortalecimiento de organizaciones de la agricultura familiar (PROINDER, 2010).

Como se planteó en el diagnóstico del programa, la cuestión del desarrollo rural estaba invisibilizada en Argentina y que la implementación del programa logró, además de establecer y/o fortalecer la estructura institucional nacional y provincial, formar una masa de técnicos con conocimiento del territorio, poner en conocimiento y discusión la realidad del medio rural y acceder a información que permite conocer, evaluar y pensar en pos del desarrollo rural y el combate a la pobreza.

La meta del marco lógico proponía: Mejorar el desempeño y la capacidad de los gobiernos nacional y provinciales para la prestación de servicios en clave en materia social, de infraestructura y ambiental”, cuyo indicador ha sido: “políticas de desarrollo rural formuladas y aprobadas por las autoridades políticas a nivel nacional y en por lo menos 10 provincias a la finalización del proyecto (PROINDER, 2010:327).

En relación a ésta meta al momento de la evaluación se habían formulado y aprobado 12 documentos provinciales de desarrollo rural en el marco del FI.

Según se destaca por el PROINDER dentro de algunos de los factores que dificultaron un mayor impacto se señala la falta de articulación para la implementación entre los componentes AIR y FI, en este sentido y en la práctica, la relación con los productores se llevó a cabo a través del AIR y la relación con los gobiernos provinciales por el FI. Otro factor fue la escasa o nula prioridad otorgada por algunas provincias al desarrollo rural, que derivó en escasos recursos materiales y humanos asignados al tema.

También debe tenerse en cuenta la débil articulación entre el programa a nivel central y las áreas de ejecución en las provincias, así como la ausencia o debilidad de articulación con organizaciones públicas o privadas. Otros aspectos a considerar son la baja participación de las provincias en la selección de los temas de producción (documentos investigaciones, etc.) y limitada llegada de las tecnologías a los productores (PROINDER, 2010).

Resumiendo de forma comparada las evaluaciones de los programas en primer lugar se destaca en ambas que los objetivos planteados se lograron cumplir ampliamente.

Cuadro 5

Cuadro resumen según tipo de evaluación, agente y componentes de la evaluación

	Tipo de Evaluación	Agente evaluador	Componentes evaluados
PUR	De Resultados y percepción de los Involucrados	Interno	Componente desarrollo Institucional y Participación Componente Servicio de Apoyo a la Producción Componentes Servicios Financieros
PROINDER	Eficiencia e Impacto	Externo	Apoyo a las Iniciativas Rurales Fortalecimiento Institucional

Fuente: Elaboración Propia. En base PUR, 2011, PROINDER 2010

El cuadro anterior resume el tipo de evaluación realizada en cada caso, el tipo de agente encargado de la evaluación y los principales componentes tenidos en cuenta a la hora de evaluar. En este sentido se destaca que:

Las herramientas utilizadas para las evaluaciones son muy similares, básicamente las mismas, diferenciándose en que en el PROINDER se hicieron Focus Grup con los participantes y en el PUR talleres de evaluación y cierre. El resto de las herramientas fueron las mismas, encuestas a los participantes y entrevistas en profundidad a los técnicos y representantes de instituciones vinculadas. Otras cuestiones evaluadas en ambos casos fueron los documentos, las capacitaciones a técnicos y aportes al conocimiento del desarrollo rural.

Para el caso de Argentina la evaluación fue encargada a una empresa consultora y en el Uruguay hecha por el mismo MGAP desde la división de evaluación y monitoreo, para el PUR no se logró realizar la evaluación de impacto propuesta inicialmente por no contar con datos base para los principales indicadores del proyecto, pero se logró una evaluación de resultados y de percepción de los resultados.

A los componentes evaluados puede clasificárselos en dos grandes grupos: por un lado lo que hace al desarrollo institucional y la participación y por otro el componente más económico productivo (apoyo a la producción, servicios financieros), con algunas diferencias de clasificación entre los programas como se deja ver en el cuadro anterior.

En cuanto a lo que refiere a los resultados si bien se reconoce en las evaluaciones que aún queda mucho por hacer, se destaca como altamente positivo la implementación de los mismos, presentándose a continuación un cuadro resumen con los principales resultados para ambos programas:

Cuadro 6.

Resultados del PUR y ROINDER

	PUR	PROINDER
Componente Apoyo Financiero y a la Producción	<ul style="list-style-type: none"> 10 mesas de desarrollo Rural implementadas por el PUR, con montos efectivos de operación. 	<ul style="list-style-type: none"> Organización de 7.927 grupos de pequeños productores minifundistas, trabajadores temporarios agropecuarios, mujeres campesinas y jóvenes rurales, abarcando un total de 51.378 familias.
	<ul style="list-style-type: none"> 96 organizaciones de productores o asalariados rurales que gestionan servicios de Asistencia técnica y extensión rural. 	<ul style="list-style-type: none"> Más de 50.000 horas de capacitación, distribuidas en 9.329 capacitaciones a técnicos, 61.949 capacitaciones a pequeños productores y 12.007 capacitaciones a trabajadores temporales agropecuarios.
	<ul style="list-style-type: none"> 2.118 familias reciben servicios de infraestructura autogestionados. 	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de cerca de \$90.000.000 en subsidios para casi 9.000 subproyectos y la asistencia con obras de infraestructura a 27 organizaciones que apoyan a los productores en el ámbito rural.
	<ul style="list-style-type: none"> Se ejecutaron 18 proyectos con 17 grupos o instituciones que gestionan infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> Más de 220.000 jornadas de asistencia técnica.
	<ul style="list-style-type: none"> 160 técnicos capacitados en desarrollo rural. 	<ul style="list-style-type: none"> La creación de 6 experiencias piloto de gestión local (Unidades Locales).
	<ul style="list-style-type: none"> 6.936 familias que reciben servicios de Asistencia técnica y extensión rural. 	
	<ul style="list-style-type: none"> 339 productores lecheros mejoran su inserción comercial. 	
	<ul style="list-style-type: none"> 7 productores de tomate industria mejoran su inserción comercial. 	
	<ul style="list-style-type: none"> 484 productores hortícolas mejoran su inserción comercial. 	

<ul style="list-style-type: none"> • 95 asalariados de la caña de azúcar inician actividad productiva. 	
<ul style="list-style-type: none"> • 131 apicultores mejoran su inserción comercial. 	
<ul style="list-style-type: none"> • 4.596 familias de pequeños productores y asalariados rurales acceden a microcapitalizaciones, mejorando sus condiciones de producción. 	
<ul style="list-style-type: none"> • 13 Comités de microcrédito funcionando 	
<ul style="list-style-type: none"> • 523 pobladores rurales participan en los Comité de Crédito Local. 	
<ul style="list-style-type: none"> • 14.773 créditos otorgados. 	
<ul style="list-style-type: none"> • US\$ 7.837.163 entregados por la herramienta microcrédito (\$ 153.030.672). 	
<ul style="list-style-type: none"> • 36 fondos rotatorios implementados con organizaciones que nuclean a productores familiares. 	
<ul style="list-style-type: none"> • 1.013 destinatarios utilizan la herramienta fondo Rotatorio. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Las herramientas financieras son monitoreadas por los equipos de desarrollo territorial de la dirección General de desarrollo Rural. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Desarrollo Rural, institucionalizado y reglamentado. 	
<ul style="list-style-type: none"> • No se implementaron cajas rurales. 	
<ul style="list-style-type: none"> • 1 IFI operando (Fundasol) 	

	<ul style="list-style-type: none"> Fida Bandes fue visitado el 70,5 %, se canceló el 100 % de los deudores. 	
	<ul style="list-style-type: none"> En el caso de Fida- Brou, se llegó al 94,5 % visitado, cancelándose el 46 % de los casos y existiendo un listado de situaciones que deberán resolverse por la vía institucional, ya que no tienen posibilidades de cancelar. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Sin visitar algunos Fongranja, que no presentaron problemas para pagar. 	
	<ul style="list-style-type: none"> No previsto originalmente, se incorporó el acuerdo Brou-MGAP se relevaron 3.136 que incluyen la totalidad de los de menos de US\$ 25.000. Se canceló el 45 %. 	
	<ul style="list-style-type: none"> Adicionalmente, se concretó un convenio con el BHU, para atender el endeudamiento de quienes accedieron a predios a través de esta institución. 	
	<ul style="list-style-type: none"> 28 grupos comunitarios resuelven, con apoyo del Proyecto Uruguay Rural, problemas vinculados a servicios básicos. 	
Componente Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> Creación por Ley la dirección General de desarrollo Rural, funcionando desde el año 2008, con presupuesto asignado por ley para el funcionamiento, inversiones y contrapartidas para endeudamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Creación de la Comisión de Desarrollo Rural.
	<ul style="list-style-type: none"> Creación por Ley de la Unidad de descentralización y de las funciones y espacios de toma de decisión articulada asociados a la misma: directores departamentales, Consejo Agropecuario nacional, Consejos Agropecuarios departamentales, mesas de desarrollo Rural. 	<ul style="list-style-type: none"> Realización de 23 estudios de desarrollo rural
	<ul style="list-style-type: none"> 247 organizaciones de productores familiares, sociales y asalariados rurales, y 162 grupos de productores familiares y asalariados rurales participan en las MDR totalizando 409. 	<ul style="list-style-type: none"> Realización de 21 publicaciones efectuadas en temas vinculados a la pobreza rural y los pequeños productores.
	<ul style="list-style-type: none"> 409 grupos (162) y organizaciones (247) participando en las MDR. 	<ul style="list-style-type: none"> El diseño de la metodología e implementación de una Encuesta de Niveles de Vida y Producción en siete provincias representativas de todas las regiones del país.
	<ul style="list-style-type: none"> 500 destinatarios participaron del Primer encuentro de la PAF 	<ul style="list-style-type: none"> Concreción de 28 eventos de capacitación destinados a referentes provinciales de Desarrollo Rural.

<ul style="list-style-type: none"> • 700 destinatarios participaron del Segundo encuentro de la PAF 	<ul style="list-style-type: none"> • La concreción de 47 talleres de capacitación y sensibilización sobre la temática de los grupos vulnerables para técnicos y beneficiarios
<ul style="list-style-type: none"> • 77 grupos vinculados a organizaciones de primer grado. 	<ul style="list-style-type: none"> • 19 provincias formularon e implementaron proyectos de asistencia técnica para el desarrollo rural que fortalecieron la capacidad de diseñar políticas para la agricultura familiar.
<ul style="list-style-type: none"> • 47 organizaciones capacitadas en aspectos vinculados a organización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se efectuaron 39 investigaciones en tecnologías apropiadas para pequeños productores.
	<ul style="list-style-type: none"> • Se publicaron 2 catálogos con la Oferta de Tecnologías Apropriadas para pequeños productores agropecuarios disponibles para la formación de técnicos y productores.
	<ul style="list-style-type: none"> • 8 talleres de difusión de Tecnologías Adaptativas.
	<ul style="list-style-type: none"> • Se filmaron 5 Vídeos de difusión de tecnologías para pequeños productores.
	<ul style="list-style-type: none"> • Se organizaron 4 talleres de reflexión y evaluación para analizar la actividad desarrollada por proyecto y elaborar propuestas para el PROINDER Adicional.

Fuente: Elaboración Propia en base PUR, 2011, PROINDER 2010

De la lectura de los resultados cabe resaltar que se logró contar con un número importante de técnicos con formación en desarrollo rural e importante vinculación y conocimiento de los diferentes territorios en que se desempeñaron.

Para el caso del PROINDER se logró un cumulo interesante de investigaciones, y publicaciones sobre pobreza y desarrollo rural.

Se lograron identificar y organizar actores e instituciones vinculadas al medio interactuando, además de promover el intercambio de estas con los ministerios. Entre otras cosas, la generación de conocimiento y el desarrollo de vínculos estrechos entre las instituciones que formaron parte del proceso y la población objetivo alcanzó, no sólo el acercamiento de éstas a la población rural y viceversa, sino visibilizar la situación de los productores familiares avanzando en la generación de conocimiento que sirvan de insumos a la hora de pensar políticas que trabajen el desarrollo rural.

Si bien se reconoce que queda mucho por hacer, en ambos casos hubo avances positivos en cuanto a capacitación de la población objetivo y técnicos, el desarrollo institucional se vio fortalecido detectando progresos importantes así como falencias a nivel institucional, sobre todo en lo que hace a la descentralización y la coordinación institucional. El conocimiento acumulado que se generó a raíz de la implementación de los mismos fue base para futuras acciones. En cuanto a las metas propuestas tanto para el PUR como para el PROINDER, en ambos casos se superaron ampliamente las mismas, en el PUR “el proyecto ejecutó el 100% de los fondos que estaban previstos, destacándose en la evaluación que este significó un grado indiscutible de avance respecto de las metas previstas” (PUR, 2011:104).

En cuanto a número de beneficiarios, el objetivo del PUR fue atender a 10000 familias lográndose dicho cometido, para el PROINDER, “mientras que la meta fue la de atender 44.000 familias (22000 en el adicional), la cifra alcanzada fue de 73.552 familias beneficiarias entre ambas etapas del programa, es decir, un 54,3% por encima de la meta” (PROINDER 2010:39). Los programas permitieron a un número importante de pobres rurales acceder a la posibilidad de incrementar sus ingresos, mejorar la infraestructura de sus predios, sean estas en alambrados, galpones, tajamares, bebederos, vivienda, entre otras. Pudieron también acceder a servicios como agua potable o luz eléctrica, diversificar la producción, acceder a mercados locales o regionales sea de forma individual o mediante la participación organizaciones o grupos, así como a espacios de capacitación en diferentes áreas altamente valorados en otros países debido no solo a la enseñanza respecto de la temática, sino también por el intercambio de experiencias y el conocimiento generado con otros pares.

En el caso de Uruguay la institucionalización de las MDR brindaron un espacio de canalización de demandas y debate interinstitucional sobre la realidad rural, consolidada y que se ha mantenido hasta hoy día, socialmente valorada y reconocido como tal tanto por los productores que participan como para los representantes de las instituciones que la componen.

En ambos programas los ejes centrales de acción y evaluación fueron el fortalecimiento institucional y al apoyo a la producción.

Si bien se reconocen para ambos programas el apoyo económico - en la mayoría de los casos no reembolsable - no fue suficiente, si es visto como un aliciente por los técnicos y beneficiarios de los programas, por el momento crítico (económico productivo y climático- sobre todo para el caso argentino-) en que se accedió al mismo.

Las instancias de capacitación y participación son valoradas positivamente, tanto por la población objetivo como por los técnicos, como se observa en el cuadro las mismas fueron un número importante y de variada índole, entre las que se destacan: las instancias de elaboración de los sub proyectos, capacitaciones y sensibilización respecto de diferentes temáticas, talleres grupales, encuentros nacionales y regionales, talleres de evaluación y cierre, entre otras.

CONCLUSIONES

En el trabajo presentado se planteó como objetivo conocer las principales estrategias de acción en la lucha contra la pobreza rural implementadas en Uruguay y Argentina a través de los programas de desarrollo rural estudiados, PUR y PROINDER en el periodo 2000-2011. A continuación se presentan algunas de las conclusiones arribadas luego de finalizado el análisis de los mismos.

Los lineamientos generales de las políticas públicas para el desarrollo rural en Uruguay y Argentina en el periodo analizado se enmarcan en un proceso en el que se pasa de regímenes de corte neo liberal a nuevos gobiernos de corte progresistas. Las políticas de desarrollo rural no fueron la excepción, por lo que también experimentaron importantes cambios en su concepción y posterior implementación en ambos países.

Estos cambios en las políticas de gobiernos se dieron - con algunas diferencias- en toda Latinoamérica transitando de gobiernos de derecha con políticas neo liberales a gobiernos de izquierda con políticas progresistas, estas últimas con fuerte énfasis en la redistribución de la riqueza y retomando el control del Estado sobre las economías nacionales.

Los programas estudiados convergen en una reestructura de los mismos luego de una primera etapa en la década de los 90, en el caso del PUR la reestructura se dio debido a fuertes críticas desde la agencia que lo financió. Los cambios que se proponen dentro de los programas y la ejecución de esta nueva etapa también coinciden en ambos países con el giro a nivel político institucional debido a la instauración de nuevos regímenes políticos.

Desde estas nuevas administraciones y en la búsqueda del combate a la pobreza se apuesta a desarrollar económica, social y productivamente los países a través de la implementación de programas que brinden, subsidios, financiación, capacitación, entre otras, como forma de subsanar las distintas vulnerabilidades a las que se enfrentan la población rural pobre.

De forma resumida se puede decir que las principales estrategias desarrolladas en el intento de combate a la pobreza rural apuntaron al desarrollo de las comunidades rurales haciendo énfasis en dos grandes ejes: Por un lado el desarrollo institucional y por otro lado el apoyo a las iniciativas de producción rural. En cuanto al desarrollo institucional se apostó al fortalecimiento del mismo, la implementación de políticas de descentralización institucional (en Uruguay) y la articulación de los diferentes actores involucrados en el medio rural con el Estado (organizaciones rurales, comisiones, grupos de productores, y/o todo tipo de instituciones presentes en el medio).

Al respecto la estrategia para el caso uruguayo implicó la búsqueda de la institucionalización de las políticas y de las acciones de desarrollo rural para la sostenibilidad de las mismas, el fortalecimiento del rol y las capacidades del MGAP, revitalizando y fortaleciendo las organizaciones de productores/as familiares y asalariados rurales y estimulando el desarrollo de espacios donde las diferentes instituciones públicas y privadas locales se encuentren e intercambien los planteos de políticas de desarrollo (PUR, 2011).

En cuanto al apoyo a las iniciativas de producción rural, la misma se enfocó en la asistencia técnica, el apoyo a las familias rurales pobres en la producción, gestión, y comercialización, entrega de subsidios, capacitaciones, y fortalecimiento de las capacidades locales. Se busca con estas estrategias mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre mediante al aumento del ingreso y la productividad, sumando acciones en cuanto al fortalecimiento institucional y la organización y participación de

los mismos en el entendido de que el tratamiento de estas dimensiones son indispensables para el logro del desarrollo rural.

En cuanto al rol de los Estados respecto de la política en estudio, en ambos casos éstos, tuvieron a su cargo la financiación de una contraparte de los mismos, el diagnóstico de la situación inicial, la implementación, coordinación, supervisión, seguimiento y evaluación del proceso y evaluación final en el caso del PUR, en el caso del PROINDER la evaluación final fue encargada a un agente externo.

Para el caso argentino la creación de la UCAR permitió centralizar las funciones de planeamiento, negociación, formulación, administración, finanzas, control de gestión, monitoreo y evaluación de todos los programas y proyectos sujetos a los convenios de préstamo o donación en la esfera de acción del Ministerio (UCAR, 2017). De todas formas, más allá de la implementación del POINDER, según destaca Soverna 2004, algunas provincias implementaron con presupuesto propio acciones con la finalidad de atender la pobreza rural, siendo la situación dinámica y heterogénea. Sin embargo en pocas hubo una definición de una política con una estructura institucional orientada a atender exclusivamente a esta población y en los casos que existen no tienen bajo su égida y/o coordina todas las acciones, programas o unidades destinadas a la atención de la pobreza rural y a la atención de los pequeños productores agropecuarios.

En Uruguay se buscó con la reestructura del MGAP apostar entre otras cosas a una fuerte presencia del mismo a nivel territorial, en este sentido se planteó llevar a cabo la estrategia de descentralización tomando como referencia los departamentos. El ámbito departamental concentra una mayor proporción de servicios así como la responsabilidad de la coordinación de toda la institucionalidad agraria y con la sociedad agropecuaria local. Se buscó con esto progresar en la coordinación entre las instituciones, lograr el compromiso con los objetivos comunes, favorecer la mejora en la utilización de los recursos evitando duplicar tareas y hacer un aprovechamiento de las sinergias generadas por el compromiso colectivo apoyado en los medios adecuados (MGAP, 2011)

En este sentido y por lo antes descrito si bien ambos programas son de alcance nacional a la hora de aterrizar la política en cada territorio es factible y lógico que se encuentren mayores diferencias en Argentina que en Uruguay.

En el camino de la búsqueda de alternativas que permitan avanzar en este sentido, el papel de las agencias financiadoras internacionales ha sido determinante para la implementación de los programas estudiados en ambos países. Desde éstas ha habido una fuerte apuesta a invertir en políticas de combate a la pobreza en los países en desarrollo a través de programas como los estudiados en este trabajo. La lucha por el combate a la pobreza en general y de la pobreza rural en particular ha sido una constante durante las últimas décadas en los países latinoamericanos, las agencias financiadoras internacionales como el BID, FIDA, FM, BM, entre otras, han tenido un papel clave y determinante en cuanto al tipo de políticas implementadas y a las metodologías utilizadas para dicha implementación y evaluación.

Los programas fueron financiados por las agencias mencionadas dejando una contraparte menor a los Estados nacionales. En este sentido la apuesta al desarrollo rural a través de estos y otros programas implica el endeudamiento de los mismos con estas agencias, además del aporte de fondos propios que se hace en este marco. De todas maneras y más allá del endeudamiento que genere para los países y las críticas que pueda hacerse debido a las mismas, el acceso a créditos de este tipo es la única vía que tiene los países pobres de acceder a recursos económicos en el intento por revertir las condiciones de pobreza. Las evaluaciones de los programas, encuestas, investigaciones en la temática, deberán ser herramientas a tener en cuenta por los Estados a la hora de discutir si los resultados en reducción de la pobreza son los esperados y determinar si los costos – de estos programas- en materia de endeudamiento externos se justifican. Sin dudas que si no se logran los objetivos de reducción de la pobreza y mejora en las condiciones de vida y producción de las poblaciones pobres, enfrentaremos como países la doble problemática, pobreza y endeudamiento.

Los programas analizados son similares, esto se ve reflejado a lo largo de todo el documento programático. Las estrategias principales son determinadas por los agentes que financian (FIDA y BIRF), que si bien como ya se mencionó no son el mismo plantean soluciones y herramientas muy similares para el abordaje de la pobreza rural, de todas formas se suma a estas los aportes territoriales surgidos en las instancias participativas de consulta a los actores implicados.

Tanto el FIDA como el Banco Mundial trabajan en pro del desarrollo de las comunidades más vulnerables en términos socio económicos a través de programas implementados en países en los de menos recursos, teniendo como principal objetivo el

desarrollo económico de dichas comunidades. Se debe tener en cuenta que son agentes financieros constituidos por países desarrollados que de alguna manera buscan el desarrollo siguiendo un modelo diseñado e implementado de acuerdo a sus directrices. Esto es, si bien se implementan programas que en el discurso plantean una fuerte apuesta al desarrollo institucional, territorial y de base, siguen siendo modelos pensados desde países con características muy diferentes a las de los países receptores de los mismos.

La población objetivo definida por los programas fue la familia rural como unidad, el PROINDER Adicional planteo la atención a 22000 familias mientras que el PUR se propuso llegar a 10000. En este sentido y teniendo en cuenta el número de pobres rurales en cada país se puede decir que el PROINDER adicional fue menos ambicioso que el PUR en estas segundas etapas y aclaramos aquí que hablando puramente en términos numéricos. Como ya se mencionó anteriormente en Uruguay, hay algo más de 100000 personas viviendo en condiciones de pobreza en las áreas, las que representan la quinta parte de la población residente en este medio. En Argentina en el medio rural son alrededor de 338.596 hogares tienen necesidades básicas insatisfechas, algo más de un millón y medio de personas.

Más allá de las diferencias en los métodos de medición de la pobreza en los datos mencionados en el párrafo anterior, en términos numéricos y por una cuestión de escala en Argentina el número de pobres rurales es significativamente superior. Es basándonos en ello que planteamos que el PROINDER Adicional resulte menos ambicioso que el PUR en su segunda etapa, y sólo en lo que a la población objetivo refiere.

Cabe destacar aquí que en lo que a los avances respecto de la situación de pobreza en general, según la CEPAL “Uruguay y Argentina, en el concierto regional, se ubican entre los países que, en el último decenio, han logrado mejores desempeños en la reducción de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2015), sin embargo, se advierten diferencias importantes entre las áreas rurales y urbanas, así como en las distintas regiones de ambos países.

Según lo planteado por Borrás 2016, la disminución de la pobreza rural, en Argentina y Uruguay, fue acompañada por la expansión de grandes extensiones de monocultivos de granos y materia prima y, en lo político, por cambios en el sistema de bienestar social, lo que implicó la expansión de la protección en amplios segmentos de la población. Sin embargo, en uno y otro país se evidencian situaciones heterogéneas en las condiciones de vida de la población, tanto a nivel regional, como entre áreas urbanas y rurales.

Ambos programas tiene como principal objetivo reducir la pobreza rural. En este sentido se observa tanto en el PUR como en el PROINDER dos ejes de acción claros, uno que tiene que ver con el desarrollo económico productivo, donde se entiende que esta puesto el mayor énfasis en cuento a recursos (económicos, humanos, etc.) y otro el fortalecimiento institucional. Éste se aboca a desarrollar las capacidades institucionales, tanto de los ministerios, instituciones regionales, provinciales y/o locales involucradas en el desarrollo rural, así como organizaciones, comisiones fomentos o grupos de productores rurales. Se entiende que el desarrollo de las capacidades institucionales es fundamental para el desarrollo en tanto y en cuanto estimula y facilita las relaciones entre actores locales y regionales, en este sentido se observó en los territorios mayores niveles de involucramiento y autogestión en la población beneficiaria, así como la creación de nuevas organizaciones sociales, reestructuración de las ya existente y aumento de las vinculaciones entre organizaciones en los territorios.

Se busca con estas estrategias estimular el capital social en el medio rural, en el entendido que estos son espacios que promueven y estimulan la participación, el debate, el trabajo en redes y la generación de demandas entre otras. Estos espacios e instancias no abundan en el medio rural por lo que no se genera el capital social necesario para lograr el desarrollo rural. Es por eso que se busca desde los programas producir capital social fomenta la acción colectiva en pro de la ampliación de la ciudadanía (Riella y Vitelli, 2005).

En ambas concepciones se aboga por la apuesta al desarrollo con inclusión y sustentable en el tiempo, que permita a las comunidades superarse económica social y culturalmente. Sin embargo y como ya se mencionó anteriormente, el mayor énfasis para la superación de la pobreza esta puesto en las estrategias económicas y productivas a través de subsidios, microcréditos y estrategias de inserción a mercados, lo que termina predominando ampliamente a la hora de la implementación del mismo quedando relegadas y en clara falta la propuesta socio cultural. Al respecto Lattuada 2015 plantea que en el PROINDER se puso mayor énfasis en los aspectos productivos, seguidos por lo comerciales y por último los organizativos. Para el caso Uruguayo y de la lectura del PUR se destaca que la estructura del programa es muy similar. En definitiva, en ambos se plantea el abordaje integral, lográndose a través de las estrategias presentadas el tratamiento multidimensional del problema, sin embrago el mayor énfasis sigue estando puesto en las dimensiones económico productivas lo que se ve reflejado no solo en la implementación, que como ya se dijo tiene fuerte énfasis en

las estrategias económico productivas sino en las evaluaciones de los mismos, en las que se destacan fuertemente los resultados en términos de indicadores económicos.

De la lectura de ambos programas se corrobora la hipótesis de que más allá de los planteamientos de abordaje integralidad de las dimensiones del desarrollo rural, el principal énfasis está puesto en las dimensiones económico productivas, dejando en segundo plano lo socio organizacional y relativizando la importancia dada desde los programas -en los hechos- al enfoque territorial.

Otra cuestión a tener en cuenta que surge de la lectura de los programas y es la condición planteada en ambos respecto de la conformación de grupos para acceder a los beneficios. Cabe plantearse si este requisito puede tener efectos contraproducentes al “forzar” de alguna manera a los pobladores a la conformación de los mismos para la obtención del beneficio. Si bien no está en discusión el beneficio de dicha herramienta como potenciadora de las diferentes capacidades individuales, y de la facilidad en el acceso a determinados recursos que de forma individual estos productores no conseguirían, llevar a delante un grupo de trabajo que no surgió espontáneamente, es un desafío importante -no solo para los técnicos sino para los productores también- que muchas veces termina siendo solo una formalidad desintegrándose una vez terminado el programa.

Por otro lado se acuerda con Manzanal, 2009 en que si la participación y fortalecimiento organizacional no está enmarcada en una estrategia nacional e internacional tiende a darse a modo de “consulta” sobre temas específicos. Debería existir una estrategia metodológica participativa que se desarrolle a lo largo de todo el ciclo de los programas. Destaca además que no existen en terreno equipos interdisciplinarios para la formación en este tipo de metodologías, ni se prevén capacitaciones a los actores locales para que aprendan a manejarse en contextos grupales diversos. Tampoco existen prácticas o espacios de aprendizaje respecto de las formas de concertación de intereses, ni se capacita para la promoción de la economía social ni organizaciones de representación de intereses de los pequeños productores.

Además la autora plantea que, se suma que la financiación de los agentes internacionales implica una serie de normativas y formalidades que restringen aún más los márgenes de libertad para programar y actuar a escala local, haciéndose muy difícil el rescate de la especificidad de cada lugar y sus habitantes (Ídem). De alguna manera esto estaría corroborando parcialmente la hipótesis de que los postulados del desarrollo territorial rural

tal y como se plasman en los programas, quedan principalmente en el plano teórico, implementándose programas similares en territorios diametralmente opuestos.

Apoya esta idea, el tratamiento que se hace desde el PROINDER a la población indígena, a la que si bien se hace diferencias respecto del resto de la población rural por su mayor vulnerabilidad -sobre todo en algunos grupos-, se intenta mejorar la calidad de vida en la que, entre otra estrategias, se pretende promover la participación, la toma de decisiones y capacitación en comunidades dedicadas a la caza y la recolección.

En el caso del PUR se contempla también entre la población a atender, a los asalariados rurales, siendo éste uno de los primeros programas financiados por el FIDA en implementar esta población lo que llevo a una renegociación de los términos con dicha agencia. El PROINDER fue otro de los pioneros en incluir en el adicional a trabajadores transitorios rurales, solo que el requerimiento para incorporarlos era que estos contaran con una parcela de tierra la cual poner a producir. Según Manzanal 2005 aplicar esta condición fue insuficiente ya que algunos de los trabajadores beneficiarios de subsidios para auto consumo del programa abandonaron el mismo cuando accedieron a un trabajo asalariado ya que esto era su prioridad.

La inclusión de la consideración de la población “indígena” agraria pobre es una diferencia lógica encontrada entre ambos programas, en este sentido Argentina contempla dicha población y Uruguay no, por la sencilla razón de que en Uruguay la misma casi no existe.

En ambos programas se incluyen el tema de género y juventud, siendo éstos transversales a los mismos.

En las evaluaciones de los programas, se observan algunas diferencias como son que, en el caso argentino la evaluación de eficiencia y de impacto estuvo a cargo de una consultora externa y en Uruguay por el área de evaluación del MGAP. Para el PUR no se logró realizar la evaluación de impacto propuesta inicialmente por no contar con datos base para los principales indicadores del proyecto, si se logró una evaluación de resultados y de percepción de los resultados.

En cuanto a los principales resultados se lograron superar las metas propuestas tanto para el PUR como para el PROINDER, en el caso del PUR “el proyecto ejecutó el 100% de los fondos que estaban previstos, destacándose en la evaluación que este

significó un grado indiscutible de avance respecto de las metas previstas” (PUR, 2011).

En número de beneficiarios, la meta del PUR fue atender a 10000 lográndose superar dicho cometido, para el caso del PROINDER, “mientras que la meta fue la de atender 44.000 familias (22000 en el adicional), la cifra alcanzada fue de 73.552 familias entre ambas etapas del programa, es decir, un 54,3% por encima de la meta” (PROINDER 2010). Los programas permitieron a un número importante de pobres rurales acceder a la posibilidad de incrementar sus ingresos, mejorar la infraestructura de sus predios, sean estas en alambrados, galpones, tajamares, bebederos, vivienda, entre otras. Acceder a servicios como agua potable o luz eléctrica, diversificar la producción, acceder a mercados locales o regionales sea de forma individual o mediante la participación organizaciones o grupos, acceder espacios de capacitación altamente valorados por el espacio de intercambio de experiencias y el conocimiento de otros pares generado.

Si bien se reconocen para ambos casos que el apoyo económico - en la mayoría de los casos no reembolsable - no fue suficiente, si es visto como un aliciente por los técnicos y beneficiarios de los programas sobre todo por el momento crítico (económico productivo y en algunos territorios climático-sobre todo para el caso argentino-) en que se accedió al mismo.

Las evaluaciones de los dos programas plantean que aún queda mucho por hacer, pero se destaca como altamente positivo los logros alcanzados; como son el aumento de la productividad, de los ingresos familiares de la población objetivo, la mejora en las condiciones de vida y trabajo, el acceso a infraestructura y servicios básico, además la experiencia y conocimiento generado en el marco de los mismos como base para futuras políticas de desarrollo rural. En este sentido se conformó una masa de técnicos y profesionales formados en la materia, con vinculación y comprensión de la realidad de los diferentes territorios en que se desempeñaron, logrando generar conocimiento y poner en agenda la cuestión del desarrollo rural en ambos países.

Es común el reconocimiento de la falta de un Plan Nacional de Desarrollo como política de Estado hace que muchas veces las coordinaciones y articulaciones - más allá de la intencionalidad central - se dificulten en la concreción en el territorio, generando lentitudes y dificultades de interacción institucional lo que fue percibido por la población objetivo y los técnicos (PUR, 2011).

El trabajo presentado deja abierta varias interrogantes que se entiende pertinente plantear.

En cuanto a la estrategia de participación: ¿Más allá de los espacios de consulta y participación en algunas etapas de los proyectos, que tanto es tenido en cuenta el territorio? ¿El hecho de ser programas pensados y financiados por países desarrollados no limita las reales expresiones del territorio de los países pobres? Queda la duda de si la necesidad de hacer “encajar” en los marcos preestablecidos desde las agencias financiadoras y la imperiosa necesidad de que las propuestas sean aceptadas por las agencias de financiamiento, no está limitando estas expresiones territoriales.

Cabe suponer que para pequeños productores muy pobres, con poca o nula educación, sin vinculación ni redes personales, casi sin acceso a información y/o espacios de formación e intercambio, estas instancias son altamente positivas, siempre que logren un involucramiento real de todos o la mayoría de los integrantes del grupo. Sin embargo, es muy común ver que quienes más participan y se involucran son actores tradicionalmente vinculados a diferentes actividades en el medio, con cierta capacidad de gestión e involucramiento en las cuestiones que atañen a su comunidad, con un nivel educativo algo más alto que el resto, y con cierto capital económico mayor.

Sin dejar de reconocer que los beneficios que las estrategias participativas generan principalmente en el medio rural, se hace propias las palabras de Manzanal, cuando plantea ¿Cómo impulsar la participación de los Pequeños Productores Minifundistas cuando se observa que ese no es su problema y que no están interesados en participar? Además, ¿Por qué esperar de los pequeños productores conductas diferentes al resto de la sociedad argentina?, ¿y uruguay?

El interés por fortalecer la participación de los PPM está vinculado con lograr el fortalecimiento institucional de las organizaciones responsables del desarrollo rural, condición necesaria para la consecución de toda estrategia al respecto. Pero antes será necesario afrontar las diversas restricciones que lo impiden y superarlas” (Manzanal .et al. 2008:154).

A raíz del estudio de los programas y de la lectura del análisis que hacen autores como Manzanal y Lattuada entre otros respecto de lo programas de desarrollo rural, surgen las siguientes interrogantes ¿se están implementando programas y proyectos para satisfacer los requerimientos de los agentes financiadores? ¿Se está tan pendiente como instituciones,

técnicos, ejecutores, supervisores, de la evaluación positiva de estos agentes que perdemos de vista el objetivo principal de los programas? Si así fuera estos programas terminan siendo solo fuentes de empleo para muchos técnicos y apenas un aliciente para una parte pequeña de las comunidades rurales pobres, que además vuelven a la situación inicial inmediatamente retirados el programa.

Otra cuestión no menor que surge del análisis de los programas principalmente en el caso argentino y de la observación personal en diferentes trabajos de campo en Uruguay (lo que hace suponer pueda comportarse de la misma forma), es el corrimiento hacia arriba del perfil los beneficiarios focalizados. Esto es una consecuencia de la mayor capacidad que tienen los sectores de mayores recursos para gestionar apoyo y, cuando corresponde, para devolver los créditos. Por ello luego se encuentra que los grupos de beneficiarios tienen un perfil no concordante con el que predeterminan los Programas de Desarrollo” (Manzanal et al, 2003).

De forma similar plantea Soverna que los programas de desarrollo rural no alcanzan a todos los pobres rurales los programas sólo atienden a una parte de la población rural pobre y, aún dentro de esa parte, se reconocen tipos de actores para los cuales no hay oferta institucional o ésta es muy escasa (“los grises”) y hay zonas geográficas sin atención Craviotti y Soverna (2003: 7).

Nuevamente aquí en cuanto al perfil y los servicios a proveer los PDR parecen adecuarse más a las necesidades propias y de los organismos financieros que a formar una política de desarrollo rural única, dirigida estratégica y efectivamente a superar la pobreza (Manzanal et al, 2003).

Sin lugar a dudas que del estudio de los programas quedan muchas aristas en las cuales profundizar el análisis para obtener información más detallada y profunda, por lo que hace a los objetivos y la estructura del trabajo no se pudo manejar en este documento. Sin embargo se observa que los programas estudiados son fieles a los requisitos de quienes financian los mismos, el margen de maniobra de los Estados, técnicos y de población objetivo, está restringido por los acuerdos establecidos. Cabe destacar sin embargo que se observan avances significativos en materia de desarrollo rural en tanto y en cuanto se ha logrado llegar con estos programas a poblaciones rurales que tradicionalmente no habían

sido priorizadas en políticas públicas que le permitieran mejorar su calidad de vida en un sentido amplio.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovay, R. (2000) “Funciones y Medidas de la Ruralidad en el Desarrollo contemporáneo”

Almeida, J. (2000) “Da idea do progresso à idéia de desenvolvimento(rural) sustentável”

Arzaluz Solano, S. (1999) “La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto.” Tomado de *Proyecto "Uruguay Rural"* Antonio Vadell, 2010. Disponible en <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/arzaluz.html>, 10/11/2010

Bejár, H. (1980) "Desarrollo rural y participación". *Revista Nueva Sociedad*, 47: 119-123. Disponible en: <http://www.nuso.org>

Chiappe, M. y Piñeiro, D (1998) “La Agricultura Uruguaya en el Marco de la Integración Regional y su Impacto sobre la Sustentabilidad”. Disponible en: www.rau.edu.uy/agro/ccss/...en.../17_Agricultura_uruguaya.pdf

DGDR (2011) “Proyecto Uruguay Rural. Aportes a la construcción del desarrollo rural. Síntesis de resultados y lecciones aprendidas Período 2005-2011” Proyecto Uruguay Rural (PUR) Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR) Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) Montevideo, Uruguay. Disponible en: http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1172_PUR_sintesis_web.pdf

Echeverri, R. y Sotomayor, O. (2010) “Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica”. Cepal

Fernández, E. (2008) La Sociedad Rural y La Nueva Ruralidad en “El Campo Uruguayo: Una Mirada Desde la Sociología Rural”, Montevideo, Facultad de Agronomía. Universidad de la República: CSIC

FIDA (2008) “EL FIDA en la zona MERCOSUR” Disponible en: <https://www.ifad.org/documents/10180/57eb4aea-0909-419f-b251-9f23b14614dd/07/2017>

Gómez, J.; Muñoz, A.; Ingellis, A.; Jabbaz Técnicas cualitativas de investigación social, Disponible en: http://ocw.uv.es/ciencias-sociales-y-juridicas/tecnicas-cualitativas-de-investigacion-social/tema_4_la_organizacion_de_la_inv.pdf 05/2017

- Gorenstein, S.** (2008) “Diagnóstico sobre la institucionalidad provincial. Aportes para la nueva fase del PROINDER; Gorenstein, Silvia. - 1a ED. - Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos. E-Book. (Serie Estudios e Investigaciones; 19)
- Griffin, K** (2001) “Desarrollo Humano: Origen, Evolución e Impacto. Disponible en: www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/Griffin_Desarrollo_humano_origen_evolu%C3%B3n.pdf?revision_id=69102&package_id=69030
- IICA:** (2000) "El Desarrollo Rural Sostenible en el Marco de la Nueva Lectura de la Ruralidad. Nueva Ruralidad." Serie documentos conceptuales 2000-2001. Panamá.
- Lahera, E.** (2004) “Política y políticas públicas.” *División de Desarrollo social*. CEPAL. Serie Políticas Sociales Nro. 95 Santiago de Chile.
- Lattuada, M; Nogueira, M; Urcola, M.** (2015) Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes 1984-2014. Ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo; Universidad Abierta Interamericana.
- Lattuada, M; Nogueira, M y Urcola, M.** (2011) “La gestión del desarrollo rural actual: algunas consideraciones acerca del rol del Estado”, en VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, Buenos Aires, CIEA-UBA.
- Manzanal** (2004). “Instituciones y gestión del desarrollo rural en la Argentina degradada (hacia la reconstrucción de la Nación)”, en *Economía, Sociedad y Territorio* N° 15, enero-junio 2004, El Colegio Mexiquense, A.C., México, ISSN 1405-8421 (también en www.cmq.edu.mx/revista).
- Manzanal, M; Neiman, G y Lattuada, M** (Comps.) (2006) *Desarrollo Rural: organizaciones, instituciones y territorios*, Editorial CICCUS, Rosario.
- Manzanal, M; Caracciolo de Basco, M; Arqueros, Mra. X; Nardi, Mra A.** (2008). “Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural: alcances y propuestas”. Serie estudios de investigaciones n° 16 .Bs Aires. SAGyPA
- Manzanal, M.** (2009) “El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica”, en Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado (Organizadores), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, ISBN 9788563304001, p. 10-55 (365 p.), Porto Alegre

Manzanal, M; Scneider, S. (2010) Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010). Trabajo presentado en el VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural Porto de Galinhas, Pe, Brasil - 15 al 19 de noviembre del 2010

Mahbub ul Haq (1990) “El Paradigma del Desarrollo Humano” Disponible en: www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95.pdf

Miranda, C. y Mattos, A. (2002) “Desarrollo Rural Sostenible Enfoque Territorial: La Experiencia del IICA en Brasil”.

Martínez, J. (2007) “La descentralización agropecuaria” OPYPA. Disponible en: http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/1206_J_Martinez_la_descentralizacion_agrop.pdf

Murmis, M. y Craviotti, C. (2001) “Pobreza rural”. *Diversidad de situaciones ocupacionales*. La focalización en el PROINDER. Serie documentos de formulación Buenos Aires, Ministerio de Economía Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación. Dirección de Desarrollo Agropecuario.

Neiman, G. (2010) “Pobreza, políticas sociales y desarrollo rural. Algunas evidencias de su relación a partir de la experiencia Argentina”, en Manzanal, Mabel y Neiman, Guillermo (Comps.), *La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos*, Editorial CICCUS, Buenos Aires.

Ortí, A. (1986). “La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta o semidirecta y la discusión de grupo”. En Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira (Comp.): *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*, Alianza Editorial, Madrid

PNUD (2002) Informe Nacional de Desarrollo Humano, Chile

_____ (2005) Informe Nacional de Desarrollo Humano, Chile

PROINDER Adicional (2009) Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios Manual operativo tomos 1, 2 y 3.

PROINDER (2010) CONSULTORIA: Evaluación final de Impacto del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca Subsecretaría de Agricultura Familiar. Empresa Consultora: Crisol Proyectos Sociales. Buenos Aires

Riella, A. y Vitelli, R. (2005) "Desarrollo Territorial, Ciudadanía y Escuelas Rurales una Reflexión para el caso Uruguayo". Dto. de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Red de Desarrollo Territorial e Integración Regional, Uruguay.

Riella, A. y Mascheroni, P. (2010) Aproximación a la evolución de la pobreza y la desigualdad en el medio rural uruguayo

Romero, J. (2008) Distribución territorial de las ocupaciones de los jóvenes rurales en el Uruguay. Revista Argentina de Sociología, año 6 N°11-ISSN 1667

Sayago, S. (2014) El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. Disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/49/sayago.html>. 09/2016

Schejtman A y Berdegué J: 2003; Desarrollo Territorial Rural, Borrador de Trabajo, RIMISP, Santiago, Chile.

Sen A: 2005; Índice de Desarrollo Humano del Uruguay, Uruguay, PNUD, 2005

Sepúlveda, S. (2008) BIOGRAMA, Metodología Para Estimar el Nivel de Desarrollo Sostenible de Territorios. IICA, Costa Rica

_____ (2008) "Metodología Para Estimar el Nivel de Desarrollo Sostenible de Territorios". IICA, Costa Rica

Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R.; Portilla, M. (2003) "El Enfoque Territorial del Desarrollo Rural" IICA San José, Costa Rica

Sevilla Guzmán, E y Alonso, A (1990) "Reflexiones sociológicas sobre agroecología". Universidad de Córdoba, Argentina. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=332744>

<http://www.ucar.minagri.gob.ar/index.php/proinder>

Sierra Bravo, R. (2003) "Técnicas de Investigación Social. Teoría y ejercicios". Madrid: Thomson Editores.

Suarez, M. (2015) "Un análisis de la literatura académica sobre Presupuestos Participativos en Latinoamérica: Los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay" Tesis de Maestría, Flacso, Argentina.

Soverna, S. (2004) PROINDER, Dirección de Desarrollo Agropecuario, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación. Políticas de desarrollo rural: situación actual y propuesta *II Congreso Nacional de Políticas Sociales* (Mendoza, septiembre 2004)

Soverna, S. Tsakoumagkos, Pedro y Paz, Raúl. (2008) Revisando la definición de agricultura familiar, Documento de Capacitación N° 7, Buenos Aires, PROINDER-SAGPyA.

Trivelli, C.; Yancari, J.; De los Ríos, C. (2009) “Crisis y pobreza rural en América Latina” ISBN: 9972-46-51-256-8. Edición: IEP - Instituto de Estudios Peruanos. Perú. Ucar: Disponible en: <http://www.ucar.gov.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar>. Tomado de: <http://www.mgap.gub.uy/unidad-ejecutora/direccion-general-de-desarrollo-rural/institucional/mision-y-vision>).

Villalobos García y Ponce Talancón (2008) “La educación como factor del desarrollo integral Socioeconómico”. *En contribuciones a las Ciencias Sociales*, Julio 2008. Disponible in: www.eumed.net/rev/cccss . 23/04/2010

Otras fuentes consultadas y citadas

BANCO MUNDIAL (2017): Tomado de <http://www.bancomundial.org/es/who-we-are/ibrd>.

FIDA (2017): Tomado de <https://www.ifad.org/documents/10180/900dee85-d4dd-4732-aab6-cc171e60bebd>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2016): Tomado de: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mgap-mesas-des>

OIT (1979) Participación Social. Disponible en: <http://www.oitcinterfor.org/> 02/2017

OPP (2012) Tomado de: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mgap-mesas-desarrollo-rural>.

UCAR. Tomado de: <http://www.ucar.gov.ar/index.php/institucional/acerca-de-la-ucar>). 01/2016arrollo-rural.

Glosario

AIR	Apoyo a Iniciativas Rurales
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CEIP	Consejo de Educación Inicial y Primaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGA	Censo General Agropecuario
CNA	Censo Nacional Agropecuario
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
DTR	Desarrollo Territorial Rural
EAPs	Explotaciones Agropecuarias
FA	Frente Amplio
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INC	Instituto Nacional de Colonización
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INE	Instituto Nacional de Estadística
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
MAGYP	Ministerio de Agroindustria
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MDR	Mesas de Desarrollo Rural
MEVIR	Movimiento Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
LP	Línea de Pobreza
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo. Económicos
OSE	Obras Sanitarias del Estado

OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OPyPA	Oficina de Programación y Política Agropecuaria
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PPM	Pequeños Productores Minifundistas
PROINDER	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
PUR	Programa Uruguay Rural
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SAGyPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación Argentina
SsDRyAF	Secretaria de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
UCAR	Unidad para el Cambio Rural
UDELAR	Universidad de la República
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas