

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO -

Tesis para obtener el título de Magister en Diseño y

Gestión de Programas Sociales

**DESARROLLO RURAL Y ADAPTACION AL CAMBIO**

**CLIMÁTICO EN EL NEA:**

**EL PLAN PILOTO DE SEGURO HORTÍCOLA PARA AGRICULTORES**

**FAMILIARES DE CORRIENTES Y SANTA FE (2014-2017).**

Autor: Lic. Jorge Arias Almonacid

Directora: Dra. María Elena Nogueira

Ciudad de Buenos Aires – 27 de Febrero de 2018

## **RESUMEN**

En los últimos 25 años (1991-2015), hubo en la Argentina un creciente proceso de institucionalidad en torno al desarrollo rural y la agricultura familiar. Esto sirvió de base para la incorporación de la perspectiva de cambio climático en los programas que tuvieran por finalidad trabajar sobre esas problemáticas. La presente Tesis de Maestría tiene como objetivo analizar tanto ese proceso de institucionalización, como así también la manera en que se incorporó la perspectiva mencionada. Para esto, la investigación recurre a la herramienta del estudio de caso instrumental, tomando como referencia la ejecución de un Plan Piloto de Seguro Hortícola para Agricultores Familiares de Corrientes y Santa Fe en el período 2014-2017. A partir del estudio de caso, afirmamos que la institucionalidad fue instalada, pero no fue consolidada. No obstante, gracias a esa instalación previa, fue posible incorporar a partir del 2011, aunque de manera residual, la perspectiva del cambio climático en los programas de desarrollo.

## Contenido

INTRODUCCION.....	11
Acerca del presente trabajo: .....	11
Objetivo General: .....	17
Objetivos Específicos: .....	17
Marco Metodológico: .....	18
CAPITULO 1 - ASPECTOS TEÓRICOS EN TORNO AL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	22
A modo de introducción:.....	22
Definiciones conceptuales sobre el Estado y el Gobierno: .....	22
Consideraciones acerca de las Políticas Públicas, la administración pública y la Burocracia: .....	25
Evolución histórica de las formas estatales, desde el modelo racional normativo hasta el concepto de Gobernanza. ....	28
Las Capacidades Estatales: .....	33
Marco teórico seleccionado para el presente trabajo:.....	35
CAPITULO 2 – DESARROLLO RURAL Y CAMBIO CLIMÁTICO .....	39
A modo de introducción:.....	39
Cambio de Paradigma, la nueva concepción de la ruralidad en un contexto de concentración económica y territorial:.....	39
Reflexiones en torno el concepto de Agricultura Familiar en la Argentina: .....	42
La Institucionalidad Pública del Sector Agropecuario (1991-2015): .....	48
Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (1991-2007): .....	55
Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (2007-2015): .....	61
Desarrollo Rural y Cambio Climático en la Argentina (2011-2017):.....	66
CAPITULO 3 - EL PROYECTO “ADAPTACION Y RESILIENCIA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR DEL NORESTE DE ARGENTINA ANTE EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU VARIABILIDAD: ....	79
Subcomponente 1.1: Implementación de mejoras en la eficiencia de uso, captación, cosecha y almacenamiento de agua en las áreas de intervención: .....	94
Subcomponente 1.2: Implementación de un sistema de gestión y transferencia de riesgos para los pequeños y medianos productores agropecuarios: .....	95
Subcomponente 1.3: Prácticas de optimización del manejo productivo agrícola, ganadero y forestal en cada una de las áreas de intervención:.....	95
Subcomponente 2.1: Integración y ampliación de redes agro hidrometeorológicas de la región:.....	96
Subcomponente 2.2: Establecimiento de un sistema de alerta temprana para eventos extremos:.....	98

CAPITULO 4 – ESTUDIO DE CASO: EL PLAN PILOTO DE SEGURO HORTÍCOLA PARA PRODUCTORES FAMILIARES DE CORRIENTES Y SANTA FE.....	101
Aspectos metodológicos: .....	101
Situación Inicial del PPSH: .....	103
Proceso de Intervención del PPSH – Mapa de Actores:.....	111
Proceso de Intervención del PPSH – Etapas de trabajo:.....	114
Proceso de Intervención del PPSH - Aprendizajes entre campañas:.....	122
Diferencias entre la situación inicial y la situación actual:.....	124
Conclusiones del estudio de caso - lecciones aprendidas:.....	125
Conclusiones del estudio de caso – condiciones de replicabilidad y sostenibilidad:.....	128
CONCLUSIONES GENERALES - EL PPSH COMO HERRAMIENTA PARA ANALIZAR LA COYUNTURA 2015-2017 .....	132
BIBLIOGRAFIA: .....	156
Documentos Académicos:.....	156
Documentos Oficiales:.....	168
Fuentes Inéditas:.....	168
Normativa Citada:.....	169
Diarios Consultados:.....	169
ANEXO I: Los Programas de Desarrollo Rural (PDR) en la Argentina (1983-2015) .....	170
Los PDR de primera generación en la Argentina, 1983-2007. ....	170
Los Programas de Desarrollo Rural de segunda generación en la Argentina (2007-2015):..	180
ANEXO II: Proveído N° 123.106 Superintendencia de Seguros de la Nación: Autorización para operar en todo el territorio argentino Seguros para Cultivos bajo Invernadero .....	194
ANEXO III: Indicadores del Proyecto ADAPTANEA al 31/12/2017 .....	195
Tabla 1: Estrategia de aproximación al objeto de estudio. Fuente: UCAR 2017A. ....	102
Tabla 2: Distribución del mercado asegurador en la Argentina.....	105
Tabla 3: Informe Comparativo de campañas – Plan Piloto de Seguro Hortícola. ....	120

Ilustración 1: Área de Intervención del Proyecto ADAPTANEA. (Fuente: UGAS/UCAR)	81
Ilustración 2: Región Central, cambio en la temperatura anual con respecto al período 1986-2005. Panel superior escenario RCP4.5 e inferior 8.5. Izquierda, futuro cercano, derecha futuro lejano. Fuente: 3ª CNCC (SAyDS 2015:122)	83
Ilustración 3: Índice de vulnerabilidad social frente a riesgos de desastres (IVSD).Censo 2001 (izquierda) y 2010 (derecha). Fuente: 3ª CNCC (SAyDS, 2015:38).	86
Ilustración 4: Análisis combinados de indicadores sociales superpuestos a mapas coloreados que representan días con tendencia a precipitaciones por arriba del percentil 95% (las áreas azules indican incrementos en la cantidad de días muy húmedos). Fuente: UCAR (2013A:29-30).	88
Ilustración 5: Proporción de EAP familiares sobre la totalidad de EAP's registradas a nivel departamental para Chaco y el oeste de Corrientes (ver referencia). Punteo: Cantidad de EAP's familiares en términos absolutos (cada punto representa a 20 EAP's). Fuente: Ramilo (2011A:26).	90
Ilustración 6: Proporción de EAP familiares sobre la totalidad de EAP's registradas a nivel departamental para el norte de Santa Fe (ver referencia). Punteo: Cantidad de EAP's familiares en términos absolutos (cada punto representa a 20 EAP's). Fuente: Ramilo (2011B:28).	91
Ilustración 7: Proporción de EAP familiares sobre la totalidad de EAP's registradas a nivel departamental para el este de Santiago del Estero (ver referencia). Punteo: Cantidad de EAP's familiares en términos absolutos (cada punto representa a 20 EAP's). Fuente: Ramilo (2011C:27).	92
Ilustración 8: Área de Vacancia Estaciones Nimbus II Fuente UCAR/UGAS)	97
Ilustración 9: Integración de Redes en la Provincia de Corrientes (Fuente: UCAR-UGAS).	98
Ilustración 10: Momentos de una Sistematización. Fuente: UCAR 2017A.	101
Ilustración 11: Área de Intervención del Plan Piloto de Seguro Hortícola (Segunda campaña).	118

## INDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AACS	Asociación Argentina de Compañía de Seguros
ACPA	Asociación Correntina de Plantadores de Arroz
ADAPTANEA	Proyecto Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste de Argentina ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad
ADIRA	Aseguradoras del Interior de la República Argentina
AF	Agricultura Familiar
ANR	Aporte No Reembolsable
ARMONISAN	Proyecto de Cooperación para la Armonización de Normas y Procedimientos Veterinarios y Fitosanitarios, Inocuidad de Alimentos y Protección Agropecuaria Diferenciada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BOLSACER	Bolsa de Cereales de Entre Ríos
CAFIC	Consejo de la Agricultura Familiar, Indígena y Campesina
CAMBIO RURAL	Programa Federal de Reversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria
CAPPCA	Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental
CDR	Comisión de Desarrollo Rural
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIMA	Centro de Investigación del Mar y la Atmósfera
CIRN	Centro de Investigación de Recursos Naturales
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNCC	Comunicación Nacional sobre el Cambio Climático
CNTyE	Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión del INTA

CONABIA	Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria
CONIAGRO	Confederación Intercooperativa Agropecuaria
CRA	Confederaciones Rurales Argentinas
CRE	Certificados de Reducción de Emisiones
DRI	Desarrollo Rural Integral
DTR	Desarrollo Rural Territorial
EAP	Explotación Agropecuaria
EEA	Estación Experimental de Altura
ENI	Entidad Nacional de Implementación
FA	Fondo de Adaptación de las Naciones Unidas
FAA	Federación Agraria Argentina
FACA	Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes
FACCLI	Fondo de Adaptación al Cambio Climático
FAE	Fondo de Apoyo al Emprendimiento
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARN	Fundación Ambiente y Recursos Naturales
FIC	Fondo para Iniciativas Comunitarias
FICO	Fondo para Inversiones para la Capitalización de las Organizaciones
FIDA	Fondo Internacional Desarrollo Agrícola
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FPPR	Foro de Políticas Públicas Rurales
FOCO	Fondo de Capitalización de las Organizaciones
FONAF	Foro Nacional de la Agricultura Familiar
FVC	Fondo Verde para el Clima

GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
HA	Hectáreas
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IFFI	Incentivo para Inversiones Familiares en Finca
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático
IVSD	Índice de Vulnerabilidad Social frente a los Desastres
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINAGRI	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación
MINAGRO	Ministerio de Agroindustria de la Nación
MINIFUNDIO	Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NAF	Núcleo de Agricultura Familiar
NEA	Noreste Argentino
NGP	Nueva Gestión Pública
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORA	Oficina de Riesgo Agropecuario
PAPyMP	Programa de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores
PDR	Programas de Desarrollo Rural
PEA2	Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial

PISEAR	Programa de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales
PNEA	Programa de Apoyo Técnico a Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino
PPP	Proyecto Público Privado
PPSH	Plan Piloto Seguro Hortícola
PROCANOR	Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino
PRODAF	Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
PRODEAR	Programa de Desarrollo de Áreas Rurales
PRODECCA	Programa de Desarrollo de la Cadena Caprina
PRODERI	Programa de Desarrollo Rural Incluyente
PRODERNEA	Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino
PRODERNOA	Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino
PRODERPA	Programa de Desarrollo Rural de la Patagonia
PROFAM	Programa para Productores Familiares
PROFEDER	Programa Federal de apoyo al Desarrollo Rural Sustentable
PROHUERTA	Promoción para la Autoproducción de Alimentos
PROICSA	Programa Para Incrementar la Competitividad del Sector Azucarero
PROINDER	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
PRONAGRO	Programa Nacional Agropecuario
PROSAP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
PROVIAR	Proyecto de Integración de Pequeños Productores a la cadena vitivinícola
PSA	Programa Social Agropecuario
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur
REED+	Reducción de Emisiones de Carbono causadas por Deforestación y la Degradación de los Bosques
RENAF	Registro Nacional de Agricultura Familiar

RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
SAF	Secretaría de Agricultura Familiar
SAGyP	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos
SAT	Sistema de Alerta Temprana
SENASA	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
SMA	Secretaría de Medio Ambiente
SMN	Servicio Meteorológico Nacional
SR	Sociedad Rural
SSAF	Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación
SSN	Superintendencia de Seguros de la Nación
TCN	Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCAR	Unidad Para el Cambio Rural
UE	Unión Europea
UEP	Unidad Ejecutora Provincial
UGAS	Unidad de Gestión Ambiental y Social
VBP	Valor Bruto de Producción

## INTRODUCCION

### Acerca del presente trabajo:

El Estado y el desarrollo rural en América Latina han sido fuente de numerosos análisis e investigaciones desde mediados de la década de 1950 hasta la actualidad y su relación, plasmada en la implementación de políticas públicas que tengan por destinatario a la agricultura familiar, mutó de diversas maneras. De hecho, puede observarse un largo recorrido en cuanto a las perspectivas implementadas, entre las cuales pueden destacar el Desarrollo de la Comunidad (1930-1960); los Programas de Reforma Agraria (1960-1970); los Programas de Desarrollo Rural Integral (DRI - 1970-1980)<sup>1</sup> y, en el caso particular de nuestra investigación, los Programas de Apoyos Integrados en Base a Demanda (1990-2000) y la propuesta de Desarrollo Territorial Rural (DTR) desde el 2000 hasta la actualidad (Lattuada *et al* 2012B:12-15)<sup>2</sup>.

Como sostienen estos autores, en los años 90, en un contexto de retraimiento en la intervención del Estado a nivel regional y nacional, y la priorización del mercado y la sociedad en la asignación de recursos, los Programas de Apoyos Integrados en Base a la Demanda fueron una variante de aquellos Programas DRI<sup>3</sup>, quienes consideraban que era la oferta la que determinaba las necesidades a satisfacer.

Estos programas tenían por objetivo brindar un conjunto de apoyos integrados, en donde la transferencia de tecnología disponible ocupaba un lugar central más no exclusivo, y en donde a su vez convergían información y capacitación sobre mercados, diversificación de la producción y acceso al crédito, entre otras actividades. En el caso de los productores de menos

---

<sup>1</sup> Para mayor profundidad en la caracterización de estas perspectivas véase Barsky (1990) y De Janvry et al (1991).

<sup>2</sup> En el anexo I del presente trabajo de tesis podrán encontrar un detalle de todos los programas formulados y ejecutados bajo la perspectiva de los Programas de Apoyos Integrados en Base a la Demanda y de Desarrollo Territorial Rural.

<sup>3</sup> Para estos últimos, la satisfacción de dichas necesidades estaba limitada a un menú acotado a la oferta elaborada por las agencias estatales, a partir de las recomendaciones de los organismos de financiamiento internacional (Lattuada 2012B:15)

recursos, los programas compartían muchos de estos principios, pero el hincapié estaba puesto en la asistencia financiera a través de créditos blandos y en la asistencia técnica. (Ídem 2012B:15-16).

Ya hacia la segunda mitad de los años 90, y en el mismo contexto de retracción del Estado y la preponderancia de los actores en el desarrollo del territorio, surge el DTR, el cual enfatiza la necesidad de profundizar las reformas que posibiliten la consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial, y su respectiva articulación con lo público a nivel local como clave para el desarrollo rural. Como sugieren Lattuada *et al* (2006), esta propuesta se asienta en el supuesto de una multiplicidad de acciones de tipo económicas o productivas e institucionales específicas promovidas por actores con competencia sobre un territorio, tanto públicos como privados, que cooperan y complementan sus esfuerzos, a los que pueden articularse otros factores de carácter regional *o internacional*<sup>4</sup>, cuy sumatoria y sinergia confluyen en un proceso de desarrollo rural.

Cabe destacar que resulta sugerente para esta perspectiva, como sostienen Lattuada *et al* (2012:100), el rol secundario que las agencias estatales a nivel nacional poseen como agentes del desarrollo rural, concepción propia de una visión surgida en una época en donde el Estado era visto como un problema y no como una solución (Evans 2008).

Sin embargo, a partir de la recuperación del rol del Estado como agente de desarrollo, con su correlato en la recuperación de sus capacidades estatales (Repetto 2004), paulatinamente se ha ido incorporando en la perspectiva de las políticas públicas de la región, y de la Argentina en particular, la visión en la cual el desarrollo rural debe ser entendido como un proceso multidimensional en donde se integran aspectos productivos agrícolas y no agrícolas, que a su vez se interrelacionan con una multiplicidad de dinámicas institucionales,

---

<sup>4</sup> Lo escrito en cursiva es un agregado nuestro.

políticas, ambientales, culturales y organizativas (Mora Alfaro 2013:100). Para que este proceso se garantice y se cumpla en forma eficaz, la participación del Estado es un requisito fundamental (Lattuada et al 2012:100).

Es importante destacar que la agricultura familiar es un sector de gran importancia para la seguridad alimentaria de América Latina en general y de la Argentina en particular, y sus condiciones socioeconómicas muchas veces dificultan la recuperación y normalización de sus actividades productivas, afectando la calidad de vida, la seguridad alimentaria y la estructura social de numerosas comunidades (González 2014:272).

Si bien la agricultura familiar como concepto académico tiene una larga trayectoria en la Argentina, en los últimos tiempos han surgido trabajos que discuten su concepción en términos de sujetos de las políticas públicas de desarrollo rural<sup>5</sup>, por lo que puede afirmarse que su constitución como sujeto de una política pública es algo novedoso (Nogueira 2013:02). En ese marco, Craviotti (2013, citado en Nogueira 2015:73) indica que "...la agricultura familiar como noción conceptual y operativa, que engloba a un conjunto heterogéneo de productores que recurren al trabajo de sus familias, toma cuerpo al comienzo del nuevo milenio, (...acompañado...) de una progresiva institucionalización de la problemática a nivel del Estado y de la definición de políticas".

La progresiva institucionalización de la agricultura familiar permite comenzar a visibilizar temas que la afectan directamente e instrumentar políticas acorde a las mismas. En ese marco, las alteraciones que provocan el cambio climático y la variabilidad climática sobre la producción agropecuaria, sobre la población rural, en particular la agricultura familiar, y sobre el estado de los recursos naturales, se han ido transformando en una preocupación de la política agropecuaria argentina. Si bien en las dos últimas décadas se generaron y

---

<sup>5</sup> Véase para más información Schiavoni 2010.

desarrollaron múltiples iniciativas y ámbitos internacionales de estudios, investigaciones, negociación, cooperación y financiamiento, vinculadas a la problemática del cambio climático en el sector agropecuario (IICA 2015:07), la incorporación de las cuestiones ambientales y de cambio climático a los PDR es, en consonancia con Nogueira (2016:13), algo residual.

La influencia del clima es central en todo el país y transversal a todas las clases sociales vinculadas al sector agropecuario. Al aumentar la temperatura, y la consecuente variabilidad de lluvias (incluso dentro de una misma estación climática), la producción agropecuaria se ve afectada, lo cual genera una reducción de los rendimientos y la alteración de la estacionalidad de los cultivos. Esto provoca un impacto negativo directo sobre la economía y la seguridad alimentaria de los países. A su vez, los eventos extremos provocan daños en los recursos naturales que luego requieren mucho tiempo para recuperar sus condiciones (IICA 2015:16). De esta manera, el incremento de la variabilidad interanual de lluvias (la cual se manifiesta en fenómenos tan disímiles como excesos o déficits hídricos), como así también el aumento de eventos climáticos vinculados tales como caída de granizo, heladas vientos o incendios, se convierten en la principal dependencia y limitación de los sistemas productivos de la región (UCAR 2015).

El Proyecto “Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste de Argentina ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad” (ADAPTANEA) cristaliza la incorporación de las cuestiones climáticas a los PDR, haciendo de las mismas su razón de ser. El Proyecto comenzó a ejecutarse a mediados del 2013, tiene prevista su finalización en diciembre del 2018, y es financiado a partir del acuerdo de donación suscripto entre la Junta del Fondo de Adaptación de las Naciones Unidas y la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), en su rol de entidad nacional de implementación acreditada. El Ministerio de Agroindustria (MINAGRO), a través de la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA), el Instituto Nacional de

Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) son las Entidades Ejecutoras del proyecto.

El proyecto ejecuta actividades en las provincias del Chaco, norte de Santa Fe, noreste de Santiago del Estero y oeste de Corrientes, región fuertemente afectada por fenómenos recurrentes de variabilidad climática, con el propósito de aumentar la capacidad adaptativa y resiliencia de los pequeños productores agrícolas familiares frente a los impactos del cambio climático y su variabilidad. Para ello, el mismo ha desarrollado tres ejes principales de intervención:

- **Componente 1: Aumentar de la capacidad de adaptación de pequeños productores familiares a la variabilidad climática** a través de diversas actividades, tales como obras de captación y almacenamiento de agua, prácticas de optimización agrícola y la instalación de un sistema de seguro hortícola para pequeños productores.
- **Componente 2: Fortalecer los sistemas de información, monitoreo y gestión de la información climática** a partir de la integración y ampliación de redes agro-hidrometeorológicas y el desarrollo de un sistema de alerta temprana.
- **Componente 3: Generar capacidades locales y regionales**, tanto para la toma de decisiones como para la gestión de las medidas y acciones destinadas a la adaptación al cambio climático y su variabilidad en el NEA Argentino.

Como dijimos anteriormente, toda actividad productiva vinculada al sector agropecuario está expuesta a algún tipo de riesgo climático. Tradicionalmente, los productores han ido buscando distintas formas para compensar el riesgo. De esta manera, los seguros se han constituido en el instrumento financiero por excelencia para reparar parcialmente las consecuencias negativas de eventos climáticos. En ese marco, la agricultura familiar, al ser más vulnerable a la variabilidad y al cambio climático, requiere de políticas que permitan

acceder a información, créditos y fuentes de financiamiento, como así también a asistencia técnica que permita desarrollar e implementar innovación.

Si la adaptación al cambio climático es una oportunidad para estimular las transformaciones que generen procesos de desarrollo más sustentables, el estudio y análisis de las incipientes actividades específicas que aborden al cruce de ambos mundos, tales como un Plan Piloto de Seguro Hortícola (PPSH) para agricultores familiares, es un elemento indispensable para aprovechar esa oportunidad, en tanto es una experiencia que tiene como público destinatario a un sector productivo sumamente vulnerable a las vicisitudes del cambio climático, históricamente relegado por el mercado asegurador (por tamaño y tipo de producción), y que a su vez suele rechazar por este tipo de mecanismos, en tanto lo considera un gasto (UCAR 2017B).

Ante cada acontecimiento de índole climático que afecte su producción, los productores agropecuarios, en particular los vinculados a la agricultura familiar, quedan en una situación económica frágil debido a que en muchos casos no pueden recuperar sus costos de inversión. Bajo esa circunstancia, deben procurarse los fondos adicionales necesarios que los deje en condiciones de afrontar la producción de la campaña siguiente, dado que lo recaudado no les es suficiente para hacerlo. Al pedir un crédito para tal fin, deben negociarlo con las entidades financieras en condiciones desventajosas debido al riesgo implícito que sus explotaciones ostentan por tratarse de una producción que ha provocado déficit y, aunque reciban créditos subsidiados vía ley de emergencia agropecuaria, no estarían utilizándolo para mejorar su capacidad productiva, lo cual implica una carga en el futuro inmediato sin haber aumentado el potencial productivo necesario para hacerle frente. En segundo lugar, en un escenario a futuro en se prevé aumentos de temperatura a mediano y largo plazo (SAyDS 2015), se torna necesario diseñar e implementar políticas públicas que prioricen la adaptación

al cambio climático, y no que trabajen sobre las consecuencias del mismo, tales como las leyes de emergencia agropecuaria.

En función de lo planteado anteriormente, el problema de investigación de la presente tesis de maestría parte de las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las características de las políticas públicas en torno al desarrollo rural en la Argentina? En relación con éstas, ¿Cuáles son los factores que permitieron la implementación de políticas públicas de adaptación al cambio que tengan por destinatarios a la agricultura familiar?, y por último, en tanto medida de adaptación concreta para la agricultura familiar, ¿cuáles son las lecciones que podemos extraer del PPSH?

#### Objetivo General:

Caracterizar las particularidades de las políticas de desarrollo rural en la Argentina en el período 1991-2015, con especial hincapié en la inclusión de componentes asociados al cambio climático.

#### Objetivos Específicos:

- 1) Analizar el proceso de negociación, desarrollo y ejecución del Plan Piloto de Seguro Hortícola implementado por el Proyecto ADAPTANEA.
- 2) Identificar las dificultades surgidas en la implementación, como así también aquellos factores que facilitaron la misma.
- 3) Identificar el potencial de replicabilidad y sostenibilidad de la experiencia.

En relación con estos objetivos: las hipótesis que sostiene esta Tesis son las siguientes:

- A partir del alto grado de institucionalidad en lo referente a políticas públicas para la agricultura familiar, como así también las discusiones en torno a la misma como concepto y, en tercer lugar, el fortalecimiento de ciertas organizaciones vinculadas a esta temática, fue posible empezar a concebir a la agricultura familiar como sujeto de políticas públicas

destinadas a la adaptación al cambio climático.

- No obstante este alto grado de institucionalidad, las cuestiones ambientales en general, y las cuestiones vinculadas a la inclusión de la perspectiva del cambio climático en los programas de desarrollo rural (PDR) en particular, son vistas en los ámbitos estatales de manera residual.
- El Proyecto ADAPTANEA en general, y el PPSH en particular, representan la cristalización de la incorporación del cambio climático en la agenda de los PDR.
- En tanto herramienta novedosa, el PPSH requiere como condición necesaria de un subsidio completo por parte del Estado, pero necesita de tres elementos para ser sostenible en el tiempo: una mejora permanente del producto por parte de las empresas aseguradoras, una participación decreciente en el monto pagado por parte del Estado y una apropiación por parte de los productores respecto al producto, manifestada a partir del pago de una parte de la póliza.

#### Marco Metodológico:

Esta Tesis pretende abordar metodológicamente la realidad circunscripta mediante un estudio de caso simple. Esta elección pretende otorgar prioridad al conocimiento profundo y sus particularidades por sobre la generalización de resultados. En ese sentido, el caso o los casos de estudio pueden estar constituidos por un hecho, un grupo, una relación, una institución, una organización, un proceso social o una situación o escenario específico, construido a partir de un recorte empírico y conceptual de la realidad social (Neiman y Quaranta 2007:218-219).

No obstante, consideramos adecuada la propuesta de Stake (citado por Marradi, Archenti y Piovani 2007:238), quien sostiene que el estudio de caso no es una opción metodológica en sí misma, sino la elección de un objeto de estudio, ya que es el interés en el objeto lo que lo define y no el método que se utiliza. De esta manera, cualquier unidad de

análisis puede convertirse en ese objeto, el cual, en consonancia con lo afirmado por Neiman et al, se puede tratar tanto de una unidad individual como colectiva.

Una vez definido el objeto, en él se concentra toda la atención investigativa orientada a un análisis intenso de sus significados, con la intención de comprenderlo en detalle. Para tal fin, y de acuerdo a la tipología de Stake (citado por Marradi *et al* 2007:241)<sup>6</sup>, llevaremos a cabo un estudio de caso de tipo instrumental. En este, el caso cumple el rol de mediación para la comprensión de un fenómeno que lo trasciende, en donde el propósito de la investigación va más allá del caso. De esta forma, el caso es utilizado como instrumento para evidenciar características de algún fenómeno o teoría, por lo que el foco de la atención y la comprensión desborda los límites del caso en estudio, el cual puede ser seleccionado como caso ejemplar.

Es importante destacar que, en un estudio de caso, el objeto de estudio puede ser abordado desde diferentes métodos y con diversas técnicas de recolección de datos y análisis, tales como observación directa, entrevistas en profundidad, análisis documental, análisis de datos estadísticos, etc. (Marradi *et al* 2007:238). Para el presente trabajo utilizaremos mayoritariamente fuentes secundarias, tales como publicaciones académicas, documentos oficiales e institucionales y datos estadísticos, sobre todo para la caracterización de los antecedentes y de los distintos niveles de contexto del objeto de estudio (internacional, nacional, regional-local). A su vez, utilizaremos fuentes primarias, en particular entrevistas semiestructuradas a productores hortícolas, como así también a técnicos y a decisores políticos provinciales y nacionales, para dar cuenta en forma más exhaustiva de la especificidad territorial.

---

<sup>6</sup> La tipología de Stake incluye el estudio de caso intrínseco, en donde la investigación se orienta a una descripción densa que relate la especificidad del caso y no existe ningún interés que trascienda la preocupación por el caso en sí; y el estudio de caso colectivo, que consiste en una investigación comparativa del estudio de varios casos, los cuales pueden ser similares, diferentes o replicaciones.

En lo referente a esta perspectiva metodológica, si bien Robert Yin (1993) destaca explícitamente que el estudio de caso no implica ninguna forma particular de recolección de datos, ya que esta puede ser tanto cuantitativa como cualitativa, para el presente trabajo se utilizará un abordaje cualitativo, más allá del uso de algunos datos estadísticos destinados a complementar algunos aspectos contextuales (Sautu 2005:78). Consideramos que este tipo de abordaje es el apropiado, ya que se encuentra más orientado hacia los procesos, y se enfoca menos en la simple estructura de interacción entre actores, como lo hace el enfoque cuantitativo, y más en el contenido y en la especificidad de esas interacciones. A su vez, y como sostiene Sautu (2005:83), la investigación cualitativa de estudio de caso tiene una fuerte orientación interpretativa, ya que su propósito es analizar los procesos y fenómenos sociales, prácticas, instituciones y patrones de comportamiento, con el fin de desentrañar los significados construidos alrededor de ellos, en un contexto o de redes de relaciones sociales, sistemas de creencia, o rituales.

Como herramienta analítica utilizaremos el enfoque de la sistematización. Se parte de comprender por sistematización a "...aquella interpretación crítica de una o varias experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí, y por qué lo han hecho de ese modo...", dando cuenta de un proceso de reflexión analítica sobre la experiencia realizada. Asimismo, la sistematización hace referencia a un proceso participativo de conocimiento, luego de la experiencia en una realidad específica. En este sentido, una sistematización busca analizar y extraer aprendizajes desde la perspectiva de los actores involucrados. Cabe destacar que la sistematización, acorde a una estrategia cualitativa, pone énfasis en el desarrollo de los procesos, a diferencia de la evaluación, la cual enfatiza los resultados (UCAR 2017A:04-05).

La propuesta para la estrategia de aproximación al objeto de estudio consta de tres

etapas. En primer lugar se buscará analizar la situación inicial, mediante la descripción del problema u oportunidad de desarrollo antes de la intervención, para en una segunda etapa identificar los procesos de intervención (actividades, tiempos, actores, métodos y medios y costos). Finalmente, se buscará analizar la situación final, con especial hincapié en aquellos elementos que permitan dar cuenta de la replicabilidad y sostenibilidad de la experiencia a partir de los aprendizajes extraídos.

Como dijimos previamente, el presente trabajo buscará caracterizar las particularidades de las políticas de desarrollo rural con componentes asociados al cambio climático a través de un estudio de caso: el proyecto ADAPTANEA. En este marco, analizaremos de manera concreta y exhaustiva una actividad de adaptación al cambio climático orientada a los productores familiares del NEA, el Plan Piloto de Seguros Hortícola (PPSH). Para tal fin, y a partir de la presente introducción, el trabajo constará de cuatro apartados y de unas conclusiones generales. En el capítulo uno se presenta una discusión teórica acerca al Estado, el Gobierno, las Políticas Públicas y la burocracia, para después identificar aquellos conceptos que servirán de marco teórico. En segundo capítulo reflexiona en torno al concepto de Agricultura Familiar y Políticas Públicas en la Argentina, para posteriormente dar cuenta del cambio de paradigma en el sector rural, la evolución del desarrollo rural como concepto teórico, la institucionalidad del sector agropecuario en el período 1991-2015 y un breve *racconto* respecto a los PDR en los períodos 1991-2007 y 2007-2015. Al finalizar este capítulo, analizaremos la incorporación de la perspectiva del cambio climático en los Programas de Desarrollo Rural. En el tercer capítulo iniciaremos el estudio de caso con la descripción del proyecto ADAPTANEA, mientras que en el cuarto capítulo continuaremos el estudio de caso mediante el abordaje del PPSH, implementado por el citado proyecto. En el último apartado realizaremos algunas conclusiones generales, y dejaremos sembrados algunos interrogantes que nos permitan reflexionar sobre la continuidad de este tipo de experiencias en el futuro.

## **CAPITULO 1 - ASPECTOS TEÓRICOS EN TORNO AL ESTADO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### A modo de introducción:

Esta investigación se constituye como un estudio de caso respecto a la ejecución de un seguro hortícola implementado por un proyecto de desarrollo rural con financiamiento internacional, ejecutado a través de organismos tanto nacionales como provinciales, y con una importante participación del sector privado: En ese sentido, consideramos relevante llevar a cabo un estado del arte respecto a nociones tales como Estado, Gobierno, políticas públicas y burocracia, para después dar cuenta de la evolución histórica de las formas estatales. Una vez realizado el mismo, estableceremos las categorías que fomarán parte de nuestro marco teórico.

Adoptamos el mencionado derrotero porque creemos pertinente ir desde las categorías más amplias hacia las categorías más específicas. Es decir, partir desde una definición de Estado, diferenciarlo respecto al Gobierno, para después conceptualizar la intervención del Estado a partir de la formulación y ejecución de políticas y, finalmente, caracterizar la administración pública como principal herramienta de esa intervención, sin perder de vista que la administración pública y la burocracia no son conceptos equivalentes, ya que en sí misma la definición de burocracia refiere a los regímenes que se disputan el control del Estado y del Gobierno.

Dejamos para el final la evolución histórica de las distintas formas estatales, ya que nos sirve de referencia para caracterizar la redefinición permanente de los límites establecidos entre el Estado y la Sociedad.

### Definiciones conceptuales sobre el Estado y el Gobierno:

Desde sus orígenes, en los siglos XV y XVI, el Estado moderno estuvo vinculado con los procesos políticos de las naciones, convirtiéndose en el centro máximo de condensación de

poder dentro de una sociedad, tanto por su función de regulador de las relaciones sociales dentro un territorio, como así también por ser factor constitutivo de la instancia específica de dominación. Para poder aproximarnos a una definición conceptual que permita analizar esta doble función, afirmaremos que el Estado cuenta con dos dimensiones fundamentales: a) es un aspecto de las relaciones sociales y b) es un conjunto complejo de instituciones burocráticas (Abal Medina 2012:30-31).

Para O'Donnell (2010:76), quien brinda una definición de clara raíz weberiana, el Estado es una asociación con base territorial, compuesta por un conjunto de instituciones y de relaciones sociales que penetra y controla el territorio y los habitantes que ese mismo conjunto delimita. Estas instituciones reclaman el monopolio de la autorización legítima de uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población el territorio que el Estado delimita. A su vez, podemos agregar que la coerción ejercida por el Estado no sólo es física, sino también simbólica<sup>7</sup> (Bourdieu 2014:19).

En ese marco, el Estado procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad, tanto a nivel local como nacional e internacional (O'Donnell 2010:78). De esta manera, garantiza la reproducción de un conjunto de relaciones sociales en el marco de una matriz político-social,<sup>8</sup> la cual indica las capacidades diferenciales que tienen los distintos actores y grupos sociales para la realización de sus propios intereses (Abal Medina 2012:36), de tal forma que el Estado, como ideal abstracto, debe ser concebido como la instancia política que articula un sistema de

---

<sup>7</sup> "He aquí un buen ejemplo de lo público en el propio corazón de lo privado: en el corazón mismo de nuestra memoria, encontramos al Estado, con sus fiestas ciudadanas, civiles o religiosas, y encontramos los calendarios específicos de diferentes categorías, el calendario escolar y el calendario religioso. Así pues, nos encontramos todo un conjunto de estructuras de la temporalidad social marcada por señales sociales y por actividades colectivas. Las constatamos incluso en el corazón de nuestra conciencia personal" (Bourdieu 2014:19).

<sup>8</sup> Michael Mann identificó cuatro fuentes del poder social: ideológica, económica, política y militar. En base a ello, el concepto de matriz social resulta fundamental, ya que, en oposición a la idea de sistema, denota que ninguna de estas fuentes de poder posee de por sí una posición dominante respecto de las otras, de tal forma que "...no existe en las sociedades ni una lógica funcional o dialéctica ni una estructura que determinen en última instancia el conjunto de la vida social (Mann 1997:956-957).

dominación social (Oszlak 2008:117).

No obstante lo afirmado anteriormente, el Estado, y en particular la élite que lo conduce, constituye una autoridad autónoma, la cual se expresa mediante el ejercicio dos poderes diferentes; el poder despótico, que hace referencia a las acciones estatales emprendidas sin previa negociación con los distintos grupos de la sociedad, y el poder infraestructural, el cual da cuenta de la capacidad del Estado para penetrar la sociedad civil y ejecutar las decisiones políticas. Por lo tanto, el Estado se consolida como una estructura territorialmente centralizada por la cual las relaciones políticas irradian desde el centro y hacia el centro, transformándose en una arena social que en sí misma le confiere autonomía, convirtiéndose en un actor con voluntad de poder y con intereses e iniciativas no necesariamente determinadas por intereses sociales (Mann 2008:58-59/66-68).

Por lo tanto, el Estado debe ser visto como un actor que posee iniciativa y autonomía propias y, por ende, configura aspectos sustanciales de la realidad social, pero también como una institución condicionada y estructurada por el conjunto de relaciones sociales que lo atraviesa (Abal Medina 2012:34).

Cabe destacar que un elemento fundamental del Estado es el propio Gobierno. Si bien O'Donnell (2010:82) entiende por Gobierno a "...las posiciones en la cúpula de las instituciones del Estado a las que se accede a través del régimen y permiten a los respectivos funcionarios tomar o autorizar (...) decisiones normalmente emitidas como reglas legales obligatorias sobre la población y el territorio delimitado por el Estado...", nosotros consideramos apropiada para este trabajo la definición de Levi (2005:710), quien considera al Gobierno como un aspecto del Estado, en tanto se constituye como un "...conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder."

### Consideraciones acerca de las Políticas Públicas, la administración pública y la Burocracia:

A partir de la dinámica de procesamiento y reproducción de relaciones sociales descrita previamente, sin desdeñar su poder autónomo inherente, el Estado devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas, ya que “...formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado” (Oszlak 1984:15).

En ese sentido, consideramos a las políticas públicas como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión socialmente problematizada (issue) que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil, transformándose de esta manera en un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición predominante del Estado<sup>9</sup> frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (Oszlak y O'Donnell 1984:15-16). Estas se constituyen como entidades dinámicas ya que no se comportan como estructuras inamovibles sino que pueden comprenderse bajo la lógica de los procesos (Nogueira 2015B:68).

La política pública, siempre desde una perspectiva analítica, , corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los cuales son desarrollados por el sector público con la participación de la comunidad y el sector privado, e induirá, en caso de que sea de calidad, orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, como así también la previsión de sus resultados (Lahera Parada 2002:16). Estos flujos de información son observables a través del ciclo de las políticas públicas, a través del cual, a fines cognitivos, se pueden establecer diferentes fases: el origen, momento en el cual se puede establecer el

---

<sup>9</sup> Oszlak y O'Donnell (1984:16) hablan de posición predominante del estado porque “...si una política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí.”

surgimiento de una cuestión socialmente problematizada mencionada por Oszlak y O'Donnell (1984), el diseño, la gestión y la evaluación (Lahera Parada 2002).

En términos analíticos, la gestión supone un proceso continuo en el ciclo de la política pública, por ser transversal a todas sus fases y por permitir la construcción de espacios operativos (Nogueira 2015B:68). En ese sentido, Lahera Parada (2002:17) utiliza la expresión *espacios de políticas* para hacer referencia a "...un conjunto de políticas tan estrechamente interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto".

De manera complementaria a lo suscrito anteriormente, Roth Deubel (2002:27), sostiene que son cuatro los elementos centrales que permiten determinar la existencia de una política pública: la implicación del gobierno, la percepción del problema, la definición del problema y el proceso. A partir de estos elementos, el autor afirma que una política pública "...designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática."

El Estado, en tanto objetivación política del dominio social, se expresa en un conjunto contradictorio e interdependiente de instituciones, por lo que las instancias de dominación no se traducen en un aparato monolítico y homogéneo que reconoce una única lógica de acción (Abal Medina 2012:35). En ese marco, es necesario destacar que el Estado, como complejo institucional, puede desagregarse en cuatro dimensiones: a) un conjunto de burocracias, b) un sistema legal, entramado de diversas leyes y normas, c) un foco de identidad colectiva, en cuanto a la constitución de un «nosotros» que se relaciona con su grado de credibilidad y d) una dimensión *filtro*, en el sentido de regular sus límites hacia adentro y afuera, intra y

extra-territorialmente (O'Donnell 2010:78-80). Para los fines analíticos del presente trabajo, tomaremos como referencia la primera dimensión, dado que las burocracias que integran el Estado poseen una norma legal que las regula para proteger o determinar algunos fines respecto del bien común, por lo que el grado de cumplimiento de tales funciones guarda relación directa con la eficacia del Estado (Nogueira 2015B:65).

Al respecto, es necesario destacar que burocracia y administración pública, o agencia estatal, no son conceptos equivalentes. Las administraciones públicas, como organismos encargados de implementar las políticas públicas, son aquellas que ponen en práctica una “repetición natural” de sus actividades, cuya contribución fundamental es el “Estado objetivado en burocracia”. De esta forma, la administración pública se constituye como un punto de encuentro entre el Estado y la sociedad civil, en una concepción del Estado que trasciende su descripción en términos del aparato, y se ubica en un contexto de relaciones de dominación, estableciéndose de esta forma como una institución estatal de carácter burocrática que garantiza la reproducción del sistema (O'Donnell, 1978:1176).

Oszlak (1984:17) refuerza lo sostenido anteriormente, al afirmar que el concepto de burocracia no se agota ni se ve restringido por los límites establecidos por una agencia estatal, ya que la burocracia se constituye en un espacio de “...materialización de los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado (y) tienden a manifestarse al interior de los estados, en múltiples formas organizativas y variada modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esa arena.”

## Evolución histórica de las formas estatales, desde el modelo racional normativo hasta el concepto de Gobernanza.

La evolución histórica de las distintas formas estatales no es más que la expresión de una redefinición permanente de los límites establecidos entre el Estado y la Sociedad. En ese marco, lo largo del tiempo, y en función tanto de las transformaciones sociales, económicas y políticas, como así también de las cambiantes necesidades y demandas imperantes en la sociedad, se han sucedido distintos tipos de estructuras administrativas (Abal Medina 2012:37).

Con el surgimiento del Estado Liberal Argentino (1880-1930). El espíritu positivista de orden y progreso fue readaptado por la Administración Roca bajo el lema “paz y administración”, con el fin de que “...la existencia del Estado Nacional (...) replanteara los arreglos institucionales preexistentes, desplazando el marco de referencia de la actividad social de un ámbito local-privado a un ámbito nacional-público...” (Oszlak 2004:98), ya que “...la garantía de expansión y reproducción de estas relaciones –de producción capitalista- no podía quedar librada a las propias fuerzas que las engendraban.” (Oszlak 2008:130). En términos de Mann (citado en Abal Medina 2012:51), se requería de un poder que ejerciera su autoridad de manera centralizada en todo el territorio nacional. Por su estructura organizacional, El Estado constituía, y constituye, el único poder que posee tal capacidad.

En dicho contexto surge el *modelo racional-normativo o burocrático*, el cual se consolidó durante el período del Estado de Bienestar keynesiano (1930-1976). Este paradigma hace hincapié en dos elementos (Atrio y Piconne 2008): la racionalización de la organización y del funcionamiento estatal, y la distinción y separación entre las actividades que obedecen a una racionalidad política de aquellas que deben ser ejecutadas bajo una racionalidad predominantemente técnica. En ese marco, Weber (1992), máximo referente teórico del modelo de administración pública burocrático, establece los siguientes principios: 1) rígidas áreas jurisdiccionales; 2) sistema de autoridad jerárquico; 3) existencia de documentos

escritos; 4) cuerpo de funcionarios profesionales, especializados y altamente capacitados; 5) división de tareas y especialización por áreas y departamentos; 6) carrera administrativa de largo plazo y estable; 7) estricta observancia de normas administrativas y procedimentales y 8) programación presupuestaria, públicamente regulada y controlada institucionalmente.

Por otra parte, el Estado de Bienestar keynesiano se caracterizó por un sostenido crecimiento del aparato institucional del Estado, el cual estuvo vinculado a la instauración de un nuevo patrón de desarrollo, surgido a partir de la crisis económica de 1929. De manera gradual al principio, y en forma definitiva a partir del primer gobierno peronista, la Argentina adoptó un nuevo régimen de acumulación, centrado en la industrialización sustitutiva de importaciones, mediante la ampliación del ámbito de actuación por parte del Estado, teniendo un papel sumamente activo en el plano económico y en el plano social. A su vez, las transformaciones en la estructura estatal se dieron a través de dos lógicas: la del Estado Keynesiano, circunscripto a equilibrar las fluctuaciones de los ciclos económicos, y la del Estado de bienestar, el cual tenía por objeto garantizar condiciones de vida dignas para todos sus ciudadanos (Abal Medina 2012:53-54).

La crisis del Estado de Bienestar Keynesiano, y su correlato en la crisis del modelo burocrático<sup>10</sup>, generó las condiciones necesarias para establecer un diagnóstico cuanto menos conservador. La Comisión Trilateral, creada en 1973, estableció la necesidad de mercantilizar las prestaciones sociales y, a su vez, despolitizar la sociedad, con el fin de no recargar al Estado con un exceso de demandas. En ese sentido (Camou 2010:10), afirma que la “governabilidad” fue puesta en duda, en función del agotamiento del Estado Interventor, la crisis socio-económica y el “...cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas...”, propiciando las condiciones necesarias para la realización de sendas reformas del Estado.

---

<sup>10</sup>Como sostienen Atrio y Piccone (2008:179), “...surgieron problemas como la rigidez orgánica la inflexibilidad funcional, el aumento desmedido de funcionarios, la asimetría de responsabilidades y una marcada reducción en la capacidad del Estado frente a las necesidades de la Ciudadanía.”

Oszlak (1999) señala dos tipos de reforma. Las reformas de primera generación, desarrolladas en América Latina en la primera mitad de la década de los '90, implicaron un achicamiento del Estado, no tanto en términos de tamaño del aparato estatal, sino más bien que ese aparato estatal llevaba a cabo funciones y actividades que en el contexto del ideario neoliberal pasaron a ser ilegítimos. En esta etapa "fácil" de la reforma del Estado, que implicó un activo liderazgo del Poder Ejecutivo<sup>11</sup>, se apeló a la descentralización de las responsabilidades a los gobiernos subnacionales, a la privatización de los principales servicios públicos, a la desregulación (lo cual implicó el vaciamiento o supresión de organismos que cumplían funciones reguladoras de la actividad económica) y a la terciarización de servicios (Oszlak 1999:04).

En la Argentina, y en consonancia con el resto de América Latina, este precitado desmantelamiento del Estado acarrió serias consecuencias, las cuales trataron de ser subvertidas con el lanzamiento de la Segunda Reforma del Estado en 1996. La misma supuso alcanzar una racionalidad organizativa y funcional del Estado, para lo cual la supuesta falta de eficacia y eficiencia por parte del Estado debía ser complementada con la intervención por parte de otros actores de la sociedad civil. Al respecto, Bresser Pereira (2008:267-271) pone el énfasis en la necesidad de implementar mecanismos de privatización (transformar una organización estatal en una de derecho privado, pero pública no estatal) para la administración de los servicios sociales y científicos<sup>12</sup>, los cuales, si bien requieren un alto grado de financiamiento por parte del Estado en forma exclusiva, no necesitan de una ejecución por parte del mismo. En términos del citado autor, estas actividades son competitivas, y pueden ser controladas no solo a través de la administración pública (gerencial), sino también a través

---

<sup>11</sup> En el caso de la Argentina, el Poder Ejecutivo dispuso de amplios poderes discrecionales para administrar el proceso de reforma por decreto, sin intervención del Poder Legislativo. A su vez, esto fue facilitado por el debilitamiento o pérdida de legitimidad de otros actores (partidos políticos de la oposición, sindicatos, militares) quienes en otro contexto podrían haber jugado un papel contestatario y obstructor del proceso (Oszlak 1999:4).

<sup>12</sup> Tales como las escuelas, las universidades, los centros de investigación científica y tecnológica, las guarderías, los centros de atención ambulatoria, los hospitales, las entidades de asistencia, los museos, las orquestas, etc. (Bresser Pereira 2008:271).

del control social y de la constitución de cuasi-mercados. De esta manera, La crisis del Estado no solo pretende manifestarse en términos de reajuste y reformas de carácter aperturista y neoliberal, acompañadas de una reducción del aparato estatal, sino también en el marco de una apertura democrática que trae aparejada herramientas de gestión orientadas a la democracia directa y participativa.

Esta situación de Estados supuestamente ausentes e incapaces coincidió con el auge de los enfoques de la Nueva Gestión Pública (NGP) que tuvo por objeto modificar la rígida, jerárquica y burocrática organización estatal. El primero de ellos tiene por objetivo orientar la administración pública hacia los valores y las técnicas propias del sector privado. En las versiones más fuertes, las relaciones jerárquicas de las burocracias son reemplazadas estructuras organizacionales "horizontales" o aplanadas con pocas jerarquías y en donde prime la flexibilidad; se establece una orientación hacia los resultados ("outputs") más que hacia las normas o procedimientos (cuando los resultados se consolidan, se orientan hacia los impactos o outcomes de las políticas públicas); los organismos pasan a competir entre sí y con organizaciones privadas para la prestación de servicios (de los cuales los ciudadanos pasan a ser vistos como consumidores); se establecen incentivos para elevar la productividad de las agencias y de los trabajadores; se busca emular el estilo gerencial del sector privado y se premia el emprendedor mismo (Estévez 2003:4; Abal Medina 2012:40).

Contemporáneamente a la NGP, surge el análisis de las redes de políticas (o Policy Networks), el cual constituyó uno de los aportes de la Ciencia Política al estudio de los procesos político-administrativos (Morata 1991; Porrás Martínez 2001; Fleury 2002 y Souza 2006). La idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros, intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos, generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la

Sociedad, conformándose en una red que fusiona lo público con lo privado” (Zurbriggen 2011:185). En ese sentido, la existencia de redes a partir de esta perspectiva tenía como principal mérito la “...integración del pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y elaboración de políticas públicas...” (Morata 1991:154).

Como señala Aguilar Villanueva (2006, citado en Nogueira 2015A:58) “...el Estado Desarrollador Latinoamericano legitimó una administración burocrática. Por el contrario, las crisis del Estado y de las sociedades estatizadas dieron lugar a reflexionar de una manera diferente la relación Estado/sociedad en términos amplios, y Estado/administración pública/sociedad civil en términos restringidos.” De este modo, la constitución de redes como un modo posible de elaboración y ejecución de políticas permite la combinación de diferentes aspectos; los contextos regionales, el tipo de estado, las organizaciones colectivas que participan en ellas, los recursos públicos que a ellas se asignan y la coordinación administrativa, entre otros (Jordana 1995).

Por último, el modelo de gobernanza, surgido a principios del siglo XXI, da cuenta de la necesidad de involucrar una amplia gama de actores no estatales para garantizar la satisfacción de las demandas ciudadana. Mientras la Nueva Gestión Pública priorizó la administración basada en la lógica del mercado y en la incorporación de herramientas de gestión propias del sector privado, el modelo de Gobernanza hizo mucho más hincapié en la gestión a partir de redes, las cuales son concebidas como estructuras de interdependencia que involucran múltiples actores públicos y privados que necesariamente implican relaciones de cooperación e intercambio (Frederickson 2007; Salamon 2002). Al respecto, y en consonancia con Abal Medina (2012:44), entenderemos a la gobernanza como un tipo de administración pública caracterizada por la cooperación vertical y horizontal interjurisdiccional e interorganizacional, por lo que las políticas públicas necesariamente deben ser entendidas como un producto que no implica la decisión unilateral por parte del Estado, sino que son

producto de una compleja interacción entre este y la sociedad (Jordana 1995) y entre las distintas agencias y jurisdicciones del mismo Estado. En ese sentido, ningún actor, sea estatal o no, cuenta por sí mismo con suficientes recursos y capacidades como para afrontar las problemáticas actuales, por lo que se requiere de la sinergia de una pluralidad de actores que trabajen en manera conjunta coordinada, más aún en un país federal como el argentino que lleva intrínseco una estructura estatal multinivel.

#### Las Capacidades Estatales:

El Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades estatales que determinan la condición estatal (Abal Medina 2012:46). En ese marco, Oszlak introduce el concepto de “estatidad”, para dar cuenta que el surgimiento del Estado se corresponde con un proceso formativo en que un “...sistema de dominación social ha adquirido el conjunto de propiedades, expresado en función de esa capacidad de articular y reproducir las relaciones sociales, que definen la existencia del Estado” (Oszlak 2008:122), de tal forma que los atributos estatales son el resultado de un proceso social, adoptando un distinto nivel de desarrollo de acuerdo a cada momento histórico (Abal Medina 2012:46).

Las propiedades que definen la existencia de un Estado son (Oszlak 2008):

- 1) Capacidad de externalizar su poder: o la posibilidad de obtener reconocimiento como unidad soberana dentro de un sistema de relaciones interestatales;
- 2) Capacidad de institucionalizar su autoridad: o la imposición de una estructura de relaciones de poder que tenga por objeto garantizar el monopolio de los medios organizados de coerción;

- 3) Capacidad de diferenciar su control: la cual refiere a la posibilidad de contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas que puedan extraer recursos de la sociedad en forma legítima y centralizada y
- 4) Capacidad de internalizar una identidad colectiva: a partir de la creación de símbolos generadores de pertenencia y solidaridad que refuerzan los mecanismos de dominación.

Estas propiedades permiten dar cuenta no sólo del proceso de formación de los Estados-Nación, sino también del dinamismo propio del Estado como concepto, que ha sufrido y sufre transformaciones posibles de ser identificadas históricamente, de tal forma que toda nueva frontera entre el Estado y la Sociedad, expresada en una nueva matriz política y social, exhibe cambios en la manera en que se manifiestan las mencionadas propiedades (Abal Medina 2008:47). De este modo, luego de un período signado por la hegemonía neoliberal marcada por la prepotencia del mercado, llevando al Estado a su mínima expresión, el rediseño del accionar público volvió a posicionar al Estado como un agente fundamental para alcanzar un mayor equilibrio social. En ese marco, Repetto (2004:6) entiende por capacidad estatal "...la aptitud de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dada ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas".

Si consideramos que el Estado debe ser concebido en su doble carácter de relación social y de aparato estatal, en consonancia con Repetto (2004:12) podemos identificar dos tipos de capacidades estatales: la administrativa y la política. En la tradición weberiana, la capacidad administrativa da cuenta de una burocracia coherente en donde coincidan los intereses particulares de los funcionarios y los intereses de la burocracia en su conjunto, tomando como premisa excluyente el relativo aislamiento de los funcionarios respecto a las

demandas de la sociedad y, al mismo tiempo, la constitución de un cuerpo de empleados expertos a partir de un reclutamiento meritocrático, que garantice a su vez la posibilidad de desarrollar una carrera profesional. Sin embargo, Repetto (2004:12) advierte que “...el riesgo de tomar directamente como sinónimo el concepto de capacidad administrativa con el de capacidad estatal es aplicarlo solo fronteras adentro del Estado...”, por lo que sugiere incorporar al análisis la capacidad política, ya que “el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional, que se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado entre el Estado y la Sociedad (Ídem 2004:12). En ese mismo marco, Evans se refiere a la capacidad del Estado “...no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspectiva de los tecnócratas que lo integran, sino en el sentido de una estructura institucional perdurable y eficaz...”, que permita “...la aplicación consistente de una política cualquiera, (lo cual) requiere la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos” (Evans 2008:18).

#### Marco teórico seleccionado para el presente trabajo:

Para el presente trabajo, tomaremos como principal premisa que el Estado procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad (O’Donnell 2010:78) y garantiza la reproducción de un conjunto de relaciones sociales en el marco de una matriz político-social. Esta matriz se corresponde a un período determinado y a una relación de poder específica entre los actores sociales, acorde a las capacidades diferenciales que tienen los distintos actores y grupos sociales para la realización de sus propios intereses (Abal Medina 2012:36), de tal forma que el Estado, como ideal abstracto, debe ser concebido como la instancia política que articula un sistema de dominación social. (Oszlak 2008:117).

A su vez, el Estado también debe ser visto como un actor que posee iniciativa y autonomía propias y, por ende, configura aspectos sustanciales de la realidad social, aunque se encuentre condicionado y estructurado por el conjunto de relaciones sociales que lo atraviesa. (Abal Medina 2012:36).

A partir de esta dinámica de procesamiento y reproducción de relaciones sociales, que incluye diversas cuotas poder autónomo inherente, el Estado devuelve a la sociedad diversos tipos de políticas públicas, ya que “...formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado” (Oszlak 1984:15), el cual, como complejo institucional moderno que se relaciona de diversas maneras con la sociedad civil, condensa su poder y “devuelve acciones a través de políticas públicas (O’Donnell 2010).

Las administraciones públicas, como organismos encargados de implementar las políticas públicas, son aquellas que ponen en práctica una “repetición natural” de sus actividades, constituyéndose como un punto de encuentro entre el Estado y la sociedad civil, en una concepción del Estado que trasciende su descripción en términos del aparato, y se ubica en un contexto de relaciones de dominación que garantiza la reproducción del sistema (O’Donnell, 1978:1176).

A su vez, para el presente trabajo entenderemos a las políticas públicas como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión socialmente problematizada (issue) que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil, transformándose de esta manera en un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición predominante del Estado<sup>13</sup> frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (Oszlak y O’Donnell 1984:15-16).

Es importante destacar que la gestión supone un proceso continuo de generación de políticas públicas, es transversal a todas sus fases y permite la construcción de espacios operativos. En ese sentido, Lahera Parada (2002:17) usa el concepto de “espacio de políticas”

---

<sup>13</sup> Oszlak y O’Donnell (1984:16) hablan de posición predominante del estado porque “...si una política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición, las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí.”

para referirse al conjunto de políticas tan interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones analíticas útiles sin tomar en cuenta los demás elementos del conjunto.

En ese marco, el Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, pudo recuperar para el período determinado (2014-2015) un amplio conjunto de propiedades o capacidades estatales, después de un período signado por la hegemonía neoliberal (Repetto 2004:06). No obstante, esta recuperación no implicó que el Estado vuelva a tener el rol propio de la matriz estado-céntrica imperante durante el Estado de Bienestar. Por el contrario, surge un modelo de gestión basado en la gobernanza, entendida como un tipo de administración pública caracterizada por la cooperación vertical y horizontal interjurisdiccional e interorganizacional. De acuerdo a este modelo, las políticas públicas deben ser entendidas como un producto que no implica necesariamente la decisión unilateral por parte del Estado, sino que son producto de una compleja interacción entre las distintas agencias y jurisdicciones del Estado y la sociedad (Jordana 1995). Para poder afrontar las problemáticas se requiere de la sinergia de una pluralidad de actores que trabajen en manera conjunta coordinada, más aún en un país federal como el argentino que lleva intrínseco una estructura estatal multinivel.

El modelo de Gobernanza hizo mucho más hincapié en la gestión a partir de redes, las cuales son concebidas como estructuras de interdependencia que involucran múltiples actores públicos y privados que necesariamente implican relaciones de cooperación e intercambio (Salamon 2002).

Dicho todo esto, nos interesa observar como comienza a visibilizarse la cuestión del cambio climático para los agricultores familiares, y cómo el Estado se vincula a partir de redes, en el caso del Proyecto ADAPTANEA en general y el Plan Piloto de Seguros Hortícolas en particular, organizadas por iniciativa propia desde espacios estatales con otros actores sociales. En este caso, empresas encargadas de brindar seguros agropecuarios y otras dependencias estatales nacionales o provinciales.

Cabe destacar que se utiliza la noción de red en dos direcciones (Nogueira 2015A:61). En primer lugar, como vehículo de comunicación entre el Estado y la sociedad, en tanto redes estables en el tiempo que garanticen la persistencia de las actividades en un mismo espacio y con similares actores tanto de la sociedad civil como del propio Estado. En este caso, se entiende la red como una herramienta para los procesos de elaboración de políticas públicas. En segundo lugar, la noción de red permite acercar al tesista a un modo en particular de comprender la lógica vinculante entre los actores, estatales y societales, vinculados al desarrollo rural y al cambio climático.

## CAPITULO 2 – DESARROLLO RURAL Y CAMBIO CLIMÁTICO

### A modo de introducción:

El objetivo del presente capítulo es describir las transformaciones en las políticas públicas en torno al desarrollo rural en la Argentina. En ese marco, y con el fin de contextualizar dichas modificaciones, haremos en primera instancia una caracterización del cambio de paradigma vinculado a la nueva ruralidad, para en segundo lugar dar cuenta reflexiones en torno al concepto de agricultura familiar en la Argentina. En tercer lugar describiremos la institucionalidad pública del sector agropecuario, para después caracterizar los programas de desarrollo rural (PDR) en dos períodos distintos, 1991-2007 y 2007-2015<sup>14</sup>. Finalmente, describiremos la incorporación de las cuestiones vinculadas al cambio climático en los PDR en el período 2011-2017.

### Cambio de Paradigma, la nueva concepción de la ruralidad en un contexto de concentración económica y territorial:

El concepto “Nueva Ruralidad” surge hace aproximadamente 20 años, en un contexto en donde empezó a ser notoria la invalidez conceptual del binomio urbano-rural para dar cuenta de los recientes cambios en el tejido socioeconómico y cultural del ámbito rural. Anteriormente, lo rural se concebía como lo local, lo autárquico, lo cerrado, con pautas socioeconómicas y socioculturales propias, en donde la estructura social tomaba como base la propiedad entendida como la territorialización de lo agrícola.

En función del nuevo contexto socioeconómico, propio de los cambios propulsados por la globalización, la vieja dicotomía entre lo rural y lo urbano pierde vigencia por la estrecha interdependencia que ambos espacios comienzan a tener entre sí. De hecho, lo rural

---

<sup>14</sup> En el anexo I del presente comentaremos de manera exhaustiva los programas de desarrollo rural (PDR) formulados y ejecutados en la Argentina desde el advenimiento de la democracia hasta el 2015.

trasciende lo agropecuario, y mantiene fuertes nexos de intercambio con lo urbano a través de la provisión de alimentos y servicios.

En este marco, se puede afirmar que el concepto de nueva ruralidad constituye en sí mismo una manera genérica de expresar la visión de lo rural transformado, más complejo, en función no sólo de los cambios producto de la globalización imperante, sino también del mayor peso relativo de la agricultura y de la nueva valoración de los recursos naturales y la biodiversidad. A su vez, es necesario ponderar el nuevo papel de los pobladores, y los distintos cambios institucionales en el seno tanto del Estado como de las organizaciones del tercer sector.

En términos de Ceña (1993:29), el medio rural debe ser entendido “...como el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, ganadería, pesca, minería, industrias pequeñas y medianas, comercio, servicios, turismo rural) y en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales...”, por lo que el medio rural se re-significa en una entidad socioeconómica en un espacio geográfico con cuatro componentes básicos (Pérez Ramos y Romero 1993:17):

- Un territorio que funciona como fuente de recursos naturales y materias primas, receptor de residuos y soporte de actividades económicas.
- Una población que, basada en cierto modelo cultural, practica actividades muy diversas de producción, consumo y relación social, formando un entramado socioeconómico complejo.
- Un conjunto de asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior mediante el intercambio de personas, mercancías e información, a través de canales de relación.
- Un conjunto de instituciones públicas y privadas que vertebran y articulan el funcionamiento del sistema, operando dentro de un marco jurídico determinado.

Por lo tanto, podemos afirmar que el medio rural se encuentra más diferenciado que homogéneo, en donde lo rural no necesariamente se encuentra vinculado a lo productivo, dando lugar a una nueva ruralidad que se caracteriza por espacios que permanecen vinculados a grandes espacios industriales, a espacios en proceso de reestructuración en función de intereses turísticos y ambientales y a espacios redefinidos como áreas deprimidas, marginales o sin uso económico potencial.

No obstante, y pese a la diferenciación planteada anteriormente, las empresas transnacionales, y en el caso específico de la Argentina, los pools de siembra, asumen una gran relevancia en los procesos de construcción y consolidación de los mercados sub y supranacionales, con un claro dominio del capital sobre el agro. Esto da como resultado una mayor concentración del capital y de la tierra, que a su vez provoca descampesinización, la precarización del empleo rural (y por consiguiente el crecimiento de la multiocupación) Y la expulsión de medianos y pequeños productores (Gras y Hernández 2013). Al respecto, entre el Censo Nacional Agropecuario (CNA) 1988 y el CNA 2002 puede observarse la desaparición de 87.688 explotaciones agropecuarias (EAP's), lo que implica una reducción de EAP's de aproximadamente el 37%. A su vez, la concentración de la tierra se manifiesta en la diferencia de la EAP promedio, la cual pasa de 421, hectáreas en 1988 a 524,1 hectáreas en el 2002 (Slutsky 2008:11). El conjunto de estos factores condiciona la orientación de la producción agropecuaria hacia los mercados externos, con un modelo agroproductivo centrado en las oleaginosas.

En ese sentido, Gras y Hernández (2013:31) indican, a partir del Anuario Estadístico 2011 de América Latina y el Caribe de la CEPAL, que las exportaciones vinculadas al sector primario (agro, minería e hidrocarburos) sobre el total de ventas externas del país se ha mantenido con pocos cambios significativos a lo largo de las últimas dos décadas: en 1990 representaban el 70,9%, en el 2003 el 72,3% y en el 2010 el 67,8%. Estas cifras no parecen reflejar un proceso de reprimarización de la economía, pero esconden un fenómeno que debe

ser destacado, la mayor especialización productiva, anclada en un número reducido de cultivos oleaginosos (soja y en menor medida, maíz, trigo y girasol). Las autoras, tomando la misma fuente, indican que los diez principales productos de exportación se concentran en la soja y sus derivados, junto al maíz, petróleo (sea el crudo o sus derivados) y los minerales, mientras desaparecen de ese listado otros bienes primarios como la carne bovina y ovina, el trigo, las leguminosas, las manzanas frescas, el azúcar o los productos de la industria del acero.

Por lo tanto, es fundamental situar el análisis de los programas de desarrollo rural en la Argentina, como así también la situación de la agricultura familiar, partiendo de la base que la nueva ruralidad se encuentra en un contexto de visiones en disputa, donde la trama de relaciones sociales se encuentra marcada por solidaridades, conflictos y convergencias entre los diferentes actores y las diferentes maneras de hacer/pensar los territorios rurales, de tal forma que la diferenciación inherente a la nueva ruralidad colisiona con una profunda y creciente concentración productiva y territorial. Esta concentración no solo se manifiesta en la tenencia de la tierra, sino también al uso que se le da mediante las prácticas tendientes al monocultivo.

Antes de abordar las características de los PDR en el marco de esta nueva ruralidad descrita anteriormente, es necesario caracterizar a los destinatarios de las mismas, ese complejo entramado social, político, económico y cultural denominado agricultura familiar.

#### Reflexiones en torno el concepto de Agricultura Familiar en la Argentina:

La agricultura familiar posee un contexto muy explícito de reproducción, el cual no es otro que el modo de producción capitalista globalizada. En términos Friedman, la producción familiar necesita del capitalismo para su reproducción aun cuando se contemplan las especificidades derivadas de distintas formaciones sociales, ya que "...mientras la producción mercantil simple requiere de economía capitalista, el capitalismo no requiere de ningún modo de ella aun cuando le proporciona una condición necesaria (pero no suficiente) a la existencia del segundo." (Friedman 1981:03).

A continuación haremos un breve y no del todo exhaustivo recorrido por la producción académica de Argentina respecto a la agricultura familiar.

En primer lugar se destaca el trabajo de Tort y Román (2005), quienes se proponen revisar el uso del término "*explotación predominantemente familiar*". Estas autoras advierten que, con frecuencia, cuando se utiliza el término "explotación familiar" se incluye tanto a campesinos como a productores comerciales. Este tipo de producción puede reconocerse como un "personaje híbrido" y ser de manera simultánea propietario, empresario y trabajador. Ciertamente no ocurre lo mismo en relación a los ingresos en correspondientes roles en el mercado: renta, ganancia y salario.

En ocasiones, tal hibridez se esconde tras el uso de tipologías que sostienen una concepción "bimodal" de la estructura agraria. En palabras de Carmagnani, la tendencia es diferenciar las estrategias empresariales de las que no lo son y así, generar políticas diferenciales. Este autor considera que las ambigüedades en torno a la agricultura familiar provienen de percibirla como una "novedad" y propone un "nuevo acercamiento a la definición de agricultura familiar" (Carmagnani 2008:17).

Quaranta (2003), a partir de los datos del Censo de 1988 considera "familiares" a las explotaciones que se desarrollan "exclusivamente" con aporte de mano de obra familiar. Además de la presencia del "productor familiar capitalizado con ingresos casi exclusivamente prediales", existe el caso del "productor empresarial con pluralidad de ingresos". Aquí destacan el fenómeno de la multiocupación que no es exclusivo de productores más "pobres". Por su parte, las explotaciones son "pluriactivas" cuando el productor y/o algún otro miembro de la familia combinan el trabajo de la explotación con otra ocupación relacionada o no con el sector agrícola, ya sea como asalariados, como cuentapropistas o como empleadores.

En Craviotti se encuentra que las explotaciones pluriactivas dan cuenta de la "combinación de la ocupación predial agropecuaria con otras ocupaciones, llevadas a cabo dentro y fuera de la explotación" (Craviotti 2002:93). De este modo, la autora considera que

existe cierto acuerdo en considerar a la familia y no al productor como central en el análisis. De hecho, "...una cuestión es considerar la reproducción del hogar, en donde inciden el conjunto de ingresos y actividades y otra distinta es evaluar el impacto de las actividades externas sobre la estrategia productiva predial, en donde resulta pertinente diferenciar cuáles son los miembros que la ejercen" (Craviotti 2002:96).

Más recientemente, sobre la base de la información provista por el CNA de 2002 los trabajos de Obschatko *et al.* (2006) y Obschatko (2007) elaboran una nueva tipología, partiendo de la base de considerar como "pequeño productor" a aquellos que llevan adelante tareas productivas en EAP's de manera directa y no utilizan trabajadores no familiares remunerados, es decir, trabajadores asalariados. En este caso, el tamaño de la explotación no fue un criterio utilizado, pero se establecieron límites de extensión tanto de tierra como de capital, considerando las distintas regiones en las que se divide el país para el barrido censal. A partir de este primer divisor de aguas, el estudio reconoce tres tipos de pequeños productores:

- Estrato de pequeño productor capitalizado: este productor puede evolucionar (realizar una reproducción ampliada de su sistema de producción). No se trata de productores con rasgos de pobreza estructural pero sí presentan dificultades en cuanto al uso de tecnología, la asistencia técnica, créditos, etcétera.
- Estrato intermedio (campesinos o pequeños productores transicionales): estos productores poseen una escasez de recursos de todo tipo, siendo muy difícil la posibilidad de evolución. Sí es posible encontrar en ellos rasgos de pobreza, sobre todo vinculada a los ingresos prediales.
- Estrato de pequeño productor que no puede reproducirse a partir de su explotación y mantenerse en la actividad (es inviable en las condiciones actuales de la producción agropecuaria). Este productor puede tener condiciones de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

En un estudio posterior, Obschatko *et al* (2009) re-elaboran la tipología, tomando como criterio la variable trabajo asalariado, agregando entonces un tipo de pequeño productor que puede tener hasta dos trabajadores no familiares remunerados. La re-elaboración utiliza (igual que en los trabajos de 2006 y 2007) la información del CNA de 2002. Esta nueva tipología, reorganiza los tipos 1, 2 y 3 en A, B, C y, el nuevo tipo D (Obschatko *et al* 2009:16-17):

- Familiares TIPO A (equivalente al 3 de la tipología anterior): no posee tractor, tiene menos de 50 unidades ganaderas, menos de 2 ha. bajo riego, sin frutales o cultivos bajo cubierta.
- Familiares TIPO B (equivalente al 2 de la tipología anterior): semicapitalizado, con tractores de más de 15 años de antigüedad, con entre 51 y 100 unidades ganaderas, entre 2 y 5 ha. regadas y hasta media ha implantada con frutales y/o invernáculos.
- Familiares TIPO C (equivalente al 1 de la tipología anterior): capitalizado, posee tractores con menos de 15 años de antigüedad, o tiene más de 100 unidades ganaderas, más de 5 ha regadas o más de media hectárea implantada con frutales y/o invernáculos.
- Familiares TIPO D: productor familiar que tiene uno o dos trabajadores no familiares remunerados permanentes (lógicamente se trataría de un productor capitalizado o más próximo al tipo C).

Por otra parte, la propuesta del "Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar" del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA 2005) define la producción familiar como "un tipo de producción donde la unidad doméstica y la unidad productiva están físicamente integradas, la agricultura es un recurso significativo en la estrategia de vida familiar, la cual aporta la fracción predominante

de la fuerza de trabajo utilizada en la explotación, y la producción se dirige tanto al autoconsumo como al mercado" (INTA 2005: 5).

En contraposición, el Foro Nacional de Agricultura Familiar (FONAF), un espacio "alternativo" a las organizaciones tradicionales de representación de intereses en el medio rural de nuestro país, define a la agricultura familiar como "una forma de vida y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la reproducción de la familia en condiciones dignas, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas son hechas por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportado por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias" (FONAF 2006:4).

Para finalizar, en el año 2007, y a partir de directrices planteadas en el ámbito del MERCOSUR, que reconocen a la Agricultura Familiar como un sector que requiere políticas diferenciadas (Resolución del Grupo Mercado Común GMC N°25/07), se crea en el ámbito de la SAGyPA el Registro Nacional de Agricultores Familiares (RENAF). El mismo tiene por objeto constituir una herramienta de identificación de los agricultores familiares que los califique y habilite para acceder a las políticas públicas específicas del sector y, en segundo lugar, simplificar el acceso a políticas públicas, programas y acciones del Estado Nacional orientadas a la agricultura familiar, a través de una herramienta que permita identificar problemáticas y priorizarlas. Posteriormente, a partir de la sanción de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar en el año 2014, el RENAF incorpora un tercer objetivo, habilitar el acceso de los agricultores familiares a los beneficios consagrados por esa ley.

El RENAF considera Núcleo de Agricultor Familiar (NAF) a una persona o grupos de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Para el caso de

poblaciones indígenas el concepto equivale al de comunidad. Los recursos productivos utilizados deben ser compatibles con la capacidad de trabajo de la familia, con la actividad desarrollada y con la tecnología utilizada de acuerdo a la realidad de cada país.

Cabe destacar que los estudios de Obschatko *et al* llevados a cabo en el ámbito del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) y las definiciones del RENAF son consideradas como categorías "oficiales", en el sentido que surgen de los espacios de cooperación técnica de la SAGPyA con el IICA, como es el caso de los estudios del PROINDER, o de organismos públicos. En ese marco, y como se desprende de sus respectivos documentos principales y reglamentos operativos, todos los PDR con financiamiento internacional de segunda generación (es decir, ejecutados a partir del 2007) utilizan mayoritariamente las categorías planteadas por Obschatko *et al* en el 2006 y reformuladas en el 2009. En el caso del Proyecto ADAPTANEA, se utilizan ambas categorías, las de Obschatko (2009) en general y las del RENAF en particular para el Plan Piloto de Seguro Hortícola.

Esta heterogeneidad académica en cuanto a la definición de agricultura familiar tuvo su correlato en tanto agricultura familiar como cuestión socialmente problematizada. Craviotti (2013) indica que la AF como "noción conceptual y operativa" que engloba a un conjunto diverso de productores que recurren al trabajo de sus familias toma cuerpo a principios del milenio. La autora señala que este proceso estuvo acompañado de "...una progresiva institucionalización de la problemática a nivel del Estado y de la definición de políticas" (Craviotti 2013:02). Al respecto Nogueira (2015B:73) afirma que "...la discusión no cerrada sobre la agricultura familiar como sujeto de políticas públicas se enmarca en el contexto del desarrollo rural puesto que los agricultores familiares (con sus diferencias) resultan los principales sujetos a los que tales políticas se orientan", y que su presencia en las transformaciones institucionales de los instrumentos estatales vinculados al desarrollo rural es indiscutible, a pesar de las fuertes divergencias al momento de considerar a estos sujetos de acuerdo a sus prácticas, tradiciones y espacios territoriales. En el siguiente apartado, en donde

describiremos los cambios en la institucionalidad pública vinculada al sector agropecuario, trataremos de dar cuenta de esas diferencias.

#### La Institucionalidad Pública del Sector Agropecuario (1991-2015):

En el último cuarto de siglo, y hasta el año 2009 inclusive, la política agraria fue responsabilidad de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP), la cual dependió mayoritariamente del Ministerio de Economía de la Nación. En ese marco institucional, la SAGyP contaba con una estructura centralizada pero de débil presencia regional, la cual se limitaba mayoritariamente a pocos funcionarios que cumplían tareas vinculadas a la recopilación de estadísticas, mientras que las tareas ejecutivas eran desempeñadas por los organismos descentralizados<sup>15</sup> (Piñeiro *et al* 1999:11). Cabe destacar que estos organismos descentralizados contaban con una significativa participación del sector privado en su dirección.

Como sostienen Lattuada *et al* (2012A:31), la primera transformación profunda en la institucionalidad del sector agropecuario se dio en el año 1991, a caballo de las reformas orientadas hacia el mercado impulsadas por el menemismo. En post de brindar señales de irreversibilidad respecto al camino elegido, se fomentó una profunda desregulación de la economía, la cual, en el ámbito rural, implicó la eliminación de las juntas de comercialización y entes de regulación sectorial, tales como la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, el Fondo Nacional de la Yerba Mate y el Fondo Nacional del Algodón. A su vez, las responsabilidades sobre la conservación de los recursos naturales quedaron reservadas a la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Estas transformaciones, sostienen los autores (Ídem 2012A:32) implicaron que la SAGyP tuviera un rol subordinado en el aparato estatal, fruto de la poca capacidad de liderazgo

---

<sup>15</sup> El INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), el SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Alimentaria) y, en menor medida, el INASE (Instituto Nacional de Semillas), el PROMEX (Programa de Promoción de Exportaciones de Alimentos) y el INIDEP (Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero).

sectorial que era capaz de ejercer. Este rol se veía potenciado no sólo por la escasa inserción territorial mencionada anteriormente, sino también por un diseño organizacional que respondía a criterios estrechamente sectoriales, asociados a la producción de commodities y a mercados gobernados por la demanda, con un fuerte sesgo pampeano. Esto implicaba serias limitaciones no solo para abordar en forma integrada los complejos problemas inherentes a las cadenas productivas, sino también para aquellos más bien vinculados al desarrollo rural.

A su vez, los sucesivos e incrementales PDR dirigidos al “alivio de la pobreza” y a la reconversión productiva de pequeños y medianos productores fueron incorporados a la SAGPyA con cierta autonomía de las estructuras existentes. Esto implicó el abordaje a una cuestión socialmente problematizada como la del desarrollo rural a través de una política pública fragmentada, básicamente dando respuestas a situaciones específicas (Ídem 2012A:33)<sup>16</sup>.

No obstante, por ese entonces las deficiencias en la institucionalidad pública no se limitaban a una cuestión técnica vinculada al diseño o jerarquía de la SAGyP, sino más bien a una concepción política del rol del Estado en la economía y en la sociedad, ya que la eliminación y reducción del aparato estatal no implicaba un mejoramiento en las capacidades estatales. Por el contrario, las reformas del Estado llevadas a cabo en la Argentina no significaron en absoluto una mejora en la eficiencia y en la eficacia respecto a la ejecución de las políticas públicas, sino que redundaron en un debilitamiento del sector público, con un correlato en la pérdida de capacidades y de recursos humanos formados, y en una disminución de la cantidad y calidad de los bienes públicos.

En el caso específico del sector agropecuario argentino, sostienen Lattuada *et al* (2012A:34) que las reformas del Estado implicaron que las actividades que generaban la mayor parte del producto bruto agropecuario nacional y regional no fueran objeto de políticas directas, ni de análisis y seguimiento por parte del Estado. De tal modo, se desprende que el

---

<sup>16</sup> Para más información respecto a los PDR implementados en los años '90, ver a nexos I.

dinamismo de la producción primaria en los '90 fue producto de la evolución de las variables macroeconómicas, de los avances biotecnológicos y de las iniciativas privadas, sin accionar alguno por parte del Estado<sup>17</sup>. En este contexto, el único resultado posible frente a esta dinámica iba a ser la concentración, la polarización económica y la exclusión social en el ámbito rural.

A partir del año 2002, el Estado logra recuperar ciertas herramientas que le permitieron recuperar un piso de estatidad (Iazzetta 2005) y de capacidades estatales (Repetto 2004), entendiendo a la estatidad como la posibilidad de generar estrategias con mayor autonomía en términos de política macroeconómica. El Estado deja de ser subsidiario al mercado, para convertirse, gracias a la recuperación de sus capacidades estatales, en el principal actor de la recuperación, con explícita potestad para orientar y regular el mercado, con el objetivo de reasignar la riqueza y redistribuir los excedentes generados.

No obstante, Lattuada y Nogueira (2011:45) indican que para el sector agropecuario esta primera etapa no fue acompañada por una reforma que construyera nuevas capacidades administrativas y políticas. Hasta el año 2008, el papel desempeñado por la SAGyP era administrativo, de recolección de información estadística y de control burocrático, sin capacidad alguna para la elaboración de políticas públicas. El conflicto por las retenciones en el año 2008 propició las condiciones políticas para la creación a través del decreto N°1365 de un Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MINAGRI) en septiembre del 2009, el cual brindó mayor jerarquía a la problemática del sector agropecuario y del medio rural en la estructura del Estado.

El conflicto de la resolución 125 y la posterior creación del MINAGRI sirven de ejemplo para dar cuenta de que el Estado, en términos de O'Donnell (2010) procesa y condensa poderes

---

<sup>17</sup> En todo caso, las acciones estatales buscaban contribuir a este escenario. Como muestra vale la resolución firmada en 1996 por el ex Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Felipe Solá, la cual autorizó el uso de organismos vegetales genéticamente modificados, o el rol activo de la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA) a partir de su creación en el año 1991. Para más datos ver Poth (2013).

que emergen de la sociedad y garantiza la reproducción de un conjunto de relaciones sociales en el marco de una matriz político-social correspondiente a un período determinado y a una relación de poder específica entre los actores sociales, acorde a sus capacidades diferenciales (Abal Medina 2012:36).

Como sostienen Lattuada y Nogueira (2011:46), la resolución 125 concentró errores conceptuales y de cálculo, y a su vez expuso las debilidades de las capacidades administrativas del Estado, como así también las flaquezas de las capacidades políticas en las contradicciones y enfrentamientos tanto en las relaciones público-público (conflicto entre la Secretaría de Comercio y el Ministerio de Economía, voto no positivo del Vicepresidente de la Nación en el Senado), como así también en las relaciones público-sociedad (imposibilidad de construir alternativas de negociación para reducir el conflicto, que llegó a amenazar la estabilidad institucional). La creación del MINAGRI se constituyó en el factor determinante que contribuyó a la reducción de los niveles de conflicto, materializándose en la práctica disolución de la denominada “mesa de enlace”, integrada por las organizaciones gremiales vinculadas al sector agropecuario (Sociedad Rural Argentina –SR-, Confederaciones Rurales Argentinas –CRA-, Federación Agraria Argentina -FAA y Confederación Intercooperativa Agropecuaria -CONIAGRO).

Dentro de su diseño, el MINAGRI jerarquizó la cuestión del desarrollo rural y la agricultura familiar al incluir dentro de su organigrama una Secretaría de Agricultura Familiar, como así también la creación del Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF), de carácter voluntario y muy vinculado a la incorporación del monotributo social (Craviotti 2013).

Más allá de esto, las funciones del MINAGRI no se modificaron sustancialmente. Esto se manifiesta en la carencia de un lugar específico dentro de la estructura ministerial para aquello que diferencia a un ministerio de una secretaría, que es la generación de políticas

públicas (Lattuada *et al* 2012A:35). Esto se resuelve parcialmente, y de manera casi informal<sup>18</sup> con la creación de la Unidad de Cambio Rural (UCAR), la cual tiene el objetivo de organizar en forma estratégica la ejecución de todos los convenios de préstamos internacionales orientados al desarrollo rural y agropecuario (los cuales previamente tenían estructuras ad hoc dentro de la SAGyP y funcionaban de manera independiente), a través la coordinación y centralización de las funciones relacionadas con el planeamiento, negociación, formulación, administración, finanzas, control de gestión, monitoreo y evaluación del conjunto de los programas y proyectos rurales, con el objeto de lograr una “mejor coordinación y su alineación a la política sectorial fijada por el Ministerio, para lograr una optimización de los recursos disponibles” (Resolución MINAGRI 45/2009).

Esta noción de coordinar y centralizar distintas funciones implica articular las relaciones con instancias supranacionales, nacionales y subnacionales, mayoritariamente del sector público. En términos de Repetto (2004), el objetivo de una estructuración de estas características es el fortalecimiento institucional a partir de la mejorar de las capacidades administrativas de carácter interno y el mejoramiento de las capacidades políticas, a través del refuerzo en el diálogo con otras instancias.

A su vez, esta coordinación y centralización se manifiesta en una serie de instrumentos de políticas públicas que se encuentran muy estrechamente vinculados y que da lugar a una estructura organizacional que presenta una estructura híbrida, ya que no es una burocracia clásica de la administración pública, pero tampoco responde a una lógica ajena al ministerio o independiente de él. Es por esto que la constitución de la UCAR debe ser entendida en término de “espacios de políticas” (Nogueira 2015B:83-84), en tanto programas de desarrollo rural tan interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones analíticas útiles sin tomar en cuenta los demás elementos del conjunto.

---

<sup>18</sup> Cabe destacar que la creación de la UCAR se dispuso a través de la resolución administrativa N° 45/09 del entonces MINAGRI, con facultadas ampliadas a través de la resolución administrativa 245/10, por lo que a simple firma de ministro la misma puede ser disuelta.

Es importante destacar que para la UCAR el sujeto del desarrollo rural es un “sujeto económico”, por lo cual los márgenes de definición del sujeto son más amplios, en cuanto los mismos no son necesariamente pequeños productores familiares o campesinos en forma excluyente, sino que incluyen productores con algún grado de capitalización, e incluso grandes cadenas productivas, como es el caso del PROICSA, que busca fortalecer la industria cañera. El objetivo, para la UCAR, es orientar su accionar a fortalecer la organización económica, la producción y la tecnología con el objetivo de acceder a los mercados.

En el caso de la Secretaría de Agricultura Familiar, creada a partir de la institucionalidad brindada por el Programa Social Agropecuario (PSA), las políticas implementadas responden a dinámicas productivas y sociales más directamente vinculadas a sujetos con mayor grado de vulnerabilidad, (campesinos, minifundistas o pequeños productores sin inserción comercial formal), en donde, en consonancia con lo planteado en el apartado anterior, la lógica preponderante no necesariamente es la capitalista, sino la de construir ciudadanía en aquellos sujetos históricamente desplazados en la sociedad argentina.

En ese sentido, la SAF presenta un carácter menos burocrático y más comprometido con las organizaciones campesinas e indígenas, mientras que la UCAR reviste un rol, al menos en apariencia, más familiarizado con estructuras jerárquicas y burocráticas.

Cabe destacar que estas instituciones no son las únicas instituciones públicas de nivel nacional vinculadas a los PDR. El MINAGRI ejecuta en forma directa el Programa de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores, la ley ovina y la ley caprina, mientras que el INTA cuenta con el PROFEDER. Ambas cuentan con una percepción del sujeto del desarrollo rural más cercana a la perspectiva de la UCAR<sup>19</sup>.

Más allá de los organismos estatales vinculados al desarrollo rural, a partir de la recuperación de las capacidades estatales es posible encontrar distintas instancias colectivas con distinto grado de institucionalidad que participen en la coordinación de políticas públicas

---

<sup>19</sup> Podrán encontrar más información respecto a los citados PDR en el anexo I.

vinculados a la temática (Nogueira 2015A-66/68): como es el caso de la Comisión de Desarrollo Rural (CDR), creada en 1999 por resolución de la SAGyPA con el objetivo de sugerir medidas para facilitar la coordinación con las provincias y otros organismos; el Foro de Políticas Públicas Rurales (FPPR), creada también resolución de la SAGyPA en el 2006, con el objetivo de discutir, evaluar y proponer las políticas más apropiadas a los objetivos de desarrollo y promoción de las áreas rurales, pero que a diferencia de la CDR contó con la participación de actores estatales y no estatales; el Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF), la experiencia más acabada en materia de redes, creada a partir de la participación de la Argentina en la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur (REAF) en el 2004, y que, si bien es un foro promovido por el Estado, es una de las primeras experiencias que nuclea a un gran número de organizaciones del sector agropecuario no solo de los sectores medios y pampeanos (caso FAA), sino también organizaciones de la AF campesina e indígena vinculadas a las economías regionales; y, por último, podemos mencionar el Consejo de Agricultura Familiar, Indígena y Campesina (CAPFI), creada por resolución del MINAGRI en el 2014 como un espacio participativo para debatir y generar políticas públicas para ese sector.

Las cuatro experiencias mencionadas brevemente cuentan con un importante punto en común, han sido promovidas y organizadas desde el Estado, a través de distintas instituciones y con distinta intensidad, y sólo en algunos casos con participación de la sociedad civil. En este sentido, se expanden las redes en los distintos sistemas políticos, pero el Estado continúa teniendo un rol de coordinación y regulación fundamental. De esta manera, si bien los espacios de políticas se conforman como estructuras flexibles y participativas en términos teóricos, en la práctica las redes de políticas vinculadas al desarrollo rural no pueden trascender el ámbito de lo coyuntural al momento de convertirse en una herramienta de utilidad en el diseño de políticas. La autora parafrasea a Messner (1999) y considera que el Estado, a través de sus distintos espacios, no solo continúa en los contornos, sino que también los delinea. Incluso, en términos de “redes de políticas públicas”, pueden encontrarse

situaciones de suma cero, en vez de encontrar situaciones en donde el Estado habilite la acción sin cooptarla encontramos redes en donde el Estado es la acción.

Por último, en el año 2014 se sanciona la ley n°27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”. En términos generales, la ley promueve la creación de un régimen especial con el objetivo de valorizar y priorizar la agricultura familiar en los programas y acciones del Estado, a fin de lograr la permanencia de sus integrantes en el territorio a través de distintas instancias, tales como: la generación de valor agregado y empleo local, el acceso a tierra, agua y otros recursos productivos, la regularización de la tenencia de la tierra, el fortalecimiento de la institucionalidad local, la valoración de los modos de producción ancestrales y la promoción de prácticas agroecológicas, entre otros. Si bien la existencia de una ley de estas características en sí misma es de suma importancia, ya que representa la posibilidad de trascender las acciones de gobierno y transformarlas en políticas de Estado, cabe resaltar que la misma fue sancionada sin presupuesto y no llegó a ser reglamentada (Nogueira *et al* 2017:41).

A partir de la caracterización de la nueva ruralidad como concepto teórico, las discusiones en torno a la agricultura familiar y la institucionalidad en el sector agropecuario, podemos afirmar que, aunque la Argentina es históricamente un país agropecuario, el desarrollo rural no formó parte de las cuestiones públicas hasta la recuperación de la democracia en 1983, momento en que lo hizo de manera muy indigente. Para dar cuenta de esta incorporación en tanto cuestión socialmente problematizada, en primera instancia haremos una breve y suscita caracterización del desarrollo como concepto, para después describir los programas de desarrollo rural en dos períodos distintos, 1991-2007 y 2007-2014.

#### Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (1991-2007):

Tanto para Romero (2006) como para Lattuada (2014), el “desarrollo” es un concepto relativo, histórico, amplio y complejo, lo cual hace imposible reducirlo a una única definición precisa y rigurosa. De hecho, el desarrollo puede ser entendido tanto como un modelo, como

una política, un objetivo, un proceso y, más generalmente, como un resultado o meta del accionar social y político.

En un aspecto más operativo (Romero 2006), el desarrollo puede ser concebido como un proceso de transformación de una realidad histórica y territorial determinada, el cual involucra:

- Un incremento sostenible de las capacidades productivas,
- El aumento y redistribución de la riqueza,
- La atención de las necesidades básicas de la población,
- La ampliación de las opciones y capacidades de las personas para el desenvolvimiento de su vida,
- La preocupación por garantizar la continuidad de esas condiciones para las próximas generaciones.

Así como el concepto de desarrollo ha sido entendido de diversas formas<sup>20</sup>, lo mismo sucede con el concepto de desarrollo rural, el cual ha sido influenciado por las diferentes disciplinas de las ciencias sociales a través del tiempo y del espacio geográfico, pero también bajo la influencia asimétrica de centros de investigación, de enseñanza, organismos internacionales y gobiernos nacionales. De hecho, la evolución de las ideas sobre desarrollo en general y programas de desarrollo rural en particular demuestra la amplitud y complejidad de ambos conceptos, contruidos a partir de significados relativos e históricos (Lattuada 2014:40).

En función del marco temporal establecido para el presente trabajo<sup>21</sup>, en primer lugar haremos referencia a *los Programas de Apoyos Integrados para Pequeños y Medianos*

---

<sup>20</sup> Brevemente, y sin ser exhaustivos, podemos enumerar la Teoría de la Modernización (1945-1965), la Teoría de la Dependencia (1965-1980), las Propuestas Ambientalistas de Desarrollo (1970-1990), el Enfoque Neoliberal (1990-2000) y las posturas vinculadas a La Nueva Economía Institucional y al Neodesarrollismo estructuralista (2000-2015).

<sup>21</sup> También podemos mencionar al enfoque del *Desarrollo de la Comunidad* (1930-1950), el cual tuvo por objetivo revertir las situaciones de extrema pobreza apelando a las fuerzas potenciales de las comunidades más deprimidas de los países pobres; *la Reforma Agraria* (1950-1970), también llamada "revolución verde", cuya propuesta modernizadora del agro en los países del tercer mundo estuvo basada en el cambio biotecnológico (a través del uso de fertilizantes, agua y sistemas de riego) y en la producción agrícola basada en el uso de semillas mejoradas y de

*Productores Basados en la Demanda* (1991-2007), para en una segunda instancia dar cuenta de la propuesta del *Desarrollo Territorial Rural* (2007-actualidad). Si bien el establecimiento de fechas para el análisis de procesos históricos es siempre arbitrario, tomaremos como referencia el lanzamiento en la Argentina de PDR que hayan incluido en su formulación los elementos centrales de ambas perspectivas<sup>22</sup>.

Los Programas de Apoyos Integrados para Pequeños y Medianos Productores Basados en la Demanda, en adelante los programas de primera generación, surgieron en un contexto de globalización, apertura y desregulación de las economías nacionales, junto a un retraimiento en la intervención del Estado. A la inversa de la propuesta del DRI, que influyó en la formulación de PDR en el período 1984-1991<sup>23</sup>, fue la demanda y no la oferta la encargada de determinar las necesidades a satisfacer. No obstante, esa satisfacción de la demanda se encontraba limitada a un menú acotado por la oferta elaborada por las agencias estatales responsables de los programas, diseñada a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales de financiamiento. El objetivo específico era resolver situaciones de crisis de ingresos en el corto plazo, y, de ser posible, consolidar una estrategia de desarrollo sostenible para el largo plazo a partir de la asistencia técnica, capacitación y financiamiento, mediante una estrategia de intervención focalizada destinada a disminuir la conflictividad social fruto de las medidas de apertura y desregulación. A tal fin, la estrategia de estos programas promovía la creación, organización y fortalecimiento de capacidades locales, mediante la articulación de los esfuerzos de organismos técnicos, productores, organizaciones gremiales y económicas rurales, entidades intermedias, organizaciones profesionales, universidades, gobiernos locales e incluso empresas privadas (Lattuada *et al* 2012B:15-16).

---

alto rendimiento (junto con prácticas productivas que fomentaban el cultivo de una sola especie durante todo el año); el *Desarrollo Rural Integrado* –DRI– (1970-1980), cuya estrategia básicamente consistió en trabajar zonas específicas, a través de asistencia técnica, apoyo, insumos e infraestructura a lo largo de un tiempo predeterminado, a fin de impulsar masivamente y desde distintos sectores del Estado una mejora en las condiciones de vida y de producción. Para más información ver Barsky (2009) y Lattuada *et al* (2012A).

<sup>22</sup> Se podrá encontrar más información respecto a los distintos PDR formulados y ejecutados en el período 1984-2015 en el anexo I.

<sup>23</sup> Para mayor detalle de esos programas, ver a nexo I.

Tal como sostienen Manzanal y Schneider (2011:56) se puede observar una aparente paradoja a principios de los '90. Por un lado surgieron una multiplicidad de PDR destinados a atender la pobreza rural, mientras que por el otro se consolidó la aplicación del modelo económico neoliberal, que sistemáticamente expulsó a los pequeños agricultores familiares. La causa de esta paradoja se debe a que los PDR se dirigieron a contrarrestar los efectos sociales del ajuste a partir de la reversión de la situación de pobreza rural, lo cual fue posible gracias a la existencia de financiamiento internacional interesado en aportar recursos en programas de atención a la pobreza que contaran con garantías reales de ejecución, más allá del objeto en sí de financiamiento, ya que los mismos se constituían como deuda pública.

La forma de caracterizar a los beneficiarios en los PDR de primera generación se condice con esta estrategia focalizada, ya que los mismos, tanto para los organismos financiadores como para las autoridades nacionales y provinciales, eran vistos como pequeños productores pobres, actores de una resistencia desigual respecto al orden económico imperante. Más allá de esta caracterización, los PDR no solucionaron el problema de la pobreza rural. Las políticas descritas anteriormente no produjeron impactos significativos en el territorio, ni en los mercados regionales, ni en las organizaciones representativas ni en la situación económica de la mayoría de los pequeños productores agropecuarios.

A su vez, gracias a un estudio de caso en Salta y Misiones Manzanal *et al* (2003:65-66) muestran como tres tipos distintos de agricultores familiares recibieron una sumatoria de asistencias muchas veces superpuestas, de lo cual se desprende que las áreas sobre atendidas no necesariamente estaban bien atendidas, lo cual a su vez impide desconocer cuánta es la población efectivamente induida en el conjunto de los PDR. Todo esto indica la ausencia por ese entonces de una política integral de desarrollo rural, anclada en evaluaciones sistemáticas instrumentadas con un criterio único y uniforme, que pudiera identificar superposiciones entre componentes, entre tipo de proyectos y entre programas.

Respecto a este tema, y en un plano más operativo, los PDR de primera generación carecieron de una práctica sistemática de seguimiento y evaluación respecto a la correspondencia entre lo planeado y lo ejecutado (Manzanal y Nardi 2008:498), en gran parte debido a una carencia de indicadores que permitieran visualizar el cumplimiento de los objetivos propuestos. De hecho, las evaluaciones de PDR realizadas en este período constituyeron más la excepción que la regla, tales como la efectuada al PRODERNEA en el 2002 (producto de una misión del FIDA que buscaba la reorientación del programa) y la del CAPPCA en el 2003, resultante de la finalización del mismo.

Con respecto al perfil de los beneficiarios de los PDR de primera generación, el mismo supo desdibujarse, ya que no solo los sujetos de los PDR no fueron tratados globalmente, sino que además no fueron los únicos actores vinculados al desarrollo de los ámbitos rurales. De hecho, RIMISP (2004:13) señala que los PDR de primera generación experimentaron un corrimiento hacia arriba en el perfil de los beneficiarios focalizados, como consecuencia de la mayor capacidad que tienen los sectores de mayores recursos para gestionar apoyo y para devolver los créditos. Nuevamente los PDR de primera generación parecieron adecuarse más a las necesidades económicas e instrumentales propias y de los organismos de financiamiento, que a conformar una política de desarrollo rural única dirigida a superar el flagelo de la pobreza rural. Esto sólo es posible porque durante mucho tiempo desde el Estado mismo no se mostró un verdadero interés en conformar una política única de desarrollo rural.

Por otra parte, los responsables de los PDR de primera generación se acostumbraron a trabajar en situación de incertidumbre respecto a los recursos, no solo por la falta de los mismos (particularmente graves en el período 1999-2003), sino también por la falta de certeza respecto a la disponibilidad de los mismos en un futuro inmediato. Además, la gran cantidad de PDR existentes en la Argentina en ese período, y la sistemática y continuada insistencia en la creación de otros nuevos (los cuales en la mayoría de los casos estaban dirigidos a las mismas zonas agregadas de otra forma) respondió más que nada a la necesidad de atender

intereses económicos y financieros de los propios organismos financiadores, más que por la preocupación de los mismos en atender la problemática de la pobreza rural (RIMISP 2004:13)<sup>24</sup>.

Con respecto a los instrumentos y a la metodología de intervención en los PDR de primera generación, puede observarse una falta de complementariedad de éstos con las políticas públicas de otras áreas del gobierno nacional o provincial, junto a una mínima coordinación entre los distintos organismos públicos responsables de ejecutar los PDR, serios problemas para conformar los grupos y/o cooperativas (recortes artificiales fruto del tope impuesto para la cantidad de productores, un profundo sesgo a favor de los hombres a la hora de conformar los grupos), dificultades para financiar distintos proyectos (tales como las necesidades básicas de los pueblos originarios, los proyectos de titularización de tierras y cierta insuficiencia para de recursos para obras o para equipamientos) y múltiples limitaciones al momento de encarar las capacitaciones y las asistencias técnicas (Manzanal 2007:11).

Por último, en absoluto se puede afirmar que en los PDR de primera generación haya existido una estrategia definida respecto a la participación y el fortalecimiento organizacional. En esta primera etapa, la participación de las organizaciones funcionó a modo de consulta sobre puntos debidamente determinados y delimitados, en la mayoría de los casos en la formulación de los proyectos. Ya durante la elaboración, negociación y ejecución de los PDR, en general no se promovió la participación ni la consulta, distanciándose de lo propuesto en cada uno de los PDR (Manzanal 2007:12).

Más allá de esta serie de deficiencias, los PDR de primera generación lograron cumplimentar una serie de logros, tales como incrementar la visibilidad de la cuestión campesina, el hecho de mostrar la necesidad de generar políticas específicas, la formación de profesionales especializados en agricultura familiar, el incremento del compromiso por parte

---

<sup>24</sup> Como bien señalan Manzanal (2007:09), el RIMISP es una institución que articula trabajos con las mismas fuentes de financiamiento criticadas en este apartado. Por lo tanto, resulta difícil acusar a esta organización de tener alguna animosidad o una postura político-ideológica distinta a las mismas.

de los técnicos de los PDR , una la mayor conciencia social entre los beneficiarios de los PDR respecto a la importancia de conformar organizaciones, la formalización del trabajo familiar mediante el monotributo social y del accionar grupal mediante la obtención de personería jurídica, el impulso en la generación de experiencias innovativas, la atención de las necesidades específicas de las familias rurales pobres, el creciente protagonismo por parte de algunos referentes de grupos de productores beneficiarios en la gestión de los recursos financieros y, por último pero no por eso menos importante, el fortalecimiento del proceso organizacional dentro de las comunidades rurales, lo cual permitió promover la intervención de los beneficiarios en instancias de decisión.

#### Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina (2007-2015):

Hacia la segunda mitad de la década de los ´90, en el ya mencionado contexto de retracción del Estado respecto a su intervención en el mercado y la sociedad, surge un nuevo paradigma de desarrollo rural, el Desarrollo Territorial Rural (DTR), que enfatiza la necesidad de profundizar las reformas que posibiliten la consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial, y su articulación con lo público a nivel local como factor determinantes para los procesos de desarrollo rural (Lattuada *et al* 2012B:16).

Para ello, Schejtman y Barsky (2008) sostienen que es necesario estimular y facilitar: a) la vinculación competitiva de los territorios rurales a mercados más dinámicos mediante transformaciones productivas; b) la coordinación y las relaciones de cooperación entre los agentes económicos, sociales y gubernamentales mediante procesos de desarrollo institucional; y c) la inclusión transversal de los sectores pobres y socialmente excluidos, así como también de las micro y pequeñas empresas agro-rurales en los procesos de transformación productiva y de desarrollo institucional.

En la Argentina, esta perspectiva fue traducida a una propuesta de desarrollo que contempla tres características principales (Lattuada *et al* 2012A:97):

a) la focalización territorial, a partir de una zona agroecológica y socioeconómica determinada con el fin de reducir su heterogeneidad;

b) el empoderamiento local, para permitir la toma de decisiones a partir de la participación de la sociedad en su conjunto, que a su vez facilite una definición de los costos sociales y beneficios privados en un proceso de concertación entre los actores sobre los proyectos que se vayan a desarrollar en el ámbito de su territorio;

c) la articulación institucional, la cual permite cooperar y complementar las contribuciones públicas, privadas y sociales, movilizand o las asociaciones de productores y las redes sociales para articular procesos de desarrollo rural y regional.

Es importante destacar que el DTR surge en un contexto de retraimiento del Estado, por lo que desde su concepción no lo cuenta como un factor relevante para garantizar la focalización territorial, el empoderamiento local y la articulación institucional descrita anteriormente. No obstante este sugerente rol residual en el plano teórico (Lattuada *et al* 2012A:100), el Estado, gracias a la recuperación de su “estatidad” y de sus “capacidades”, tiene un rol activo en la construcción del entramado institucional destinado a fortalecer las economías regionales. Por entramado institucional hacemos referencia al recupero de la articulación Estado Nacional-Estados Provinciales en lo referente a la ejecución de PDR, como así también a la relación que éstos (en conjunto o separadamente) establecen con las diversas organizaciones de la sociedad civil con el objeto de empoderar el entramado socioproductivo.

Un buen ejemplo de esta mejor articulación entre distintas instancias estatales se da en los PDR de segunda generación con financiación externa, a partir del trabajo desarrollado por la UCAR<sup>25</sup> en las provincias donde trabaja. Con una impronta federal, la UCAR delega en las

---

<sup>25</sup> Es importante resaltar que la Unidad de Cambio Rural cuenta con un área específica de Seguimiento y Evaluación de programas, algo novedoso respecto a los PDR de primera generación. No obstante, su trabajo se dificulta porque la Línea de Base de cada programa no se constituye en la etapa de formulación, sino durante la ejecución del mismo.

Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP)<sup>26</sup> la ejecución de cada uno de los PDR. A su vez, cada uno de los PDR más recientes (como es el caso del Programa de Sustentabilidad y Competitividad Forestal, PROICSA y el propio ADAPTANEA) cuenta con componentes que son ejecutados por instancias estatales con un profundo grado de especialización, como es el caso del INTA y del SENASA.

En el caso de los PDR ejecutados por el MINAGRI (como es el caso del Programa de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores, la ley ovina y la ley caprina) o por el INTA (el PROFEDER) dicha articulación institucional con las provincias no se aplica necesariamente, ya que ambas instituciones cuentan con ventanillas en cada una de las provincias argentinas. Sin embargo, es posible observar como existe una articulación de hecho, ya que los técnicos de territorio, y más aún los extensionistas con vínculo directo con los productores familiares, arman una “cartera” de programas de ejecución provincial y nacional para ofrecer. En ese sentido, uno de los desafíos que presentan los PDR de segunda generación es evitar que haya un solapamiento “de facto” que beneficie en demasía a un grupo de agricultores familiares en particular.

De esta manera, los PDR formulados a partir del 2007 comenzaron a homogeneizar los criterios al momento de su formulación. El primer aspecto a destacar es el cambio de concepción con respecto a la caracterización de los destinatarios. Dicha caracterización de cambia radicalmente, ya que los mismos dejan de ser vistos como pequeños productores pobres que a su vez son actores de la resistencia frente al avance neoliberal, para transformarse en pequeños productores concebidos como actores socioeconómicos de relieve (programas ejecutados por la UCAR y el INTA) o, subsidiariamente, sujetos que deben ser empoderados para que puedan ejercer su ciudadanía (SsAF-SAF).

---

<sup>26</sup> Uno de los sistemáticos problemas que enfrentan las distintas UEP es la permanente rotación de los recursos técnicos, lo cual dificulta la posibilidad de dejar capacidad instalada en las provincias.

En el caso de los PDR con financiamiento internacional ejecutados por la UCAR, Los destinatarios no se limitaron exclusivamente a infraestructura rural (PROSAP) o a los agricultores tipo I o tipo II propios de los PDR de primera generación con en experiencias asociativas de difícil manutención, sino también a productores tipo C o IV de cadenas específicas<sup>27</sup>, como la láctea, la tampera, la citrícola o la pesquera. Incluso, comenzaron a surgir PDR destinados a temáticas históricamente postergadas, como es el caso de los programas destinados al sector forestal y al azucarero. A su vez, el PROSAP, que tuvo un bajísimo nivel de ejecución durante sus diez primeros años de existencia, potenció su actividad a partir del 2003, brindando no solo obras de infraestructuras fundamentales para el desarrollo de las economías regionales (más allá de la ampliación de la frontera agropecuaria ligada a la producción sojera) sino también desarrollando nuevos instrumentos, tales como los fondos rotatorios, los créditos y los aportes no reembolsables (ANR)<sup>28</sup>, los cuales sirvieron para potenciar el desarrollo de las economías regionales.

En resumen, los programas formulados bajo la perspectiva del DTR parten de un supuesto, la necesidad de que exista una multiplicidad de acciones económicas, productivas e institucionales específicas promovidas por actores con competencia sobre un territorio, tanto públicos como privados, que cooperen y complementen sus esfuerzos, a las que puedan articularse otros actores regionales, cuya sumatoria y sinergia confluya en procesos de desarrollo rural. (Lattuada *et al* 2006). En ese marco Lattuada *et al* (2012A:99) realizan una serie de distinciones a los efectos de evitar definiciones ambiguas que permitan más de una interpretación:

---

<sup>27</sup> Huelga decir que el texto de Obschatko, Foti y Román (2009), como así también su versión preliminar (Obs chatko 2006) contribuyeron enormemente a homogeneizar la caracterización de los destinatarios en la formulación de los PDR de segunda generación. Una de las críticas más importantes que se les realizó a los PDR de primera generación fue justamente la falta de criterios al caracterizar los mismos, lo cual llevó al solapamiento de PDR descrito up supra.

<sup>28</sup> Estos nuevos instrumentos no reemplazaron a los créditos y a la asistencia técnica, herramientas propias de los PDR de primera generación, por el contrario, los complementaron.

- a) El territorio sobre el que se despliegan las experiencias es delimitado por una construcción social, por lo que rara vez abarca una o varias provincias.
- b) El desarrollo institucional, de manera específica, hace referencia a acuerdos entre los actores, cobrando forma de un contrato comercial, un convenio municipio-cooperativa o un plan estratégico local entre varios actores públicos y privados.
- c) Este paradigma de desarrollo institucional puede ser entendido como un proceso por el cual se reducen, y en el mejor de los casos se eliminan, las condiciones de pobreza rural, incluyendo no solamente a los productores agropecuarios y sus familias sino también al conjunto de la población que reside y trabaja en el ámbito rural no agrario.

Por lo tanto, Lattuada (2014:40) sostiene que el desarrollo rural se hace operativo a partir de procesos sociales, políticos y económicos que buscan la transformación de una realidad histórica y territorial a partir de:

- a) Un incremento sostenible de las capacidades productivas.
- b) El aumento y la distribución de la riqueza generada.
- c) La atención de las necesidades básicas de la población.
- d) La dotación de mayores capacidades y opciones de las personas para decidir sobre su destino.
- e) La preocupación por dar continuidad a las condiciones y recursos, tanto naturales como ambientales, que permitan otorgar similares oportunidades a las generaciones futuras.

A partir de este último punto, a continuación haremos un análisis respecto a la incorporación de la perspectiva del cambio climático en los Programas de Desarrollo Rural.

### Desarrollo Rural y Cambio Climático en la Argentina (2011-2017):

Previamente indicamos que el “desarrollo” es un concepto relativo, histórico, amplio y complejo, por lo que es imposible reducirlo a una única definición precisa y rigurosa. A su vez, el mismo puede ser entendido en su faceta más operativa como un proceso de transformación respecto realidad histórica y territorial determinada, e involucra, entre otros conceptos<sup>29</sup>, la preocupación por garantizar la continuidad de esas condiciones para las próximas generaciones (Lattuada 2014, Romero 2006).

En ese marco, Gudynas (2011 y 2012) indica que lo “ambiental” es tan relevante en nuestros días que cualquier discusión al respecto pone en jaque la discusión sobre desarrollo. En ese sentido, los gobiernos progresistas de América Latina, en distinto grado y de distintas maneras, fueron incorporando la preocupación por lo ambiental, como por ejemplo una mayor cobertura en áreas protegidas y medidas de adaptación al cambio climático y, aun así, estas medidas resultan insuficientes para revertir o compensar el deterioro ambiental, más si se tiene en cuenta la “juventud ambiental” de países como la Argentina.

Al respecto, en un estudio sobre el derrotero de la política ambiental argentina en el período 1983-2013, Gutiérrez e Isuani (2013:325) indican que el problema radica menos en la ausencia de normas ambientales y más en la falta de implementación y cumplimiento de las normas existentes, y esto involucra a los tres niveles de gobierno. De hecho, por regla general (con la notable excepción de la minería a cielo abierto), las provincias y los municipios tienden a bajar los estándares nacionales, o directamente incumplir tanto la legislación nacional como su propia legislación. Esto indica no sólo la falta de una concepción estratégica en materia ambiental, sino también una ausencia de coherencia en tanto subordinación de las diversas políticas a la normativa vigente.

---

<sup>29</sup> a) un incremento sostenible de las capacidades productivas; b) el aumento y redistribución de la riqueza; c) la atención de las necesidades básicas de la población y d) la ampliación de las opciones y capacidades de las personas para el desenvolvimiento de su vida.

En relación con la normativa nacional, en un análisis sobre la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares, Ryan (2014:29-31) sostiene que las problemáticas ambientales cruzaron y dividieron a la coalición gobernante (FPV y aliados) y también a los principales partidos y espacios de oposición en el Congreso, de tal forma que la fragmentación del voto puso en evidencia la falta de posiciones programáticas definidas dentro de las coaliciones y espacios políticos. De hecho, el avance de la agenda legislativa sobre las problemáticas ambientales está más vinculado a la actuación individual de ciertos políticos que a los posicionamientos y estrategias explícitas de las coaliciones o espacios políticos de las cuales forman parte. A partir de ambos, el autor sostiene que el déficit de politización de la problemática ambiental en la Argentina contribuye a generar las condiciones para una política ambiental reactiva, en tanto los actores centrales del sistema político argentino abordan las problemáticas ambientales a partir de shocks externos<sup>30</sup>. En ese sentido, Nogueira (2016:5) sostiene que no es casual que buena parte de las intervenciones en materia ambiental tengan por objetivo revertir situaciones que afectan de manera negativa al ambiente y al medio natural. Por otra parte, y en consonancia con lo planteado anteriormente, Ryan (ibídem) considera que es posible vislumbrar una institucionalidad políticamente débil a la hora de enfrentar los obstáculos y desafíos planteados por los sectores políticos y económicos afectados por las regulaciones ambientales.

Nogueira realza (2016:8-9) esta ausencia de politicidad y de institucionalidad al dar cuenta que, históricamente, no ha habido una unidad en la gestión de aquello que podría denominarse la cuestión ambiental. De hecho, en el caso argentino, y al considerar la cuestión en términos weberianos, es difícil encontrar un cuerpo burocrático con funcionarios de carrera y un sistema de normas de acción y comportamiento, como así tampoco una agencia estatal que tenga la capacidad de actuar en términos sinérgicos, con capacidad para centralizar el

---

<sup>30</sup> El autor toma como ejemplo la intervención de la Corte Suprema de la Nación respecto al saneamiento de la Cuenca Matanza – Riachuelo.

control inter-agencia y garantizando un tratamiento transversal y coordinado de la cuestión. Esto, en consonancia con las definiciones de Repetto (2004), implica una ausencia de capacidades políticas y administrativas.

Por lo tanto, la autora (2016:15) señala que “...puede decirse que la política ambiental (...) se presenta como residual y poco cohesionada (en términos de vinculación inter-agencia). Posee un estilo reactivo, concentrado en las consecuencias de los procesos. Asimismo, aunque existen diferentes espacios estatales a nivel nacional y provincial, tal densidad no posee efectos positivos en la toma de decisión puesto que (...) tales espacios funcionan como unidades autónomas...”.

En lo referente al Desarrollo Rural y al Cambio Climático, es posible afirmar que esta dinámica reactiva y dependiente de shocks externos se replica, pero tomando como referencia un actor fundamental, los organismos de financiamiento internacional, quienes emergen como figuras centrales tanto en la provisión de recursos destinados a la temática.

En el caso de la UCAR, su experiencia en la administración y ejecución de fondos provenientes de organismos de financiamiento internacional le permitió acceder al financiamiento internacional destinado al cambio climático, ya que la UCAR se acreditó ante el Fondo de Adaptación de las Naciones Unidas en marzo 2012. A partir de esa acreditación, que implica una revisión exhaustiva de los antecedentes de la institución respecto a la administración eficiente y transparente de los recursos, como así también el respeto a las salvaguardas ambientales y sociales, la UCAR consiguió financiamiento para el Proyecto ADAPTANEA y, en segunda instancia, la acreditación por vía rápida ante el Fondo Verde para el Clima en marzo del 2016. Estos ejemplos sirven para graficar un elemento planteado en el primer capítulo, en donde afirmamos que el Estado debe ser visto como un actor que posee iniciativa y autonomía propias y, por ende, configura aspectos sustanciales de la realidad social, aunque se encuentre condicionado y estructurado por el conjunto de relaciones sociales que lo atraviesa. (Abal Medina 2012:36).

En un estudio sobre el financiamiento climático que recibe la Argentina, Aguilar y Scardamaglia (2014:11) determinaron que entre 2010 y 2014 se recibió un total de U\$S 7546 millones, correspondientes a 267 proyectos vinculados a mitigación y/o adaptación al cambio climático. De dichos proyectos, las autoras consideraron que el financiamiento relevante y directamente vinculado al cambio climático fue de U\$S 283 millones correspondientes a 136 proyectos.

En cuanto a la distribución del financiamiento Climático, las autoras (2014:18-22) identificaron que un 45% de los fondos se destinan a la adaptación, un 30% a los bosques y REDD+ y un 23% a mitigación. En términos de sectores receptores, los más relevantes son el desarrollo forestal (37%), energía (20%), desastres naturales (18%) y agricultura y ganadería (12%). Sectores tales como biodiversidad, transporte, residuos y aguas, entre otros, representan el 13% restante del financiamiento identificado.

En consonancia con Guzmán (2016:49), destacamos que estas cifras fueron preliminares, en gran parte por la dificultad de clasificar el financiamiento internacional de manera apropiada y certera, ya que la denominación de las actividades relacionadas con cambio climático es un tema extremadamente controversial, tanto a nivel internacional como nacional y territorial. Al respecto, bien vale volver a Sartori (2011:16) quien considera que uno de los flagelos metodológicos que atraviesa a la Ciencia Política es el “estiramiento conceptual”, el cual es el resultado de la creación de falsas categorías universales en el intento de aplicar al mayor número posibles de casos al mismo concepto.

A modo de ejemplo respecto a este estiramiento conceptual, en un documento interno e inédito presentado por la UCAR para su acreditación ante el Fondo Verde para el Clima (FVC), dicha institución informó que el volumen financiero de la UCAR respecto a actividades de cambio climático explícitamente diseñadas representa una cartera de más de 467,5 millones de dólares. Sin embargo, y en función de la naturaleza de los programas que gestiona, la UCAR sostuvo que todo su volumen financiero está relacionado con el aumento de las capacidades

de adaptación al cambio climático, representando una cartera de más de 1.300 millones de dólares de programas en curso y 1,276 millones de dólares de programas completados hasta el año 2015.<sup>31</sup>

Para justificar tal apreciación, la UCAR indicó que los proyectos más grandes, relacionados con la gestión de los recursos hídricos, la infraestructura básica, la promoción de inversiones en cadenas productivas y las iniciativas de mejora competitiva eran proyectos de adaptación al cambio climático. A su vez, en ese documento se afirmó que el “Uso Sostenible de la Tierra y el Manejo Forestal y los Ecosistemas” representan áreas priorizadas por el FVC en las que la UCAR puede lograr contribuciones significativas sobre la base de experiencias con tres programas relacionados con esta área: Sostenibilidad y Competitividad Forestal (BID), Manejo Sostenible de los Recursos Naturales (BIRF) y Conservación de la biodiversidad en paisajes forestales productivos (GEF). Por último, la UCAR afirmó que en lo referente a “Aumento de la Resiliencia y Mejoramiento de los Medios de Vida de las Personas, Comunidades y Regiones más Vulnerables” (otra área priorizada por el FVC), se ha demostrado la debida pertinencia gracias a la ejecución de un número importante de programas de desarrollo rural como PRODERI, PRODEAR, PRODERNEA y PRODERNOA (FIDA).

Más allá de esta justificación destinada a abrir nuevas vías de financiamiento, es posible afirmar que la perspectiva climática fue incluida explícitamente, por lo menos nominalmente, en distintos programas con financiamiento internacional a partir del año 2011.

Como precedente, se puede mencionar que en el año 2009 se promulgó la Ley 26.509 de Emergencia Agropecuaria, que reemplaza a la Ley 22.913, donde las ayudas del gobierno nacional para atender a los productores por situaciones de emergencias agropecuarias, surgían de rentas generales. La ley crea el “Sistema Nacional para la Prevención y Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios”. Entre sus objetivos se encuentran, prevenir y/o

---

<sup>31</sup> Para dar mayor cuenta de este estiramiento conceptual, recomendamos analizar el anexo I de Aguilar y Scardamaglia (2014:33).

mitigar los daños causados por factores climáticos, meteorológicos, telúricos, biológicos o físicos, que afecten significativamente la producción y/o la capacidad de producción agropecuaria, poniendo en riesgo de continuidad a las explotaciones familiares o empresariales, afectando directa o indirectamente a las comunidades rurales. A su vez, la ley crea el Fondo Nacional para la Mitigación de Emergencias y Desastres Agropecuarios (FONEDA), con un presupuesto de \$500 millones de renovación anual. De este total, \$400 millones están destinados a mitigación de daños en zonas declaradas en emergencia y/o desastre agropecuario y \$ 100 millones a prevención de daños para la Agricultura Familiar.

A nivel de PDR, el precursor en la incorporación de temáticas vinculadas al cambio climático fue el Programa de Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI), el cual es una iniciativa del Argentina y está cofinanciado con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y por el Fondo Fiduciario de España para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria. Dicho programa fue lanzando en el año 2011 y estará vigente hasta el 2018 (seis años en total) y su presupuesto total es de U\$S 112 millones.

El PRODERI tiene por finalidad promover la mejora de las condiciones sociales y productivas de las familias rurales, grupos informales y organizaciones pertenecientes a la Agricultura Familiar, Campesinos y Pueblos Originarios. Su objetivo, en consonancia con la concepción de la UCAR en tanto destinatario visto como sujeto económico, es el incremento de sus ingresos, de su producción, la inserción en cadenas de valor y la creación de oportunidades de trabajo.

El programa cuenta con una “Estrategia de Atención al Medio ambiente y Adaptación al Cambio Climático” que incorpora la noción de cuidado del medio ambiente, con especial interés en la mitigación de impactos locales y medidas de adaptación al cambio climático. Algunos de los siguientes ejemplos orientan pero no limitan el abanico de aportes y acciones posibles desde esta perspectiva: incorporación de medidas para la mejora de prácticas agrícolas y la mitigación de impactos ambientales en los planes de negocios y proyectos,

desarrollo de sistemas piloto de seguros climáticos, fondos de contingencia y sistemas de alerta temprana, entre otros.

En ese marco, el PRODERI cuenta con una herramienta de financiamiento específica para proyectos de reducción del impacto ambiental y/o de adaptación al cambio climático llamada Fondo de Adaptación al Cambio Climático (FACCLI). A través de esta herramienta se busca apoyar (UCAR 2013B:58):

- Acciones vinculadas a la promoción y desarrollo de planes pilotos para la mitigación del riesgo climático (sistemas de seguros climáticos, fondos de contingencia, sistemas de alerta temprana) y para la estabilización de ingresos de los pequeños productores (programas de compra pública y mecanismos que permitan dar certeza a los precios a recibir por la producción);
- Acciones vinculadas a la recuperación de daños en activos causados por eventos climáticos adversos y que afecten al nivel de ingreso de los productores.

Es importante destacar que, si bien el PRODERI contó con el FACCLI desde su documento de diseño, la misma se tornó herramienta efectiva de financiamiento para esta temática recién a partir del 2015. A partir de esa fecha, fue necesario fomentar el uso de esta herramienta tanto para los técnicos como para los destinatarios, habida cuenta que la misma no resultaba “atractiva”, ya que no implicaba un beneficio económico inmediato. Para sortear esta dificultad, se tomó la decisión de que el FACCLI sea una herramienta complementaria a otras herramientas de financiamiento, como es el caso del Fondo para Inversiones para la Capitalización de Inversiones (FICO), el Incentivo para Inversiones Familiares en Finca (IFFI), el Fondo para Capitalización de Organizaciones (FOCO) y el Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA). Esto significa que el FACCLI no es tenido en cuenta a la hora de los límites de financiamiento establecidos por el programa para cada proyecto, de tal forma que ese

límite puede ser utilizado para actividades productivas y, subsidiariamente, acceder el FACCLI con otro tipo de iniciativas.

En segundo lugar podemos mencionar al Programa de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales (PISEAR), el cual recién comenzó a ejecutarse en el 2016 y cuenta con una muy baja ejecución al día de la fecha. Este programa está dirigido a pequeños productores, trabajadores rurales y comunidades de pueblos originarios. El mismo financia actividades de capacitación, acompañamiento técnico e inversiones para fortalecer su organización, mejorar sus condiciones de vida, su producción y comercialización, y promover el acceso a mercados dinámicos a través de alianzas productivas. EL PISEAR es una iniciativa del Gobierno de la República Argentina financiada parcialmente con fondos provenientes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), por un total de U\$S 76,5 millones de dólares.

El Programa cuenta con tres componentes: 1) Desarrollo de capacidades; 2) Condiciones de vida en zonas rurales y 3) Acceso a los mercados. En el marco del segundo componente (UCAR 2016:6), se brinda financiamiento para inversiones de pequeña escala, como la rehabilitación o construcción de infraestructura comunitaria rural, la provisión de apoyo técnico y financiero para mejorar la producción y comercialización agrícolas, la realización de actividades para la seguridad alimentaria, la contribución en la reducción de la vulnerabilidad frente al cambio climático, la gestión sustentable de los bienes y servicios ambientales, y la construcción o el mejoramiento de sistemas para el acceso al agua y saneamiento (con destino productivo o de consumo humano).

En tercer lugar, podemos mencionar al Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF), ejecutado por la UCAR, que tiene como objetivo general incrementar el ingreso de los pequeños y medianos agricultores familiares capitalizados (agricultores familiares tipo C y D de acuerdo a la tipología establecida por Obschatko *et al* (2009:03), a través de un aumento de su respectiva productividad. A tal fin, el programa apoya la incorporación de nuevas tecnologías mediante ANR's de hasta U\$S 12.000 en el caso de

productores individuales, o de U\$S 120.000 en caso de asociaciones; fomenta el acceso al financiamiento, mediante la constitución de un Fondo de Garantía Recíproca que servirá de aval para presentar ante distintos bancos privados, en caso de que los montos a financiar excedan al brindado por los ANR's y brinda asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento de la gestión asociativa y comercial. Los principales desafíos que busca enfrentar son: la baja adopción de tecnología, la falta de información y/o información asimétrica, el bajo nivel de escala, el bajo nivel de asociativismo y el limitado acceso a recursos financieros.

Los destinatarios del PRODAF son productores con explotaciones agropecuarias de hasta 1.000 hectáreas de superficie total, hasta 500 hectáreas en producción y/o entre 100 y 500 unidades ganaderas, con la posibilidad de tener hasta dos trabajadores permanentes remunerados. El ámbito de aplicación del programa es el noreste argentino, más específicamente la cadena algodonera y la cadena ganadera de la provincia de Chaco, junto a la cadena citrícola y la cadena láctea de la provincia de Entre Ríos. El monto total del préstamo asciende a la suma de U\$S 41.000.000, con aportes de los gobiernos nacionales y provinciales (U\$S 11.000.000) y del Banco Interamericano de Desarrollo (U\$S 30.000.000). Comenzó su ejecución a principios del 2014, y tiene prevista su finalización en el año 2017.

Este programa cuenta con una estrategia transversal de atención al Medio Ambiente y Adaptación al Cambio Climático, la cual incorpora la noción de cuidado del medio ambiente, con especial interés en la mitigación de impactos locales y medidas de adaptación al cambio climático.

Dos programas de incipiente inicio (principios del 2017) que también incluyen elementos de cambio climático son el Programa de Desarrollo de la Cadena Caprina (PRODECCA) y el Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino (PROCANOR). El PRODECCA es una iniciativa del Gobierno de la República Argentina financiada parcialmente con fondos provenientes del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El monto total del préstamo es de U\$S 20.3 millones, y se priorizan las

provincias de Chaco, Formosa, Mendoza, Neuquén y Santiago del Estero para inversiones productivas. El PRODECCA prioriza beneficiar principalmente a las familias campesinas e indígenas, cuyo ingreso principal proviene de la actividad caprina, con majadas que oscilan entre 50 y 400 animales por familia, que forman parte de organizaciones de productores y se encuentran en las cuencas que el programa identifica en las provincias priorizadas (UCAR 2017C):

- Promover la inclusión de las familias campesinas de menores ingresos, las comunidades de pueblos originarios, las mujeres y los jóvenes;
- Promover una mejor inserción de las familias productoras de productos caprinos en las cadenas de valor;
- Promover y facilitar instancias de diálogo entre actores productivos a través de la conformación de Mesas de Cuenca (MC).

Al considerar el potencial riesgo de degradación de los recursos naturales que implica la actividad caprina, la estrategia ambiental del programa se implementará de manera integral y transversal, con foco en de la gestión sostenible de los recursos naturales y el aumento de la resiliencia del sistema frente al cambio climático.

A su vez, la gestión de cuencas considera diferentes niveles para el manejo de los recursos naturales, a saber: i) cumplimiento con leyes y normativas relacionadas con el medio ambiente, ii) medidas para evitar o mitigar los daños, y iii) medidas para mejorar el estado de los recursos naturales y los ecosistemas en forma integrada. De forma concreta el programa trabaja en: a) el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de productores en temas ambientales; b) la preparación de planes de cuenca en línea con las leyes y normativas nacionales y provinciales, con una visión integral de los diferentes usos, valores y restricciones vinculadas a los recursos de la comunidad entera y *el fortalecimiento de su adaptación al*

*cambio climático*<sup>32</sup>; y c) el fortalecimiento de las capacidades institucionales que implementan el Programa, para que incorporen en forma efectiva las cuestiones de gestión sustentable de los recursos naturales y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, reforzando particularmente su inclusión en los proyectos integrales.

Con respecto al PROCANOR, el mismo es una iniciativa del Gobierno de la República Argentina financiada parcialmente con fondos provenientes del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El total del programa asciende a € 36.730.000, de los cuales el 32% corresponde a aporte local y el resto, al financiamiento del FIDA (el 67%, con préstamo, y el 1% con una donación).

La estrategia operativa del programa (UCAR 2017D) está basada en dos instrumentos principales: a) el desarrollo de clústeres en las cadenas de valor emergentes y dinámicas, incluyendo el financiamiento de inversiones sistémicas; y b) los proyectos integrales para la canalización de las inversiones, asistencia técnica y capacitación para organizaciones y agricultores familiares. A su vez, el programa tiene además tres estrategias de tipo transversal que deberán considerarse desde el diseño de sus acciones, su ejecución e implementación, y en el seguimiento y evaluación del mismo:

- Género;
- Pueblos indígenas;
- *Atención al medio ambiente y de adaptación al cambio climático*<sup>33</sup>.

La estrategia de Atención al Medio Ambiente y Adaptación al Cambio Climático incorpora la noción de cuidado del medio ambiente, a través de un enfoque sistémico orientado hacia la producción agroecológica, con especial interés en la mitigación y

---

<sup>32</sup> La cursiva es un resaltado nuestro.

<sup>33</sup> Idem nota al pie n° 33.

minimización de impactos locales y análisis de la variabilidad climática para definir medidas de adaptación al cambio climático aplicables a los proyectos.

Por último, podemos mencionar a los Fondos para la Gestión Ambiental Sustentable (ANR's Ambientales) lanzados por la UCAR a fines del 2017 en el marco de las actividades realizadas por el PROSAP. Estos ANR's, si bien no versan estrictamente sobre mitigación y adaptación al cambio climático, si buscan apoyar el desarrollo sustentable de actividades agropecuarias y promocionar la innovación tecnológica, las prácticas de bajo ambiental y la producción más limpia. Estos fondos promueven inversiones de dos tipos:

- Gestión Sustentable de Recursos y Residuos Agropecuarios para la incorporación de tecnologías y procesos de reducción de impacto ambiental, aprovechamiento sustentable de recursos y revaloración de residuos agropecuarios;
- Generación de energías renovables y eficiencia energética, para la incorporación de tecnologías y procesos que generen energías renovables, aplicables a la explotación, industrialización agropecuaria y optimización del consumo energético en los procesos productivos.

En su investigación, Aguilar y Scardamaglia (2014:27) encontraron que "...en la gran mayoría de los proyectos analizados tienen al cambio climático como un componente secundario, o como un beneficio colateral de las actividades del proyecto. Si bien muchos proyectos han sido etiquetados como cambio climático, en la gran mayoría la mitigación o la adaptación no constituyen el foco de las actividades del proyecto, sino más bien una externalidad positiva".

Esta reflexión se condice con los PDR mencionados anteriormente. En el caso del PRODERI, el FACCLI es una de cinco herramientas de financiamiento, que tuvo poca ejecución hasta el 2015 (o, en su defecto, una ejecución que no se condecía con su razón de ser), y que en el citado año tuvo que proponerse como herramienta complementaria a los FICO, FOCO,

FACA e IFFI, ya que los productores, e incluso los técnicos, en el marco de los límites de financiamiento establecidos por el programa para cada proyecto, preferían optar por ellas, en tanto representaban beneficios económicos. Con respecto al resto de los PDR mencionados, salvo el PRODAF todos ellos de muy indigente inicio, en el mejor de los casos las cuestiones vinculadas al cambio climático representan un aspecto a ser financiado de un componente en particular (PISEAR). En el caso del PRODAF, el PRODECCA y el PROCANOR, la estrategia es la habitual a las temáticas ambientales y sociales (género, pueblos originarios y jóvenes rurales), hacer referencia a los mismos como aspectos transversales, pero sin inserción directa y específica en ningún componente en particular. Esto responde a algo ya mencionado anteriormente, la concepción de los destinatarios de los PDR con financiamiento internacional como sujetos económicos que deben ser incorporados al mercado, y no concebir a los destinatarios, al menos en nuestro tema en particular, como sujetos que deben tener la capacidad de adaptarse o llevar a cabo medidas de mitigación per se ante la certeza de un clima cada vez más adverso.

En el próximo capítulo hablaremos del único PDR que incorpora las cuestiones vinculadas al cambio climático como su razón de ser, el proyecto ADAPTANEA. En segundo lugar, daremos cuenta del PPSH implementado bajo su órbita.

### **CAPITULO 3 - EL PROYECTO “ADAPTACION Y RESILIENCIA DE LA AGRICULTURA FAMILIAR DEL NORESTE DE ARGENTINA ANTE EL IMPACTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y SU VARIABILIDAD:**

El Fondo de Adaptación (FA)<sup>34</sup> fue establecido por las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en su séptima Conferencia (Marrakech, Marruecos, 2001) para financiar proyectos y programas de adaptación al cambio climático en países parte del Protocolo de Kyoto que sean particularmente vulnerables a sus efectos adversos. El FA se crea en respuesta al reclamo de los países en desarrollo respecto de su reducida responsabilidad histórica en la generación del cambio climático y su alta vulnerabilidad al mismo. La financiación del FA proviene principalmente de la venta de los Certificados de Reducción de Emisiones (CRE), dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), aunque también de contribuciones de los gobiernos, del sector privado y de individuos.

El FA es el primer fondo que permite el financiamiento directo de los países miembros, ya que éstos pueden acreditar instituciones nacionales que se responsabilizan de los fondos adjudicados a cada país. Hasta el momento, UCAR, es una de las 28 Entidades Nacionales de Implementación (ENI)<sup>35</sup> autorizadas ante el FA en todo el mundo, estatus que obtuvo en marzo de 2012 después de un proceso de acreditación.

En este marco, en abril de 2013 la junta directiva del FA aprobó el proyecto “Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste de Argentina ante el impacto del Cambio Climático y su Variabilidad” (Proyecto ADAPTANEA), que es el primero que la UCAR implementa en su rol de ENI. En esa función, la UCAR es responsable del seguimiento, monitoreo y evaluación de las actividades, como así también del debido de los recursos administrados.

---

<sup>34</sup> [www.adaptation-fund.org](http://www.adaptation-fund.org) (fecha de visita 01/02/18).

<sup>35</sup> <https://www.adaptation-fund.org/apply-funding/implementing-entities/national-implementing-entity/> (fecha de visita 01/02/18).

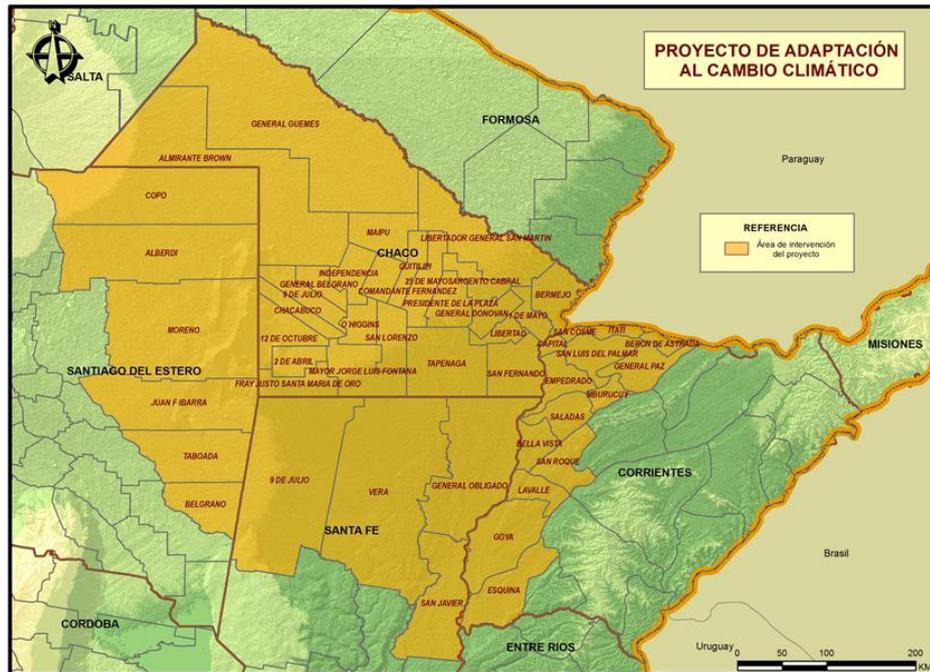
El proyecto comenzó formalmente su ejecución en octubre de 2013. El mismo debería haber finalizado en octubre de 2016, pero tras la aprobación de una enmienda al convenio su fecha de finalización se prorrogó a diciembre del 2018. El Ministerio de Agroindustria (MINAGRO), a través de la Oficina de Riesgo Agropecuario (ORA); el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) son las entidades ejecutoras del proyecto.

El proyecto parte de una premisa fundamental, la vulnerabilidad al cambio climático depende no solo de la intensidad del mismo, sino también de la diferente capacidad de adaptación que tienen las poblaciones que lo sufren. Los impactos observados en el territorio dependen, por tanto, de una variable exógena (el cambio climático), y otra endógena (la capacidad de adaptación de la población y de sus estructuras productivas). En ese sentido, la adaptación al cambio climático se define como “los ajustes en los sistemas naturales o humanos como respuesta a estímulos climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos” (IPCC 2007:76), mientras que la capacidad de reducir la mencionada vulnerabilidad se denomina resiliencia que, a los efectos del presente proyecto, debe ser entendida como “...la capacidad de un sistema social o ecológico para absorber una alteración sin perder su estructura básica o sus modos de funcionamiento, su capacidad de auto-organización, ni su capacidad de adaptación al estrés y al cambio” (IPCC 2007:87)<sup>36</sup>.

El proyecto ejecuta actividades en las provincias del Chaco, norte de Santa Fe, noreste de Santiago del Estero y oeste de Corrientes, con el propósito de aumentar la capacidad adaptativa y resiliencia de los pequeños productores agrícolas familiares frente a los impactos del cambio climático y la variabilidad.

---

<sup>36</sup> Según la misma fuente (IPCC 2007:84), la mitigación hace referencia a los “cambios y reemplazos tecnológicos que reducen el insumo de recursos y las emisiones por unidad de producción. Aunque hay varias políticas sociales, económicas y tecnológicas que reducirían las emisiones, la mitigación, referida al cambio climático, es la aplicación de políticas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a potenciar los sumideros”.



**Ilustración 1: Área de Intervención del Proyecto ADAPTANEA. (Fuente: UGAS/UCAR)**

Es importante destacar que la formulación del proyecto trabajó con datos de la Segunda Comunicación Nacional sobre el Cambio Climático. En la misma se declara que en Argentina un importante efecto “...se debe a la variabilidad interanual de la precipitación que impacta fuertemente en la producción agropecuaria en períodos de sequía y también cuando se registran grandes lluvias que generan excedentes hídricos y causan inundaciones de campos productivos, daños a la infraestructura, la seguridad y la salud de las poblaciones urbanas” (SMA 2007:93).

En el tiempo transcurrido desde la aprobación del proyecto en abril de 2013, se publicó una nueva Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático –3ª CNCC- (SAyDS 2015), cuyos resultados corroboran la pertinencia de la intervención en cuanto al tipo de riesgo seleccionado y al área territorial elegida. No obstante, es necesaria una aclaración, para la 3ª CNCC estas provincias forman parte de la Región Central, en particular de la Ecorregión Chaco Seco, por lo que el análisis de los datos climáticos se realiza a nivel de la primera (mayor

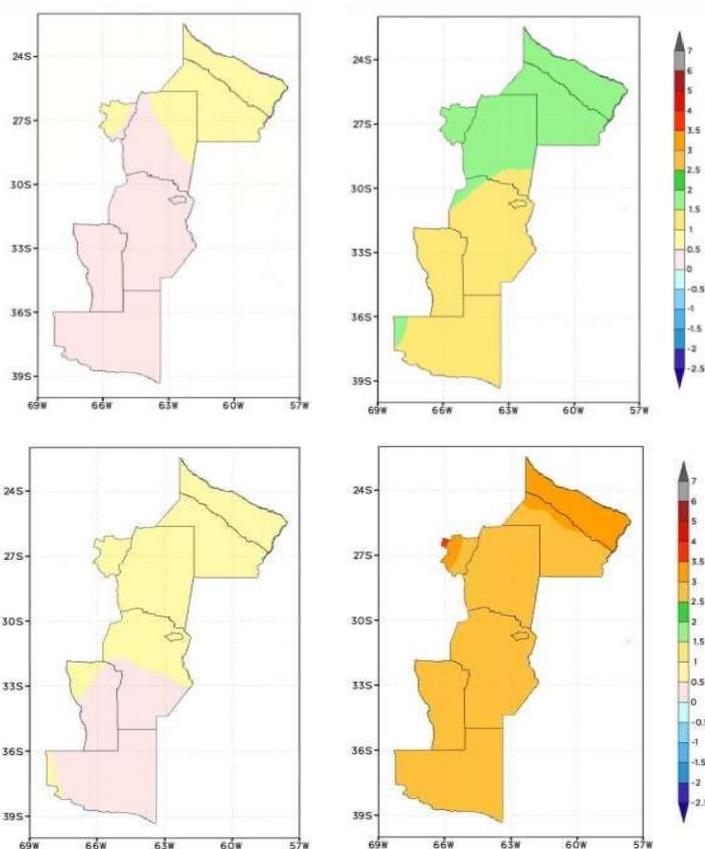
escala) y no a nivel de la segunda (menor escala). La Ecorregión del Chaco Seco se caracteriza como semiárida, aunque atenuada en su parte más oriental. Se extiende por la mayor parte de las provincias de Chaco, Formosa y Santiago del Estero y norte de Santa Fe y Córdoba, y su vegetación de parque se identifica muy intervenida por la intensa explotación forestal y la ganadería extensiva y en muchas zonas por la agricultura (SAyDS 2015:120).

En cuanto a las tendencias climáticas históricas, y tomando como referencia la 3ª CNCC, la Región Central es la que tuvo el menor calentamiento en todo el país en el periodo 1960-2010, ya que temperatura media anual tuvo un aumento de apenas 0,2°C. No obstante, este promedio tiene mucha variación geográfica, ya que en algunas zonas del norte el aumento fue mayor a 0,4°C, mientras que en el centro de la región hubo incluso zonas con algún enfriamiento. Respecto de las precipitaciones, en el mismo período ha habido aumentos importantes en la precipitación anual, sobre todo en las estaciones de verano y otoño. A su vez, los indicadores de precipitaciones extremas en zonas de potenciales inundaciones cambiaron moderadamente en forma consistente con las mayores precipitaciones. También aumentó el máximo de días consecutivos sin precipitación de cada año, lo que en esta región, con una marcada estación seca invernal, es un indicador de la prolongación de la misma. Este cambio agrava la disponibilidad estacional de agua para algunas poblaciones, y genera condiciones más favorables para los incendios de bosques y pasturas, como así también mayores condiciones de estrés sobre las actividades agropecuarias (SAyDS 2015:121)<sup>37</sup>. En este marco, el estrés hídrico invernal ha sido, por tanto, la consecuencia más preocupante del cambio climático en el norte de la Región Central, así como las inundaciones lo son para su extremo oriental.

---

<sup>37</sup> En el mismo sentido se pronunciaba la 2ª CNCC, donde ya se advertía que en las regiones del norte del país la precipitación es muy escasa en invierno, por lo que por la mayor evaporación potencial podrían intensificarse las sequías invernales, aumentando el estrés hídrico sobre los cultivos y las pasturas y los riesgos de incendios forestales y de pastizales (SMA 2007:102).

Hacia el futuro, las proyecciones dimáticas para todo el país estiman que la temperatura media aumentaría durante este siglo, si bien, “el aumento de la temperatura proyectado es mayor en el norte que en el sur, con un máximo en el noroeste” (SAyDS, 2015:107). Asimismo, “las proyecciones indican en promedio un aumento de los extremos de las altas temperaturas y de las precipitaciones extremas en la mayoría de las regiones del país” (SAyDS, 2015:107).



**Ilustración 2: Región Central, cambio en la temperatura anual con respecto al período 1986-2005. Panel superior escenario RCP4.5 e inferior 8.5. Izquierda, futuro cercano, derecha futuro lejano. Fuente: 3ª CNCC (SAyDS 2015:122)<sup>38</sup>**

<sup>38</sup> Cabe destacar que la 3ª CNCC no presenta información georreferenciada para las provincias de Santa Fe, Corrientes, Entre Ríos y Misiones. Habida cuenta que el Proyecto ADAPTANEA incluye el este de la provincia de Corrientes, podemos afirmar que dicha zona tiene ciertas equivalencias a la Ecorregión del Chaco Seco de la Región Central.

Como indican los cuadros precedentes, las previsiones futuras para la Región Central siguen el patrón nacional de aumento de temperaturas antes mencionado, pero el calentamiento sería mayor en su área norte que en el centro y sur. Para el futuro cercano, el número de días con olas de calor aumentaría moderadamente en el sur y algo más en el norte. En el futuro lejano, el aumento de días con olas de calor sería más grande en ambos escenarios y mayor en el norte que en el sur.

En cuanto a las proyecciones de precipitación, es posible suponer que no habría mayores cambios en la precipitación media anual salvo por un leve cambio en el número máximo anual de días consecutivos secos, es decir, una mayor racha seca (SAyDS 2015:122). No obstante, según la 3ª CNCC, la dinámica particular del área norte de la Región Central es proclive a intervalos alternados de inundación y sequía, tal y como se especifica en el propio documento de proyecto. En el mismo, se demuestra que *“...en toda el área de intervención (del proyecto) la influencia del clima más marcada está dada por la variabilidad, en especial la interanual (de precipitaciones), que produce una gran variación en cuanto a la disponibilidad de agua de lluvia. Aún con diferentes registros anuales de precipitación dentro del área de intervención, esta variabilidad interanual o aún dentro de la misma estación climática es la principal dependencia y limitación de los sistemas de producción en el área, y convierte la dificultad de acceso al agua como la principal limitación para propósitos productivos y para el uso multipropósito del agua en toda el área delimitada”* (UCAR 2013A:23. La cursiva es nuestra).

De esta manera, el moderado incremento del calentamiento, el aumento de la precipitación media anual (especialmente en el periodo estival), junto al aumento de los precios internacionales y a la proliferación de las nuevas tecnologías de cultivo (Gras y Hernández 2013) ha generado en la Región Central condiciones más húmedas que favorecieron la expansión de la frontera agrícola hacia el oeste. Este avance de la agricultura se ha producido a expensas de la ganadería, pero también mediante una importante

deforestación del bosque y monte nativos, lo cual provoca cambios ambientales de importancia, tales como modificaciones en el almacenaje de carbono y nutrientes, el ciclo del agua, el escurrimiento superficial, la disponibilidad de hábitats, la salinidad del suelo, la acidificación de las corrientes de agua y la expansión de inundaciones asociadas a la dinámica del agua subterránea (SAyDS 2015:124). Estos factores hacen que aumente aún más la vulnerabilidad a la variabilidad y al cambio del clima en la Región Central.

Si bien para la Región Central no se proyectan grandes riesgos climáticos, el moderado aumento de las temperaturas en su zona norte, la ampliación de las olas de calor y la pronunciada variabilidad de la precipitación, todo ello magnificado por el cambio en el uso del suelo, representan un gran desafío a enfrentar. Como respuesta, se deberán afianzar “sistemas productivos sostenibles y capaces de mantener o aumentar la producción agropecuaria conservando las cualidades ambientales” (SAyDS 2015:125).

Para finalizar el análisis respecto a la magnitud del cambio climático para la zona del proyecto, la evaluación de medio término (UCAR 2017:21) indica que el cambio climático en el pasado y hacia el futuro se presenta como moderado y comparativamente menor que en otras regiones. Sin embargo, “...es uno de los lugares del país donde más se incrementa la cantidad de días con lluvias intensas (por encima del percentil 95%) y donde más se espacian los días sin lluvias. A esta dinámica climática de pulsos de inundación y sequía, se le debe sumar la mayor duración de las olas de calor y a la configuración de un escenario que se agrave por el cambio en el uso del suelo”.

Por otra parte, tanto la 2ª como la 3ª CNCC indican que el nivel de vulnerabilidad social es clave para la configuración del riesgo por variabilidad climática. A tal fin, es necesario analizar los diferentes grados de vulnerabilidad del grupo social afectado mediante la evaluación de los recursos, tanto materiales como no materiales, con los que cuenta para enfrentar los desafíos emergentes. De esta manera, se puede sintetizar la complejidad de los factores que determinan la vulnerabilidad mediante el uso de una herramienta cualitativa, el

índice de vulnerabilidad social frente a desastres (IVSD). El IVSD se estructura sobre la base de tres dimensiones de vulnerabilidad: las condiciones sociales per se, las condiciones habitacionales y las condiciones económicas (SAyDS 2015:37). El siguiente mapa sintetiza la evolución de los diferentes aspectos del IVSD en la primera década de este siglo. La primera apreciación que surge es una importante mejora de estas condiciones en todo el territorio nacional a lo largo de la década. La segunda, es una persistente mayor vulnerabilidad relativa en el área de intervención del proyecto.

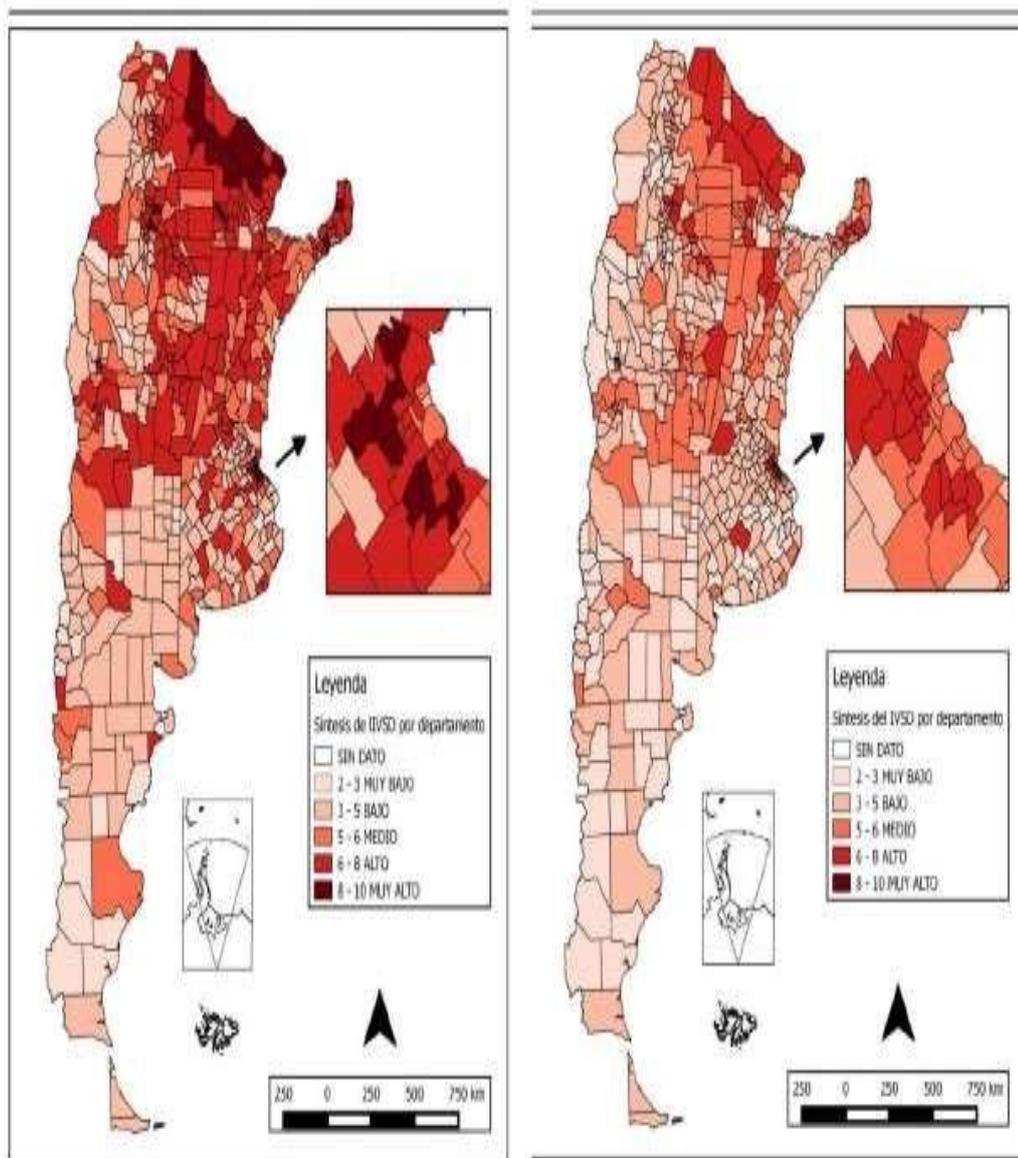


Ilustración 3: Índice de vulnerabilidad social frente a riesgos de desastres (IVSD).Censo 2001 (izquierda) y 2010 (derecha). Fuente: 3ª CNCC (SAyDS, 2015:38).

A su vez, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los hogares situados en los departamentos rurales del área geográfica del proyecto, tomado a partir de datos censales del 2001 (INDEC), fluctúan del 26,4% al 47,56% (UCAR 2013A:8). Dichos porcentajes son mucho mayores al promedio nacional, que se ubica en torno al 17,7%.

La vulnerabilidad social se incrementa ante un escenario de cambio climático. Los encargados de formular el Proyecto ADAPTANEA (UCAR 2013A:29-30) citan un estudio realizado por INTA y Dirección de Cambio Climático de la SAyDS, que toma como referencia los modelos desarrollados por el Centro de Investigación del Mar y la Atmósfera de la Universidad de Buenos Aires (CIMA-UBA) para la 2ª CNCC. En dicho estudio se determina el ISVD de la región del proyecto mediante el cruce del NBI con los modelos de impactos y con las tendencias de valores climáticos extremos observadas durante los últimos 50 años<sup>39</sup>. Estos mapas proporcionan información útil para el análisis del riesgo climático por distrito y provincia, y certifican la vulnerabilidad tanto climática como social en el área de intervención del proyecto.

---

<sup>39</sup> Días con heladas, días con noches cálidas, precipitaciones por encima de percentil 95% (días muy húmedos) y días consecutivos sin lluvias (días secos).

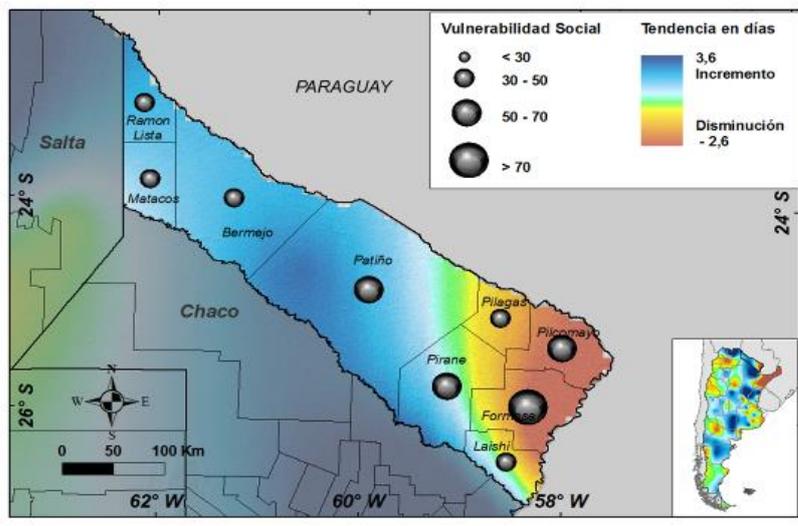
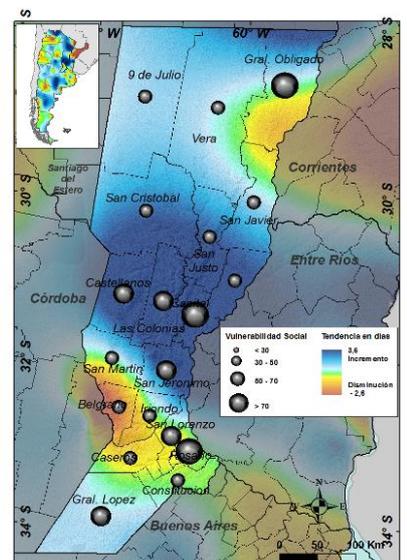
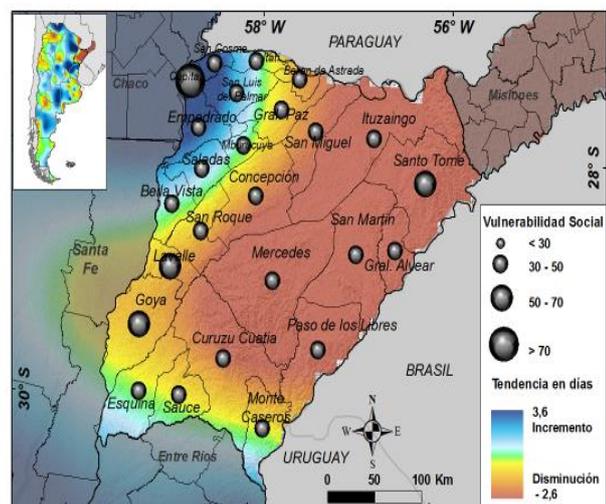
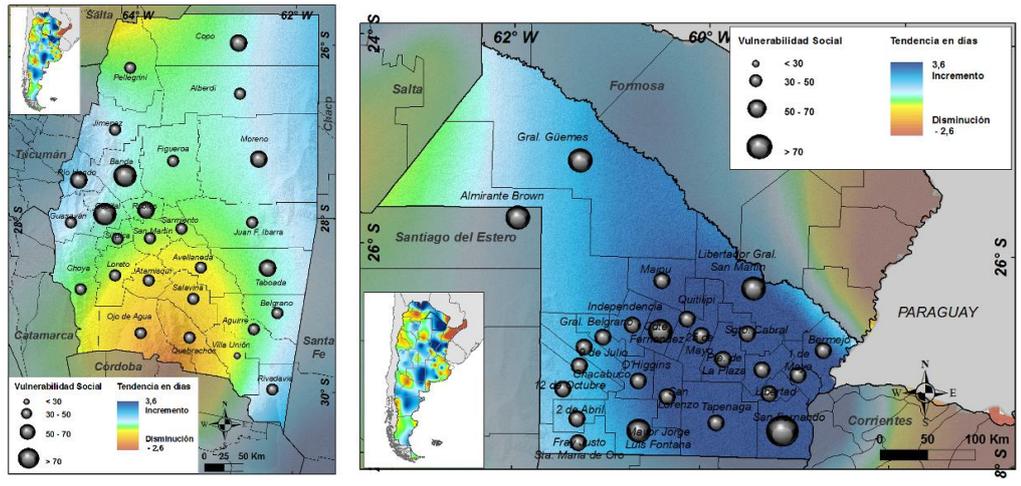


Ilustración 4: Análisis combinados de indicadores sociales superpuestos a mapas coloreados que representan días con tendencia a precipitaciones por arriba del percentil 95% (las áreas azules indican incrementos en la cantidad de días muy húmedos). Fuente: UCAR (2013A:29-30).

En los departamentos elegidos para desplegar la intervención es posible observar dos elementos: 1) un alto porcentaje de los productores que pertenecen a la pequeña agricultura familiar, (lo cual implica una gran concentración de beneficiarios con alta vulnerabilidad, ya que a menor la escala del productor mayor su dificultad para hacer frente a los desafíos climáticos); y 2) un incremento en la cantidad de días con precipitaciones por arriba del percentil 95% en la zona del proyecto.

Con respecto a la escala de los productores, según el Censo Nacional Agropecuario (CNA) del 2002, la proporción de Explotaciones Agropecuarias Familiares sobre el total de explotaciones para la región NEA es del 92%, mientras que a nivel país el promedio es el 75,5% (Obschatko *et al* 2009:10). En los mapas siguientes se podrá observar la alta concentración de EAP's de la agricultura familiar en la región del proyecto, tomando como referencia el citado censo.

## DISTRIBUCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL NEA

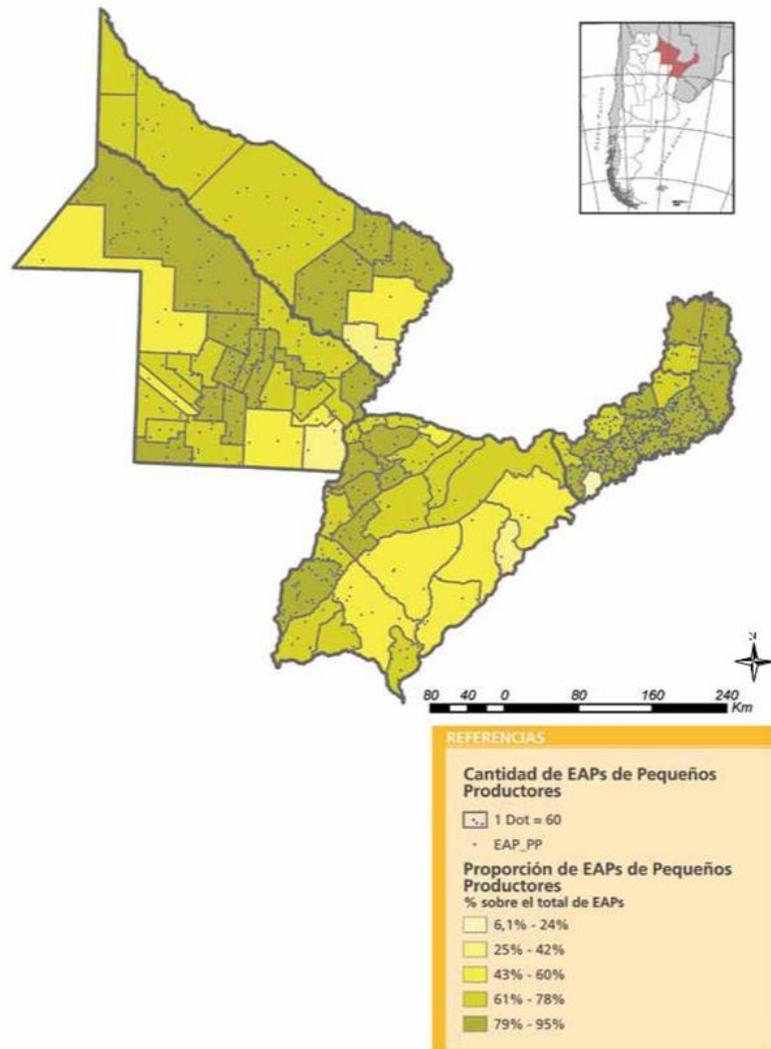


Ilustración 5: Proporción de EAP familiares sobre la totalidad de EAP's registradas a nivel departamental para Chaco y el oeste de Corrientes (ver referencia). Punteo: Cantidad de EAP's familiares en términos absolutos (cada punto representa a 20 EAP's). Fuente: Ramilo (2011A:26).

## DISTRIBUCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA REGIÓN PAMPEANA

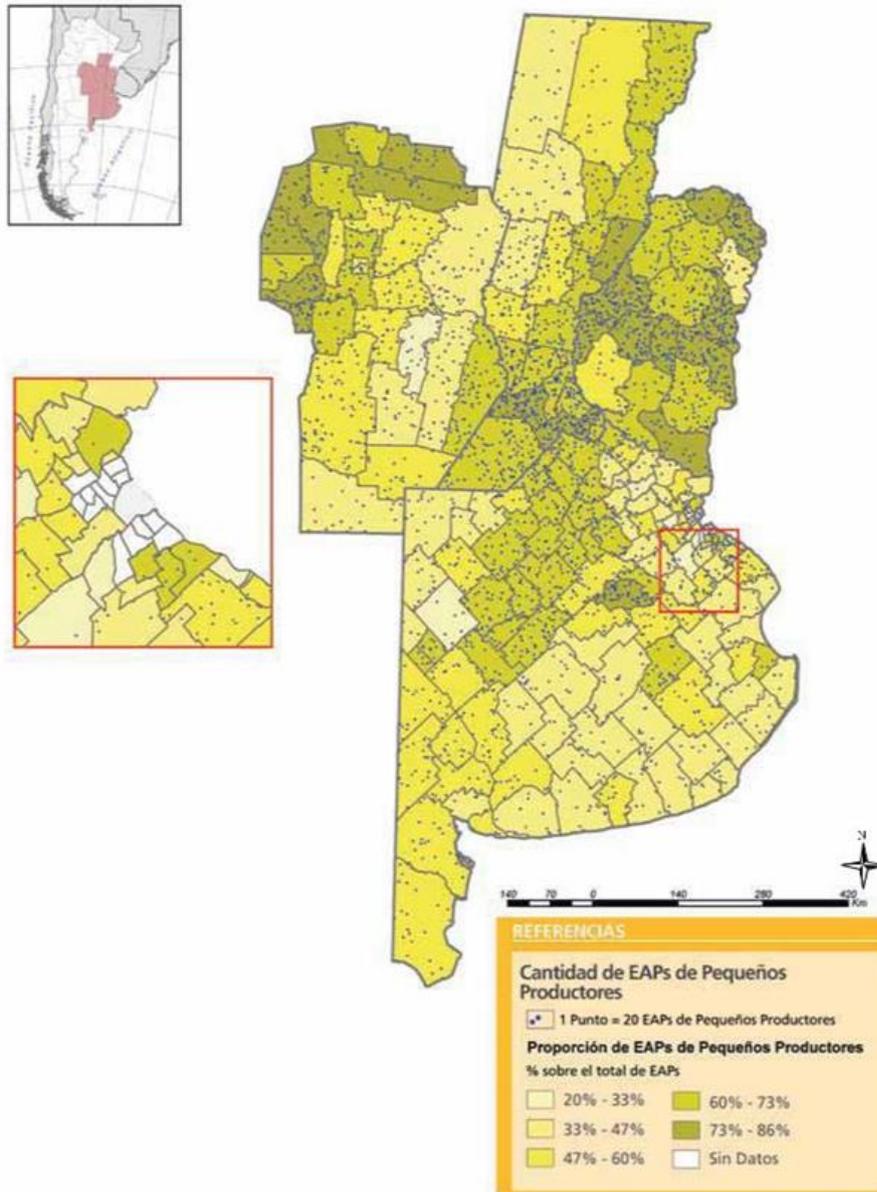
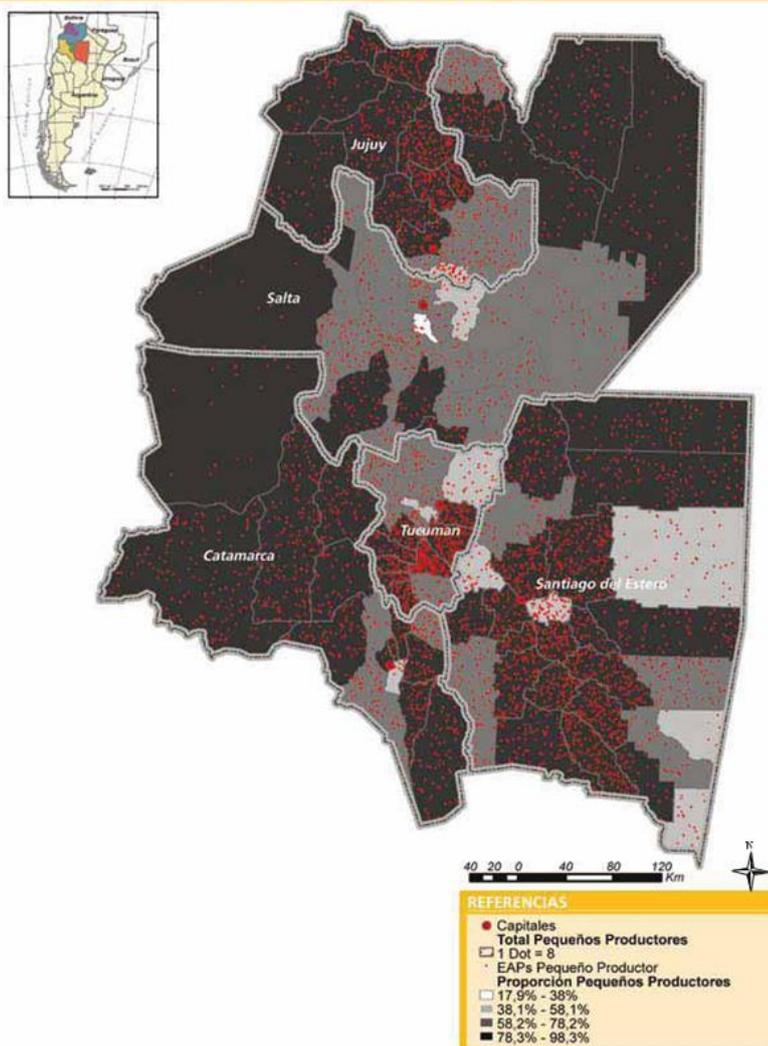


Ilustración 6: Proporción de EAP familiares sobre la totalidad de EAP's registradas a nivel departamental para el norte de Santa Fe (ver referencia). Punteo: Cantidad de EAP's familiares en términos absolutos (cada punto representa a 20 EAP's). Fuente: Ramilo (2011B:28).

## ESTRATOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR



Mapa 11:

**Ilustración 7: Proporción de EAP familiares sobre la totalidad de EAP's registradas a nivel departamental para el este de Santiago del Estero (ver referencia). Punteo: Cantidad de EAP's familiares en términos absolutos (cada punto representa a 20 EAP's). Fuente: Ramilo (2011C:27).**

De esta manera, y según la evaluación de medio término (UCAR 2017C:25-26) "...la pertinencia del área de intervención se explica no solo por la gran variabilidad relativa de las precipitaciones y por el aumento de las situaciones extremas (inundaciones y sequías) respecto de otras regiones, sino también por la mayor dificultad relativa de adaptación de sus productores respecto de productores en otras regiones del país (porque) el norte de la Región Central alberga a los productores familiares con mayores dificultades de adaptación al cambio

climático del país. Asimismo, resulta muy pertinente la concentración del Proyecto en los riesgos derivados del aumento en intensidad de eventos hidrometeorológicos (tales) como inundaciones y sequías, ya que éstos son los riesgos climáticos que se identifican como los más relevantes para los productores de esta región. Finalmente, el proyecto aumenta su pertinencia por el deterioro del contexto económico del país, particularmente en los últimos años, que redundan en una decreciente capacidad de adaptación de los productores”.

Con respecto a las actividades, el proyecto cuenta con tres ejes principales de intervención<sup>40</sup>:

- **Componente 1: Aumentar de la capacidad de adaptación de pequeños productores familiares a la variabilidad climática** a través de diversas actividades, tales como obras de captación y almacenamiento de agua, prácticas de optimización agrícola y la instalación de un sistema de seguro hortícola para pequeños productores.
- **Componente 2: Fortalecer los sistemas de información, monitoreo y gestión de la información climática** a partir de la integración y ampliación de redes agro-hidrometeorológicas y el desarrollo de un sistema de alerta temprana.
- **Componente 3: Generar capacidades locales y regionales**, tanto para la toma de decisiones como para la gestión de las medidas y acciones destinadas a la adaptación al cambio climático y su variabilidad en el NEA Argentino.

El **componente 1** es el principal componente del proyecto, y apunta a una intervención directa sobre las prácticas productivas agrícolas y ganaderas mediante la optimización del manejo de los recursos hídricos y agropecuarios. Tiene como objetivo aumentar la capacidad de toma de decisiones en relación a posibles medidas de adaptación por parte de los productores y de esta manera contribuir a la sustentabilidad económica y

---

<sup>40</sup> Salvo que se mencione expresamente, toda la información correspondiente a los componentes del proyecto fue extraída del documento oficial presentado antes el Fondo de Adaptación (UCAR 2013A:21-29), como así también de diversos informes realizados por el sistema monitoreo y evaluación del Proyecto.

social de la agricultura familiar en la región. Para realizar estas actividades cuenta con tres subcomponentes.

Subcomponente 1.1: Implementación de mejoras en la eficiencia de uso, captación, cosecha y almacenamiento de agua en las áreas de intervención:

Ante el aumento de la frecuencia e intensidad de eventos extremos, el acceso al agua de calidad con equidad se transforma en un elemento indispensable para el desarrollo rural y territorial. Es un bien fundamental para el desarrollo de los pueblos, sociedades y comunidades rurales, ya que permite del desarrollo de procesos biológicos, ecológicos, sociales y productivos. En ese sentido, las dificultades de acceso provocan al sector de la agricultura familiar diversos problemas, tanto ambientales y sanitarios como económicos y productivos.

Si bien la Argentina es un país privilegiado en su dotación de recursos hídricos, con una disponibilidad media anual de 20.940 m<sup>3</sup>/habitante/año, muy superior al umbral de estrés hídrico de 1.000m<sup>3</sup>/habitante/año adoptado por las Naciones Unidas, estos valores esconden importantes asimetrías entre regiones, ya que las regiones áridas y semiáridas que comprenden el 76% del territorio nacional, disponen de menos del 14% de los recursos hídricos superficiales. (INTA 2016:9-15):

Este subcomponente, ejecutado a través de la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión (CNTyE) del INTA, prevé garantizar el acceso al agua a 1.300 familias de la región. Para lograr este objetivo se utilizan distintas tecnologías, tales como las cisternas de placa, la perforación de pozos cavados y calzados para garantizar el acceso al agua subterránea (gracias a una Tecnología desarrollada e implementada por el INTI), la modificación de techos para la captación de agua de lluvia y posterior recolección en aljibes y tanques de placa cisterna, la creación represas comunitarias y la constitución de sistemas multipropósito (agua tanto para consumo humano como para uso productivo). Según la caracterización de la agricultura familiar descrita por Obschatko *et al* (2009:16-17), y previamente citadas en el capítulo 2, el

perfil de los destinatarios de este subcomponente se corresponde con las categoría tipo A y tipo B, productores familiares de subsistencia con escasa o nula capacidad de acceder a los mercados.

#### Subcomponente 1.2: Implementación de un sistema de gestión y transferencia de riesgos para los pequeños y medianos productores agropecuarios:

Este es el subcomponente desde el cual se impulsa nuestro estudio de caso, el plan piloto de seguros para productores hortícolas. Brindaremos un análisis más exhaustivo en el siguiente capítulo.

#### Subcomponente 1.3: Prácticas de optimización del manejo productivo agrícola, ganadero y forestal en cada una de las áreas de intervención:

El proyecto sostiene que las prácticas de manejo productivo deben adaptarse a las variaciones y alteraciones en los cambios en el volumen y la frecuencia de las precipitaciones y la temperatura, así como a los patrones climáticos estacionales que influirán en los sistemas de producción. A tal fin, se propugna la adopción de buenas prácticas agrícolas que combinen tecnologías aplicadas a cada una de las zonas productivas y los cultivos, destinados a producir mejores rendimientos, calidad superior y estabilidad en las producciones conservando los recursos naturales el ambiente rural. El perfil de los destinatarios es idéntico al del subcomponente 1.1, y es ejecutado por INTA CNTyE.

A diciembre del 2017, un hogar infantil, 109 familias de productores familiares y 470 alumnos/maestros de tres escuelas fueron destinatarios de 63 estructuras de protección de cultivo y 25 instalaciones y equipamientos readecuados para el uso eficiente de los recursos forrajeros.

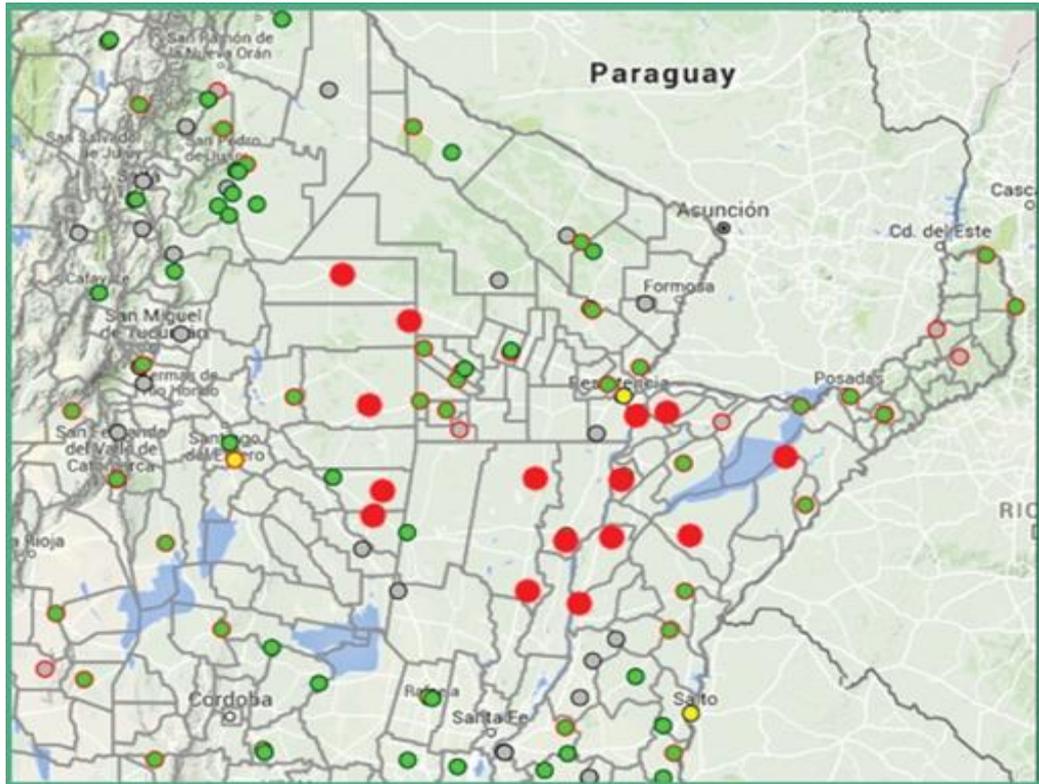
En relación con el **componente 2**, una de las principales limitantes al momento de tomar decisiones tanto para la implementación de medidas de adaptación al cambio climático como para la reducción del riesgo de desastres es el grado de incertidumbre respecto a los eventos climáticos de mediano y largo plazo. Este componente está diseñado para apoyar los

procesos de fortalecimiento de los sistemas de información regional y local, e incluye los sistemas de alerta, contribuyendo al mismo tiempo a mejorar los sistemas de monitoreo nacionales cumpliendo con los compromisos asumidos en la materia.

#### Subcomponente 2.1: Integración y ampliación de redes agro hidrometeorológicas de la región:

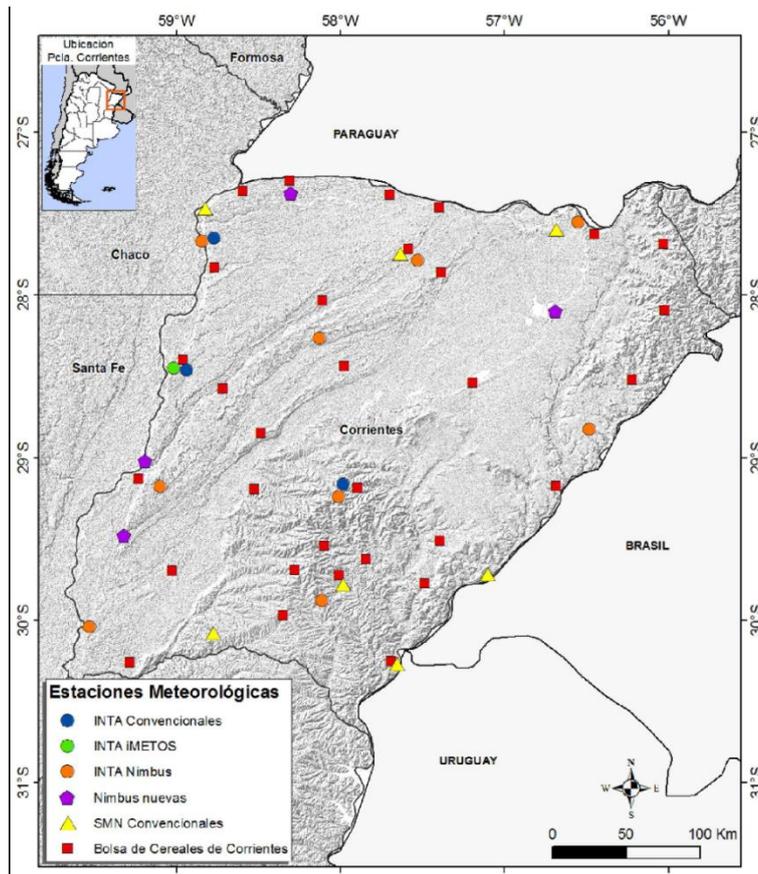
Este subcomponente, ejecutado y recientemente finalizado por el Centro de Investigación de Recursos Naturales (CIRN) del INTA propone en primera instancia el desarrollo, montaje, instalación, ajuste y monitoreo de 15 estaciones meteorológicas completas. Estas estaciones, denominadas NIMBUS II, tienen la capacidad de recolectar y transmitir variables meteorológicas tales como temperatura y humedad en abrigo a 1.5mt, precipitación, velocidad y dirección de viento a 2mt, radiación solar, presión atmosférica, humedad de hoja, temperatura de suelo (profundidad 10cm). Como actividad complementaria, este subcomponente busca reconvertir 10 estaciones simples (Nimbus I) en estaciones completas, a partir de la incorporación de aquellos sensores que permitan medir las variables climáticas faltantes. Por último, este subcomponente propone desarrollar e instalar 3 estaciones móviles, llamadas Nimbus III, con capacidad para medir las variables incluidas en las estaciones Nimbus II.

El criterio para la instalación de las estaciones completas fue la de cubrir áreas de vacancia es decir, alojar las nuevas estaciones en aquellos lugares en donde no hubiera estaciones cercanas del INTA o de otros organismos públicos, y que a su vez quedaran cerca de producciones vinculadas a la agricultura familiar. En el mapa 12 podrán observar la distribución de las mismas (en puntos rojos).



**Ilustración 8: Área de Vacancia Estaciones Nimbus II Fuente UCAR/UGAS).**

En segundo lugar, este subcomponente promueve la articulación y complementación de las redes de observación climática y meteorológica de superficie, el intercambio de datos e información climática/ambiental, la elaboración y ejecución de proyectos de investigación y el desarrollo tecnológico referidos a la temática climatológica. En ese marco, se firmó un convenio de cooperación técnica entre el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Bolsa de Cereales de Entre Ríos (BOLSACER), la Asociación Correntina de Plantadores de Arroz (ACPA) y el Ministerio de Producción de Corrientes, a fin de compartir y actualizar sistemas de información agrometeorológica en la provincia de Corrientes.



**Ilustración 9: Integración de Redes en la Provincia de Corrientes (Fuente: UCAR-UGAS).**

Subcomponente 2.2: Establecimiento de un sistema de alerta temprana para eventos extremos:

En los hechos, el SAT consiste en la generación de una plataforma web sobre riesgo hidrometeorológico que utilice la información generada por la red de monitoreo ampliada a través del componente 2.1, y que incluya la información generada en los componentes 2.2 y 2.4, como así también informes especiales realizados por distintos organismos provinciales. La plataforma web tendrá como principal público destinatario a los técnicos en territorio, con el objeto de que se conviertan en agentes de reproducción de la información obtenida por este medio.

En segundo lugar, algunas actividades ejecutadas por la ORA tienen como objetivo mejorar la capacidad tanto local como regional para la generación de sistemas de seguimiento

de la disponibilidad de agua y la variabilidad climática. Para tal fin, se propone el Seguimiento de las Reservas de Agua en el Suelo de Chaco. Este seguimiento de reservas permite evaluar la evolución del contenido de agua en el suelo mediante un balance hídrico de paso diario para distintos cultivos (trigo, maíz, girasol, soja de primera, soja de segunda y algodón). El producto permite comparar el contenido de agua estimado para la campaña en curso con los valores normales para ese suelo y cultivo. Asimismo se han desarrollado mapas de riesgo de excesos y déficit hídricos para dicha provincia.

Por último, este subcomponente propone integrar la información geográfica disponible en un sistema de información geográfica, para facilitar la combinación de la información climática, fisiográfica, geográfica, infraestructura y de vulnerabilidad y riesgo disponible para las diferentes áreas de intervención. Este sistema de información servirá de base para apoyar los diferentes análisis del impacto del clima, la información de vulnerabilidad social, el impacto geográfico de los componentes del proyecto, y las situaciones de emergencia que puedan presentarse como consecuencia de la variabilidad climática y el cambio climático.

Por último, **el componente 3** se centra en la realización de capacitaciones destinadas a aumentar la capacidad institucional, con el objeto tanto de promover la inclusión de la temática del cambio climático en el desarrollo de políticas públicas como la de facilitar el proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, este componente busca fortalecer de las capacidades locales y regionales, a fin de gestionar de manera eficiente las acciones de adaptación al cambio climático. Por otra parte, este componente también se encarga de la difusión de los avances, resultados, lecciones aprendidas y buenas prácticas derivadas de la implementación del proyecto, como así también del desarrollo de talleres y seminarios y a la generación de material didáctico para la difusión y capacitación en la temática.

Este componente es ejecutado en conjunto por el INTA (tanto por la CNTyE como por INTA Clima) y la ORA y, a diciembre del 2017, fueron capacitados 3.005 productores y

productoras (44% de mujeres, 48% jóvenes de ambos sexos) y 356 técnicos y técnicas (de las cuales 46% son mujeres y 10% jóvenes menores de 30 años).

Una vez descritos los componentes del Proyecto ADAPTEA, a continuación daremos cuenta de las principales características de nuestro estudio de caso, el Plan Piloto de Seguro Hortícola para Corrientes y Santa Fe.

## CAPITULO 4 – ESTUDIO DE CASO: EL PLAN PILOTO DE SEGURO HORTÍCOLA PARA PRODUCTORES FAMILIARES DE CORRIENTES Y SANTA FE<sup>41</sup>

### Aspectos metodológicos:

Como fue planteado en la introducción, la herramienta analítica que utilizaremos para nuestro estudio de caso es el enfoque de la sistematización, el cual hace referencia a un proceso participativo de conocimiento, busca analizar y extraer aprendizajes desde la perspectiva de los actores involucrados y pone énfasis en el desarrollo de los procesos, a diferencia de la evaluación, la cual enfatiza los resultados (UCAR 2017A:04/05). A continuación brindaremos un gráfico que permite dar cuenta de los momentos de una sistematización.



**Ilustración 10: Momentos de una Sistematización. Fuente: UCAR 2017A.**

Con respecto a la estrategia de aproximación para el presente estudio de caso, la misma cuenta con tres etapas. En primer lugar se buscaremos analizar la situación inicial, mediante un análisis de contexto y la posterior descripción del problema u oportunidad de desarrollo antes de la intervención, para en una segunda etapa identificar los procesos de

<sup>41</sup> Salvo que se mencione explícitamente otra fuente, la información volcada en el presente apartado toma como principal referencia la sistematización realizada por la UCAR (UCAR 2017B). Lo mismo ocurre con todas las citas textuales a entrevistados, las cuales fueron extraídas tanto de la sistematización en sí como de las desgrabaciones realizadas en el marco de la misma. Se entrevistaron a 40 personas (equipo de ORA, de la UCAR, del Ministerio de Producción de Corrientes, de La Segunda, de la Reaseguradora Aon Benfield, la Superintendencia de Seguro, y productores), mediante entrevistas en profundidad y grupos focales. Para ello se realizaron visitas a campo, específicamente a Santa Lucía –departamento de Lavalle-, Bella Vista, y ciudad de Corrientes en la provincia de Corrientes. Se realizaron entrevistas en Ciudad de Buenos Aires y vía Skype con otros actores en la provincia Santa Fe.

intervención (actividades, tiempos, actores, métodos y medios y costos). En segundo lugar, se buscará analizar la situación final a través de una comparación con la situación inicial, con énfasis en el análisis de los beneficios tangibles e intangibles y la captura de los mismos. Finalmente, se buscará extraer las lecciones aprendidas, a fin de dar cuenta de los elementos necesarios para la sostenibilidad y replicabilidad de la propuesta estudiada.

<b>Ejes de análisis</b>	<b>Situación Inicial</b>	<b>Proceso de Intervención</b>	<b>Situación Final</b>
<b>Objetivo</b>	<i>Describe el problema u oportunidad de desarrollo antes de la intervención.</i>	<i>¿Qué se hizo? (actividades)</i> <i>¿Cuándo lo hizo? (tiempos)</i> <i>¿Quién lo hizo? (actores)</i> <i>¿Cómo lo hizo? (método)</i> <i>¿Con qué lo hizo? (medios y costos)</i>	<i>¿Cómo se compara la actual situación con la situación inicial?</i>  <i>¿Cuáles son los beneficios tangibles e intangibles?</i>  <i>¿Quiénes han capturado los beneficios?</i>
<b>Elementos de contexto</b>	Las causas del problema y oportunidad.  Factores que limitan la posibilidad de acción local para resolver el problema u aprovechar la oportunidad.	Factores que favorecieron la intervención.  Factores que dificultaron la intervención.	Factores que ampliaron la magnitud de los efectos o el número de beneficiarios.  Factores que restringieron la magnitud de los efectos o el número de beneficiarios.
<b>Lecciones Aprendidas</b>	<i>¿Qué haría de la misma forma si volviera a hacer algo similar?</i>  <i>¿Qué haría de forma diferente? (Condiciones de replicabilidad y sustentabilidad)</i>		

**Tabla 1: Estrategia de aproximación al objeto de estudio. Fuente: UCAR 2017A.**

### Situación Inicial del PPSH:

Como mencionamos anteriormente, el cambio climático en el pasado y hacia el futuro se presenta como moderado, y comparativamente menor que en otras regiones. No obstante, los territorios analizados constituyen uno de los lugares del país donde más se incrementa la cantidad de días con lluvias intensas (por encima del percentil 95%) y donde más se espacian los días sin lluvias. Esta dinámica de inundación y sequía, sumada a la mayor duración de las olas de calor y a la configuración de un escenario que se agrava por el cambio en el uso del suelo, representa riesgos climáticos importantes para la agricultura familiar, a los que debe darse respuesta desde una lógica de adaptación, como es el caso PPSH.

Al respecto, el mercado de seguros ofrece en la Argentina una amplia gama de productos que se ajustan de distinta manera a las características de cada cultivo, zona productiva y tipo de productor. En ese marco, las coberturas clásicas utilizadas en producciones extensivas, tales como granizo tradicional, granizo y adicionales y multirriesgo, representan la mayor parte del volumen total de primas comercializadas.<sup>42</sup>

No obstante, los esquemas de transferencia de riesgo para los pequeños productores agropecuarios son muy escasos y no tuvieron un resultado exitoso en la promoción del seguro como instrumento de gestión de riesgos (UCAR 2013:56). Núñez y Aspitia (2013:09) consideran que son dos los pilares que resultan fundamentales para el desarrollo del sector agropecuario: la gestión del riesgo y la cooperación interinstitucional público-privada. Para el caso de la agricultura familiar es necesario incorporar un tercer pilar, el rol del sector público como impulsor de un proyecto público-privado (PPP) que permita transferir mediante un seguro los riesgos catastróficos agrícolas de productores de subsistencia, semicomerciales y productores agrícolas que dirigen su producción a los mercados externos (UCAR 2013:51-56). Por otra parte, el IPCC (2012) reconoce que son mayores los impactos del cambio climático en la

---

<sup>42</sup> Cita extraída de la página oficial de la Oficina de Riesgo Agropecuario del MINAGRO ([http://www.ora.gov.ar/seguros\\_general.php](http://www.ora.gov.ar/seguros_general.php)). Fecha de consulta: 11/01/2018.

economía informal o no documentada, y que a su vez tienen más dificultades para encontrar herramientas que les permitan reponer su actividad productiva.

De esta manera, la implementación tanto de seguros tradicionales como de fondos de aseguramiento plurianuales, con participación de compañías aseguradoras y de organismos provinciales que participen tanto en la ejecución como en la supervisión del trabajo realizado por las compañías, es el primer paso para que se mantenga una conducta que incorpore las prácticas de gestión de riesgo entre los pequeños productores más vulnerables en el mediano plazo (UCAR 2013:57).

Es importante tener en cuenta que se optó por implementar un seguro tradicional en vez de un seguro índice<sup>43</sup> por dos motivos en particular. En primer lugar, para poder establecer un índice es necesario contar con 30 años de información climática homogénea y consolidada, la cual no estaba disponible para la zona del proyecto y para el perfil de los destinatarios (de ahí la necesidad de impulsar la instalación de estaciones completas desarrolladas a través del componente 2 en áreas de vacancia). De hecho la escasa información meteorológica en la zona de intervención del PPSH ni siquiera permitió hacer estimaciones de frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos que generan mayor impacto sobre la producción, tales como heladas, vientos fuertes y granizo.<sup>44</sup>

En segundo lugar, existen ciertas restricciones legales para la expansión de los seguros índice, ya que según la normativa vigente es necesario constatar la pérdida patrimonial del asegurado. Esta condición no siempre se cumple en el caso de los seguros índice, ya que puede

---

<sup>43</sup> Los seguros paramétricos o basados en índices climáticos son contratos que estipulan indemnizaciones a partir de la ocurrencia de eventos climáticos extremos especificados. Los pagos se realizan si el índice elegido llega o pasa un nivel límite predeterminado en un período establecido. El evento asegurado se mide con un índice determinado por la correlación histórica entre eventos climáticos y rendimientos de cultivos, de modo que la distribución de probabilidad del evento puede ser estimada y el evento puede ser medido (Arias y Covarrubias, 2006). Los índices se construyen sobre la base de indicadores de información climática, agrícola y geológica (precipitaciones o temperatura de la superficie del mar, rendimiento promedio, información satelital sobre cobertura vegetal).

<sup>44</sup> Sólo tres estaciones meteorológicas de la zona hortícola cumplen con esta condición: la que alcanza a Reconquista, la que cubre la zona de Corrientes Capital y la de Bella Vista. La mayoría de las estaciones meteorológicas no llega a medir la velocidad del viento. Tampoco se contaba con datos precisos de la frecuencia de ocurrencia del granizo, ya que al ser un fenómeno local, puede no ser captado por la estación meteorológica.

ocurrir que un productor perciba una indemnización sin que se produzca una pérdida patrimonial (UCAR 2013:57)

Como sostiene la página oficial de la Oficina de riesgo agropecuario (ORA)<sup>45</sup>, a junio del 2016, el total de entidades aseguradoras en todos los ramos autorizadas a operar era de 186, de las cuales sólo 25 entidades realizan actividades en el sector Agropecuario o Forestal. Cabe destacar que solo tres aseguradoras concentran el 57% del total de producción de seguros agrícolas, operando principalmente en riesgos de granizo para cereales y oleaginosas en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

A su vez, los seguros agropecuarios están orientados a los cultivos tradicionales y extensivos de la pampa húmeda, existiendo un importante déficit de oferta en cultivos regionales que por su naturaleza, son intensivos y sobre los cuales existe poca información sobre su historia siniestral (Lancieri y Nava 2005:04).

Aseguradora	% Producción Total Seguros Agrícolas	Coberturas Principales (*)		
		Riesgos	Cultivos	Jurisdicc.
SEGUNDA	23,0	Granizo	Oleaginosas	Cba.
ALLIANZ	19,7	Granizo	Oleaginosas y Cereales	Cba./Bs.As.
SANCOR	14,1	Granizo y Granizo+Adic.	Oleaginosas	Cba.
MERCANTIL ANDINA	5,9	Granizo	Oleaginosas y Cereales	Bs.As./Cba.
DULCE	5,7	Granizo	Oleaginosas	Bs.As./Sta Fe
ZURICH	5,4	Granizo	Oleaginosas	Bs.As./Sta Fe/Cba.
SAN CRISTOBAL	5,1	Granizo	Oleaginosas	Sta Fe
FED. PATRONAL	3,2	Granizo	Oleaginosas y Cereales	Bs.As./Cba.
QBE BUENOS AIRES	3,2	Granizo	Oleaginosas	Cba./Bs.As.
SURA	2,6	Granizo	Oleaginosas	Cba./Sta Fe
OTRAS	12,0	Granizo con y sin Adicionales / Multirriesgo	Oleaginosas y Cereales / Frutas P y C	

(\*) Coberturas, cultivos y provincias con una participación superior al 25% por entidad

**Tabla 2: Distribución del mercado asegurador en la Argentina.**

**Fuente: Página Oficial de la ORA (fecha de consulta: 18/01/18)**

<sup>45</sup> [http://www.ora.gov.ar/seguros\\_evolucion.php](http://www.ora.gov.ar/seguros_evolucion.php). Fecha de consulta, 18/01/18.

A este fenómeno se le debe agregar un importante componente cultural que ostenta la demanda en detrimento de la propensión a asegurarse. En líneas generales, el productor regional pequeño a medio aún considera el seguro como un gasto, sin tomar en cuenta el efecto positivo que una cobertura tendría en la estabilización de sus ingresos (Lancieri y Nava 2005:05).

Más allá del componente cultural, existe un componente político que no se debe desdeñar, la promulgación de la Ley 26.509 de Emergencia Agropecuaria, mencionada en el capítulo 2, generó los incentivos para que la provincia de Corrientes la homologue a partir de la sanción de la Ley 5.978 de Emergencia Agropecuaria, y la Ley 6.125, que crea un Programa de Seguro Agrario<sup>46</sup>. Este paquete legislativo genera los incentivos necesarios para que los productores familiares, principalmente los más pequeños y menos diversificados, tengan expectativas de cobertura catastrófica o ayuda del Estado ante eventos climáticos extremos que afecten su producción. Esta expectativa de cobertura genera una baja predisposición a pagar la prima de un seguro.

En este sentido, vale remarcar que los agricultores familiares no poseen conocimientos ni un fuerte interés común en el pago de una prima porque hasta el momento el Estado proveía asistencia. En las consultas hechas en las entrevistas, los productores señalaron que hasta ese momento “se arreglaban” con la ayuda de los vecinos, o de los grandes productores que les regalan los plásticos que no usan. Acciones locales o acuerdos en épocas de campaña política también *podían aportar, dado que les entregaron plásticos, herramientas y otros materiales que necesitaban...*”

---

<sup>46</sup> La ley 6.125 sancionada el 08 de agosto de 2012, expresa: “Crease el Programa de Seguro Agrario destinado a asistir a productores de la Provincia de Corrientes, con el objeto de desarrollar y proponer mecanismos de transferencia de riesgo para el sector agropecuario. Será de aplicación a las producciones agrícolas, pecuarias y forestales”. En su artículo segundo prevé la posibilidad que el Gobierno subsidie a los productores en la contratación de los seguros. Al momento de realizar esta tesis la ley del seguro Agropecuario no había sido promulgada.

Como antecedente en la provincia de Corrientes, podemos mencionar que en la campaña 2006/2007, y en el marco del PRODERNEA, se implementó una primera experiencia piloto, el Programa de Seguros para Invernáculos para Pequeños Productores de Horticultura Bajo Cobertura. Esta primera experiencia fue considerada exitosa para los productores, pero una “experiencia fallida” para las aseguradoras. La misma alcanzó a 57 productores que formaban parte de 15 proyectos asociativos, y se realizaron 39 pólizas que aseguraron infraestructura y cultivos en 105.546 metros cuadrados de invernaderos, por un valor de \$839.904, de los cuales \$280.000 correspondían a estructura; \$105.000 a mano de obra; \$155.000 a plásticos; \$36.000 a mano de obra para las reparaciones y \$ 261.000 a cultivos. Los productores pertenecían a los departamentos de San Cosme, Murucuyá, Santo Tomé, Concepción, Capital y San Luis del Palmar.

Este plan piloto pudo llevarse a cabo gracias a que el PRODERNEA financió el 100% de la prima, pero también en gran medida gracias a las compañías de seguro y reaseguro involucradas que, a pesar del bajo volumen de primas que implica el negocio, apoyaron la iniciativa del Estado para poder desarrollar ese producto. A pesar de las expectativas, el programa se discontinuó por la alta siniestralidad. Las compañías no tuvieron interés en continuar, dado lo pequeño del negocio, lo riesgoso del mismo, y el poco desarrollo del mercado, siendo que se concentraba en una misma zona el grupo de asegurados. Durante esa experiencia se sufrió un importante evento climático que los afectó, y las compañías respondieron por los siniestros que fueron superiores al 300%. Fue un proyecto pequeño que benefició sólo a 57 productores, concentrados en una misma zona. Esta experiencia previa sirvió como base para evaluar que el desarrollo de un seguro para la horticultura bajo cubierta requería de mayor información de la que se disponía para establecer las primas de manera sustentable.

Según Lattuada et al (2012A:119), la experiencia del PRODERNEA puede considerarse como un ejemplo representativo de los programas de desarrollo rural implementados durante

los años '90. El programa fue formulado bajo el paradigma del desarrollo rural reinante y concebido como una política compensatoria, ya que el PRODERNEA atendía las necesidades de la población rural que resultaba relegada por su falta de competitividad. A tal fin, el programa se basaba en tres supuestos teóricos metodológicos: a) el aumento de ingresos, como estrategia para superar la pobreza, se obtendría mediante la diversificación de productos capaces de satisfacer las necesidades del mercado; b) buscar que al menos una parte significativa del campesinado se transformen en empresarios rurales articulados con el mercado; y c) para lograr estos objetivos era absolutamente necesario aplicar tres componentes indispensables: capacitación, asistencia técnica y crédito. Por último, estos supuestos se complementaron con el enfoque de género y la focalización de algunos colectivos, tales como los jóvenes y los pobladores originarios.

En lo referente a la producción agropecuaria correntina, y tomando como referencia su aporte al Valor Bruto de Producción (VBP) según datos de 2015, la cadena más importante del sector agrícola es la hortícola bajo cobertura que aporta el 25,22% y, si se le suma la horticultura a campo, el aporte llega 34,43%; luego le sigue la arrocería con un aporte del 23,81% y con el resto de los cereales llega al 24,84%; la tercera en importancia por su aporte al VBP es la cítrica con el 23,44% que, sumado al resto de los frutales, aporta el 24,52%; los cultivos industriales aportan el 11,94% (el más importante, la yerba mate, aporta el 9,19%); las flores aportan el 2,84% y las ornamentales el 1,41%.

En el caso de la horticultura bajo cobertura la misma se concentra en los departamentos de Lavalle, Bella Vista y Goya (68,2%). Esta concentración representa un problema para el Plan Piloto de Seguro Hortícola, ya que no existe una dispersión territorial del riesgo. Los principales cultivos bajo cobertura plástica son el tomate y el pimiento, productos que también se cultivan a campo. La producción bajo cobertura plástica representó alrededor del 99% y del 90% del VBP de pimiento y del VBP de tomate respectivamente, en la campaña 2010/2011. (Altamirano y Almirón 2016, citados en UCAR 2017B:7).

Como mencionamos anteriormente, el proyecto general fue concebido con el objeto de mejorar la capacidad de adaptación y la resiliencia de los agricultores familiares del NEA a los efectos negativos del cambio climático. En este orden, se corroboró que si bien una de las principales problemáticas que enfrenta esta población está ligada al impacto de las crecientes variaciones climáticas, especialmente el aumento de la duración de las sequías, el incremento de la frecuencia de las inundaciones, las tormentas severas de lluvia, granizo y los fuertes vientos. En el caso de los productores vinculados al PPSH, más capitalizados y con acceso a los mercados, a diferencia de los destinatarios de los componentes 1.1 y 1.3, cuya principal preocupación es la subsistencia, estos fenómenos impactan directamente sobre la rentabilidad y/o supervivencia de sus cultivos, y por ende sobre las fuentes de ingreso y sustento.

Para ellos, el principal riesgo que afecta a la horticultura bajo cobertura plástica es la ocurrencia de tormentas severas de viento y granizo que rompen las estructuras plásticas, mientras que los principales riesgos que afectan la producción a campo, sin cobertura de invernáculos, son las heladas y los déficits y excesos hídricos (Almirón 2013, citado en UCAR 2017B:7).

En una entrevista realizada con funcionarios del Ministerio de Producción de Corrientes se conversó sobre los cambios climáticos bruscos que ocurrieron en el último tiempo. En este sentido se nombraron casos de días de mucho calor y luego días de mucho frío, sin transición<sup>47</sup>. Para ilustrar este punto también sirve la mirada de una especialista de la ORA, quien indicó durante la entrevista que actualmente las tormentas son más locales, más concentradas y más intensas. El cambio está dado en cómo cae la precipitación. Ella lo categorizó como "*Fenómenos de tiempo severo*". Esto se complementa con la opinión de los propios productores, quienes indicaron que los cambios dados en la intensidad y en la

---

<sup>47</sup> Los entrevistados indicaron que, a partir del año 2000, se observa que durante el mes de junio puede llegar a haber días que lleguen a 30°C de calor y al otro día -2°C de frío, afectando de manera directa a las producciones locales, ya que esta condición sumada a las fuertes lluvias y vientos daña los plásticos y las cosechas.

frecuencia en las lluvias o vientos provocan que no lleguen a tiempo para reparar las estructuras entre uno y otro evento climático, ya que *“no deja tiempo a recuperarse”*.

Es importante destacar que para estimar los destinatarios del subcomponente 1.2 se trabajó en base a los registros del RENAF hasta noviembre del 2011. Como dijimos en el capítulo 2, el RENAF considera como NAF a una persona o grupos de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar; es decir, comparten sus gastos en alimentación u otros esenciales para vivir y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural. Si bien ambas son definiciones “oficiales”, la propuesta del RENAF es menos categórica que la de Obschatko (2009), que define los tipos de AF en función de si llevan adelante tareas productivas en EAP’s de manera directa y sin utilizar trabajadores no familiares remunerados (tipos A, B y C) o hasta dos a trabajadores asalariados (tipo D). Al momento de formular el proyecto, se optó por la definición de la RENAF ya que, por el tipo el perfil de destinatarios del seguro hortícola (productores con invernáculos que tengan hasta una hectárea bajo cubierta), iba a ser posible encontrar con productores que tengan estas características pero que excedan por poco la categoría D de Obschatko, es decir, más de dos empleados asalariados.

Finalmente, la disponibilidad de información detallada sobre la producción hortícola en la región intervenida era escasa. No existían estadísticas de producción hortícola, como así tampoco estudios ni ensayos que permitieran cuantificar el impacto de estos factores climáticos sobre la productividad. Esto, junto a la experiencia del seguro hortícola implementado por el PRODERNEA mencionada anteriormente, implicó que el costo de la prima fuera alto.

### Proceso de Intervención del PPSH – Mapa de Actores:

Como mencionamos en el primer capítulo, el Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, pudo recuperar un amplio conjunto de propiedades o capacidades estatales, después de un período signado por la hegemonía neoliberal (Repetto 2004:06). No obstante, esta recuperación no implicó que el Estado vuelva a tener el rol propio de la matriz estado-céntrica imperante durante el Estado de Bienestar. Por el contrario, surgió un modelo de gestión basado en la gobemanza, entendida como un tipo de administración pública caracterizada por la cooperación vertical y horizontal interjurisdiccional e interorganizacional.

De acuerdo a este modelo, las políticas públicas deben ser entendidas como un producto que no implica necesariamente la decisión unilateral por parte del Estado, sino que son producto de una compleja interacción entre las distintas agencias y jurisdicciones del Estado y la sociedad (Jordana 1995). Para poder afrontar las problemáticas se requiere de la sinergia de una pluralidad de actores que trabajen en manera conjunta coordinada en un país con una estructura estatal multinivel. El modelo de Gobernanza hizo mucho más hincapié en la gestión a partir de redes, las cuales son concebidas como estructuras de interdependencia que involucran múltiples actores públicos y privados que necesariamente implican relaciones de cooperación e intercambio (Salamon 2002).

A continuación, el mapa de actores correspondiente al PPSH sirve de ejemplo para dar cuenta de la dinámica de cooperación vertical y horizontal interjurisdiccional e interorganizacional multinivel.

- **Fondo de Adaptación:** entidad prestataria. El Fondo de Adaptación fue establecido por las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) en su séptima Conferencia (Marrakech, Marruecos, 2001) para financiar

proyectos y programas de adaptación al cambio climático en países parte del Protocolo de Kyoto que sean particularmente vulnerables a sus efectos adversos.

- **Unidad para el Cambio Rural:** Es la Entidad Nacional de Implementación (ENI) ante del Fondo de Adaptación. Su misión es la de supervisar las actividades del proyecto en su conjunto, la administración de los fondos y llevar adelante las tareas monitoreo, evaluación y difusión de aprendizajes.
- **Oficina de Riesgo Agropecuario - MINAGRO:** la ORA lideró las acciones de este subcomponente, y estuvo a cargo de articular las actividades con el resto de los actores participantes. Asimismo, la ORA fue la promotora de la convocatoria a las cámaras de empresas aseguradoras y al Ministerio de la producción de Corrientes para participar en el diseño del PPSH. Si bien la ORA venía trabajando en el desarrollo de seguros para productores familiares desde hace tiempo, su trabajo sobre alerta temprana y sistemas para gerenciar riesgos se orientaba principalmente a productores de mediano y gran tamaño, y no a poblaciones con las características del proyecto. Cabe destacar que La ORA ya había trabajado previamente en Corrientes con el seguro piloto financiado por el PRODERNEA.
- **Ministerio de Producción de la Provincia de Corrientes:** Actor clave en la articulación local de las empresas aseguradoras y los productores hortícolas. Trabajó conjuntamente con la ORA en el diseño de la cobertura y en la logística de la operatoria en el territorio.
- **Cámaras de empresas de seguros y empresas aseguradoras:** inicialmente fueron convocadas para el diseño de la póliza la Asociación Argentina de Compañías de Seguros (AACS), las Aseguradoras del Interior de la República Argentina (ADIRA) y dos cámaras de empresas mutualistas. Las empresas aseguradoras que finalmente participaron en este plan piloto fueron La Segunda Cooperativa Ltda. Seguros Generales, SanCor Cooperativa de Seguros Ltda., San Cristóbal Soc. Mutual Seguros

Generales y Mercantil Andina Seguros. Cabe resaltar que las tres primeras son empresas asociadas a ADIRA.

- **Superintendencia de Seguros de la Nación:** encargada de aprobar la póliza consignada.
- **INTA:** colaboró en la provisión de información meteorológica y en el asesoramiento técnico referido a los costos de producción hortícola, manejo y tecnologías de producción. Asimismo participó en actividades y talleres de difusión y capacitación realizados con productores, técnicos y aseguradoras.
- **Técnicos encargadas de relevar a los productores:** durante la etapa de registro de productores se trabajó lo más eficientemente posible y que hubo diferentes formas de tomar la ubicación de los productores. Se elaboró un mapa de acuerdo al registro de emergencia de la provincia, y se realizó una recorrida en 10 días. Si bien los resultados fueron buenos, para la segunda campaña se incorporaron mejoras al registro. Vale aclarar que en la primera campaña se contó con poco tiempo para realizar el registro, ya que era necesario dar comienzo al inicio de la etapa de aseguramiento.
- **Pequeños productores de agricultura familiar hortícola:** población destinataria del subcomponente analizado. Se toma como definición de agricultura familiar la propuesta del RENAF<sup>48</sup> y se definió que la producción sea bajo cubierta y se cultive hasta una hectárea. Dentro de este universo la diversidad de productores es importante. Como se extraen de las entrevistas realizadas a las delegaciones locales del Ministerio de Producción de Corrientes, *“hay algunos productores con relativa capacidad empresarial y otros productores que no saben leer o escribir”*.

---

<sup>48</sup> Agricultura Familiar entendida como persona o grupos de personas, parientes o no, que habitan bajo un mismo techo en un régimen de tipo familiar, que comparten sus gastos en alimentación y que aportan o no fuerza de trabajo para el desarrollo de alguna actividad del ámbito rural.

Las actividades se centralizaron en un área pequeña con gran concentración de productores de horticultura: la región hortícola de la provincia de Corrientes y una parte del norte de Santa Fe, donde esa producción en invernadero es muy importante. La centralización de las actividades responde a dos motivos: el limitado presupuesto destinado y la escasa capacidad operativa de la ORA para abarcar más provincias.

#### Proceso de Intervención del PPSH – Etapas de trabajo:

- **Identificación de la población destinataria:** En un comienzo estaba previsto el financiamiento para horticultura y otro financiamiento distinto para oleaginosas, pero por cuestiones operativas se tomó la decisión de canalizarlo a un perfil, el de los productores hortícolas bajo cubierta de la agricultura familiar.

Resultó problemático no contar con una línea de base que facilitara la identificación de todos los destinatarios. No se sabía a ciencia cierta cuántos productores familiares había en el área del proyecto por no disponerse de información estadística consolidada que brinde ubicación precisa y tipo de producción realizada.

Finalmente, la iniciativa se desarrolló en un área pequeña con gran concentración de productores según las siguientes características: pequeños productores horticultores bajo cubierta, que cultivaran hasta una hectárea de tomate, pimiento u otra hortaliza -sin límite de tipo de producción a partir de la segunda campaña- en los departamentos de Bella Vista, Goya, Lavalle, San Roque, Capital, Empedrado, San Luis del Palmar y San Cosme (provincia de Corrientes); y en los departamentos General Obligado, San Javier y Vera (provincia de Santa Fe), y que se hubieran inscripto en el registro de Productores del Programa de Seguro Agrícola del NEA.

- **Estudio de factibilidad:** se realizó un estudio de la producción hortícola a fines del 2014 y principios del 2015. A través de este ejercicio, se identificaron los riesgos específicos de la producción de algunos productos hortícolas. En esta actividad estuvieron involucradas las empresas aseguradoras y representantes de los productores.

El estudio relevó información sobre las actividades productivas, tales como estrategias de manejo y estrategias gestión de los riesgos desagregados por sexo, para garantizar que el diseño de la cobertura fuera equitativo para productores y productoras. A su vez facilitó el diseño de la cobertura, al incluir la determinación de la prima técnica según diversas alternativas de deducibles, franquicias, gastos y requerimientos operativos para su implementación. Toda esta información permitió llevar a cabo el diseño inicial de la póliza. En la etapa de desarrollo del producto, las compañías de seguro admitieron que se produjeron cambios respecto a lo que esperaban encontrar. Reconocieron que no contaban con la suficiente información porque no se estaba trabajando con ese perfil de productores directamente, y que cuando comenzaron el trabajo con los productores tuvieron que realizar algunos ajustes a su propuesta. En reuniones con los productores conocieron la modalidad de producción y la gran experiencia en cultivos que tienen localmente. Las compañías de seguro señalan que entendieron que no se trataba de realizar un simple cálculo para elaborar los datos del seguro, sino que hacía falta diseñar un nuevo modelo que cubriera todas las complejidades de la situación a asegurar.

- **Capacitaciones:** dirigidas a las compañías de seguro, sobre las particularidades del tipo de cultivo seleccionado. Estas capacitaciones estuvieron a cargo de expertos hortícolas del INTA de la zona. La realización de talleres y reuniones permitió diseñar un esquema de implementación que cumpliera los requisitos de las empresas aseguradoras y al mismo tiempo resultara económicamente viable en relación a los costos operativos de peritación y control de los siniestros.
- **Obtención de la póliza (primera experiencia piloto):** implicó la constitución de la póliza a partir de la negociación con los actores involucrados, en especial con las empresas aseguradoras. Se decidió cubrir el costo de reposición de volver a plantar en lugar del costo de la pérdida de la producción, que no era posible valorizar dada la gran variabilidad de precios a lo largo del ciclo productivo. A su vez, para circunscribir más el riesgo (y para

simplificar el peritaje de siniestros) se optó que la póliza cubra solamente producción hortícola bajo cubierta. A partir de esto, se acordó que la póliza también cubra un tercio del costo de reposición de los plásticos de los invernaderos.

- **Aprobación de la póliza:** hasta el momento, el mercado asegurador no ofrecía ningún tipo de póliza para la producción hortícola. Antes del llamado a licitación, era necesario que la póliza fuera aprobada por la Superintendencia de Seguros de la Nación, lo cual sucedió en julio de 2016.
- **Licitación para la selección de aseguradoras:** una vez definida la póliza, y con la intención por parte de los organismos públicos participantes del Proyecto ADAPTANEA de subvencionar la totalidad de la póliza, se llamó a licitación pública<sup>49</sup> a las compañías de seguro para proceder con su implementación. Se realizó la adjudicación del seguro a través de ese mecanismo en dos años consecutivos, una para la campaña 2016 y otra para la campaña 2017. En ambas licitaciones se presentó un consorcio compuesto por cuatro empresas (La Segunda, SanCor, San Cristóbal y Mercantil Andina). En esta dinámica empresarial, denominada “coaseguro”, una empresa pone a disposición el nombre y la estructura (en este caso La Segunda), pero el riesgo del seguro se reparte equitativamente entre las cuatro empresas. La adjudicación tuvo lugar una vez presentado el registro de los productores interesados.

Ambas pólizas aseguraron los plásticos de los techos, cuya antigüedad tuvieran hasta tres años, y los cultivos hortícolas en producción bajo los mismos, considerando los siguientes riesgos: incendio, viento, y granizo, y daños ocurridos por helada en cultivos.

Ante la dificultad de tasar la producción a campo sobre el valor de venta, se optó porque el pliego asegura solamente producción bajo cubierta. Los elementos asegurados son los

---

<sup>49</sup> Si bien por el monto de la prima no correspondía el mecanismo de Licitación Pública, se decidió este mecanismo de adquisición para garantizar la transparencia y la selección del mejor oferente en cuanto a precio.

plásticos del invernadero y la producción debajo de los mismos. EN este último caso, la cobertura implica la reposición de los insumos de producción (semillas, fertilizantes, etc.)

- **Registro de productores:** Se constituyó un grupo de registradores para obtener el registro de productores que serían elegibles para obtener los seguros en base a declaraciones juradas. Este registro de productores se desarrolló en forma paralela respecto a la preparación del pliego de la licitación pública, con el objeto de tenerlo disponible una vez aceptada la propuesta de las empresas oferentes.

En la primera campaña, el operativo de inscripción al registro fue coordinado y llevado a cabo por el Ministerio de la Producción de la provincia de Corrientes. En la convocatoria a las reuniones participaron entre el 20% y el 30% de los asegurados. En las reuniones participaron la ORA, el gobierno provincial y las compañías de seguros integrantes del coaseguro.

Luego en entrevista focal con productores de Lavalle, ellos marcaron que *“...no todos los que querían pudieron registrarse por falta de tiempo, por poco accesibles. Hicieron el recorrido, y si no estaba el productor o el titular en el campo, no llegan para volver una segunda vez”*. Hay zonas donde los productores se encontraban más alejados, y fue necesario recorrer un mayor trayecto, más allá de lo indicado en el GPS, por las dificultades de acceso. Esta situación complejizó el primer registro por la necesidad de realizarlo en un tiempo acotado y por la organización logística y rendición de gastos del personal a cargo de esta tarea. Para el segundo registro se contrató más personal, con el objetivo de verificar las estructuras y las dimensiones. En todos los casos, el registro se realizó in situ evitando desvíos en las declaraciones juradas. Por su parte, el registro de productores en la provincia de Santa Fe se realizó con la colaboración de profesionales de la EEA INTA de Reconquista.

- **Implementación:** La implementación del programa piloto se dio a través de dos campañas en la que se presentó una póliza colectiva con Fundación ArgenINTA como tomador, y

certificados individuales para cada productor, en base a las declaraciones juradas que integran el registro de productores.

1. Primera campaña: desde el 1ro. de agosto 2016 al 31 de enero de 2017.
2. Segunda campaña: desde el 1ro. de abril de 2017 al 31 de enero de 2018.

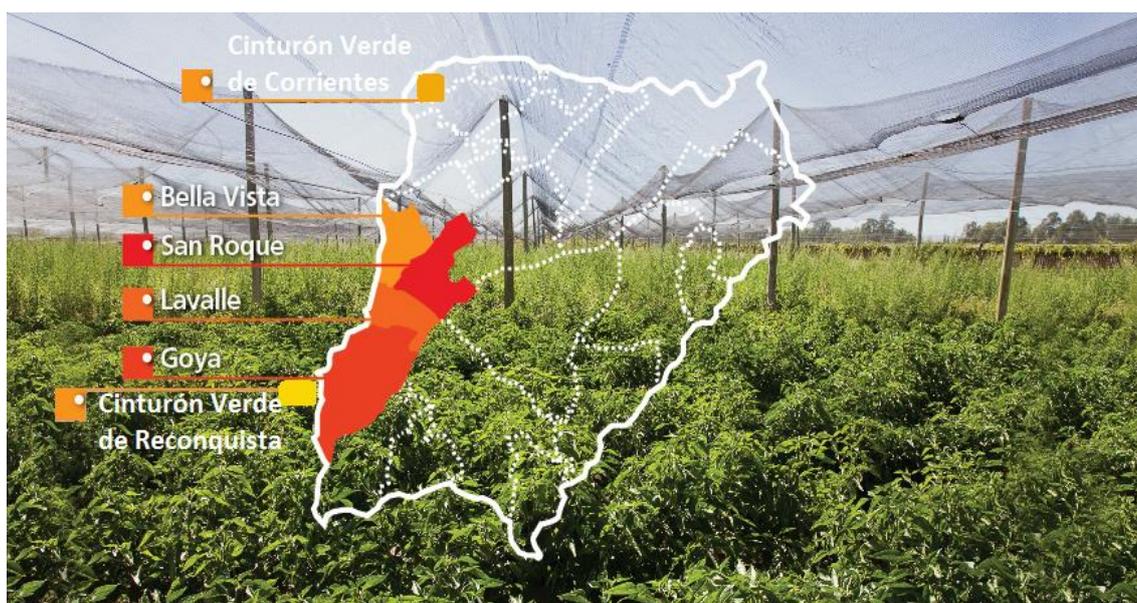


Ilustración 11: Área de Intervención del Plan Piloto de Seguro Hortícola (Segunda campaña).

Fuente: UGAS/UCAR.

Estaba previsto iniciar la segunda campaña en febrero del 2017, pero la demora en el proceso licitatorio de la segunda campaña ocasionó un período en el cual los productores no tuvieron cobertura. Esto afectó negativamente la implementación del proyecto, ya que ante una fuerte tormenta de lluvia, viento y granizo ocurrida el 4 de febrero de 2017, los productores estuvieron desprotegidos. No obstante, cabe destacar que tanto el Ministerio de Agroindustria como el Ministerio de la Producción de Corrientes, pudieron paliar parcialmente esta situación con declaraciones de emergencia y provisión de plásticos a los productores más vulnerables.

En la segunda campaña se continuó con los cultivos de tomate (las variedades redondo, perita y cherry) y pimiento, y se incorporó todos aquellos cultivos hortícolas realizados bajo cubierta (los principales son chaucha, berenjena, pepino y lechuga). Las sumas aseguradas para esta campaña estuvieron integradas por: los plásticos de techo de los Invernaderos (para todos los cultivos), los beneficiarios de hasta cinco carpas o 1000 m<sup>2</sup>: 50.000 \$/ha.; y beneficiarios de seis o más carpas: 42.000 \$/ha. Asimismo, se incrementaron las sumas en al menos un 25% en relación a la primera etapa, y se estableció que no sería necesaria la reposición de los techos para el cobro del seguro (aunque de no repararse en un plazo de 10 días corridos posteriores al siniestro, quedaría desactivada la cobertura sobre los cultivos hasta tanto se concrete la reparación).

En la **primera campaña** de la prueba piloto, participaron del programa 581 productores en los departamentos de Bella Vista, San Roque, Lavalle y Goya. La superficie total asegurada alcanzó las 215 hectáreas con una suma superior los 20 millones de pesos. Durante el tiempo que duró esta primera experiencia, se recibieron 167 denuncias de siniestros debidas a tormentas con fuertes vientos y en menor medida a granizo registrados especialmente en los meses de octubre y noviembre, y en menor medida en septiembre, diciembre y enero. Se pagaron alrededor de AR\$ 640.000 en indemnizaciones (97% para el pago de plásticos de los techos y 3% para el pago de cultivos afectados). La cifra anterior determinó un índice de siniestralidad cercano al 43%.

En la **segunda campaña**, se abrió nuevamente el registro en los Departamentos de Bella Vista, San Roque, Goya y Lavalle de la Provincia de Corrientes y se incorporó a los productores del departamento Capital, Empedrado, San Luis de Palmar y San Cosme de la misma provincia, y a los productores de los departamentos General Obligado, San Javier y Vera de la Provincia de Santa Fe.

En esta edición, fueron registrados 666 productores con 1.057 pólizas de seguro. El total de la suma asegurada fue de 42.600.000 millones de pesos, correspondientes a más de

270 hectáreas de cultivos hortícolas bajo cubierta. Hasta el 31 de enero del 2018, se pagaron \$3.824.919 en concepto de indemnizaciones por siniestros, lo cual indica un coeficiente de siniestralidad del 83,84%.

Concepto	Primera Campaña	Segunda Campaña
Asegurados	581	666
Hectáreas	215	274
Período	01-08-2016 a 31-01-2017	27-03-2016 a 31-01-2017
Monto pagado	\$1.846.000	\$4.562.310
Prima	9,07% sobre monto asegurado	10,70% sobre monto asegurado
Suma Asegurada	20.354.991,84	42.600.000
Tipo de productores asegurados	hasta una hectárea de invernáculos	hasta una hectárea de invernáculos
Cultivos cubiertos	Tomate y pimientos bajo cubierta	Tomate, pimientos y otros cultivos hortícolas bajo cubierta
Conceptos cubiertos	Plásticos y cultivos	Plásticos y cultivos
Riesgos cubiertos	Granizo, viento, incendio y helada	Granizo, viento, incendio y helada
Departamentos cubiertos	Corrientes (4): Bella Vista, Goya, Lavalle y San Roque	Corrientes (8): Capital, Empedrado, San Luis del Palmar, San Cosme, Bella Vista, Goya, Lavalle y San Roque; Santa Fe (3): Gral. Obligado, San Javier y Vera
Cantidad de siniestros denunciados	\$640.000 (167 denuncias)	\$3.827.919 (318 denuncias)

**Tabla 3: Informe Comparativo de campañas – Plan Piloto de Seguro Hortícola.**

**Fuente: Sistema de Monitoreo y Evaluación del Proyecto ADAPTANEA.**

- **Propaganda y difusión de los productos:** se realizaron varias reuniones de difusión en las cuales se presentó el producto de seguro y varios ejemplos con diferentes situaciones de liquidación de siniestros. Conjuntamente con las compañías intervinientes en el coaseguro,

los gobiernos provinciales y el INTA, a partir del mes de junio 2017 se puso en marcha una estrategia de difusión del programa con énfasis en la comunicación a los productores sobre los alcances y la marcha de la nueva cobertura. En dichos intercambios, se realizó el seguimiento del PPSH en la campaña, identificando la posibilidad de nuevas coberturas tanto para cultivos e infraestructura como para nuevos eventos climáticos no incluidos en los llamados anteriores.

En consulta con los productores en las entrevistas de grupos focales, respecto a esta instancia del proyecto comentaron que a algunos de ellos no les gusto la propuesta porque parecía que *“la compañía de seguros va hacer un manoseo del productor, como que el Estado le pasaba ese problema a las compañías de seguros, se desliga del problema de la gente y ésta se los pasa a un privado.”* Este productor luego comentó que, cuando vio la buena experiencia de otros, se replanteo la posibilidad y finalmente se registró en la segunda campaña. Este caso pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta las especificidades socioculturales a la población objetivo al momento de realizar presentaciones, talleres, discursos e instrumentos de comunicación, a fin de tengan un lenguaje que sea acorde a la audiencia.

- **Evaluación de los siniestros:** se conformó un grupo de tasadoras contratadas por las compañías de seguros participantes (profesionales ingenieras agrónomas de las zonas productoras, quienes habían participado previamente del relevamiento de productores), quienes se hicieron cargo de la evaluación de los daños producidos por los siniestros. Este grupo mantuvo contacto con los productores en los momentos de los siniestros, y registró los problemas que fueron surgiendo con el avance de las campañas. Al momento de producirse un siniestro, los productores debían realizar la denuncia ante la compañía aseguradora. Para ello debían comunicarse telefónicamente a las líneas habilitadas específicamente, tanto de manera telefónica como por sms o whatsapp. Luego de realizar la denuncia, una tasadora de la compañía se contactaba con el productor para acordar la

realización de la tasación de daños. En base a dicha tasación, se procedía a realizar la indemnización. Cabe mencionar que la denuncia se debía realizar ante la ocurrencia de cada siniestro. Para determinar el daño de los plásticos de techo de los Invernaderos, durante la tasación, se reconocía como carpa dañada toda aquella cuyo porcentaje de afectación supere el umbral del 10%, y se aplicaba una franquicia deducible de 10 % sobre la Suma Asegurada Total amparada en la cobertura para plásticos de techo. El asegurado estaba obligado expresamente a reponer los plásticos en un plazo no mayor a los 10 días consecutivos posteriores al siniestro. Caso contrario, a partir del undécimo día, la cobertura sobre el cultivo quedaba desactivada hasta tanto se hayan reparado los techos.

Respecto a los daños ocasionados en los cultivos de tomate, pimiento y otras hortalizas, se evaluaba la intensidad de daño por área afectada aplicable sobre la suma asegurada total expuesta a riesgo, correspondiente a la fecha del siniestro.

#### Proceso de Intervención del PPSH - Aprendizajes entre campañas:

- El registro de la primera campaña se constituyó con las dedaraciones juradas de los productores. Sin embargo, se pudo observar que más de la mitad de los productores que tenían dedarado el cultivo de tomate y pimiento presentaron declaraciones desiguales a las verificadas en las muestras. En la segunda campaña se utilizó la georreferenciación y la visita in situ para su registro.
- Otro problema identificado en la primera campaña fue la obligación de los productores cuyos plásticos hubieran sido afectados por un siniestro al recambio de los mismos para acceder al pago del seguro. En más de la mitad de los casos optaron, de manera razonable, por no recambiar los plásticos hasta no volver a tener cultivos en los invernáculos en la próxima campaña. Este aspecto fue modificado en la segunda campaña, logrando que se pague por el siniestro antes de su reposición. Esto implicó cambios en la metodología de tasación ya que en la primera campaña se realizaba contra reemplazo efectivo de los plásticos, y en la segunda campaña por daño.

- El primer año de la puesta en marcha de la experiencia piloto permitió ajustar la información del sector productivo, y todos los siniestros denunciados fueron pagados por las empresas aseguradoras. Cabe destacar que cubrió sólo la mitad del año productivo. El segundo año, la cobertura se extendió a todo el año, lo que se reflejó en el monto total de la suma asegurada.
- La firma de un convenio entre la empresa que lidera el consorcio asegurador y el Banco de la Provincia de Corrientes permitió superar las dificultades que se manifestaron durante la primera campaña para el cobro de los cheques, dado que en muchas localidades no había sucursales del banco emisor original. Durante la primera campaña, se puso a disposición una dirección de correo electrónico y un teléfono 0800 para realizar la denuncia de siniestros. Sin embargo, surgieron grandes dificultades por la falta de conectividad y por el costo adicional que le generaba al productor el llamado. En algunos casos, ante la dificultad para establecer comunicación con la aseguradora, el productor desistió de realizar la denuncia. Considerando estos reclamos, se gestionó en la mitad de la segunda campaña una línea corporativa interna en La Segunda para que puedan realizar las denuncias por whatsapp o SMS. Un productor explico: *“Anduvo bien, pero las dos últimas tormentas no, y ya cuesta comunicarse y además es un llamado que se cobra, y caro. Desde la delegación prestan el teléfono para hacer las denuncias, aunque les dijeron que no era lo mejor. Además, tiene horarios limitados. De lunes a jueves de 9ha a 17:30hs. Cuando se llama dicen que en 72 hs. van a verificar. Pero no se puede esperar que pasen muchos días”*
- Una de las técnicas que estuvo trabajando en el registro de la segunda campaña reconoció que durante el primer registro se generaron varios errores. Ella relacionó esto a que el producto tuvo que salir muy rápido y se tuvo muy poco tiempo para hacer el registro. Mientras que, en la segunda campaña, se trabajó diferente.

### Diferencias entre la situación inicial y la situación actual:

Con respecto a qué diferencias se observan entre la situación inicial y la situación actual, se destaca que el proyecto dio lugar a la creación de un producto hasta el momento inexistente en el área intervenida. Gracias al abordaje de la problemática, se ha generado un mercado con una oferta incipiente de seguros para pequeños productores familiares de horticultura, como así también una demanda que, aunque con reticencias, empieza a incorporar la opción de los seguros como una alternativa viable ante distintas adversidades climáticas.

En este sentido, las compañías de seguro destacan que fue posible desarrollar un producto que era necesario, con capacidad para satisfacer una demanda no atendida y que, a diferencia de la experiencia del PRODERNEA, les trajo beneficios económicos. Este tema no es menor, ya que la industria de seguros ha sido siempre reticente a incursionar en nuevas experiencias, con lo cual su participación en la generación de un nuevo producto redituable marca un hito importante para el sector agropecuario.

Al mismo tiempo, si en un principio no existía entre los pobladores el hábito de recurrir a seguros agrícolas para cubrirse de los daños acontecidos por las variables climáticas (por supuesto, como ya se ha dicho, aquello respondía a la inexistencia misma del producto), actualmente puede hablarse de una población informada sobre este mecanismo de transferencia de riesgos, que comienza a adquirir conocimientos sobre su utilidad.

Por otro lado, si bien las cámaras de seguros y las empresas aseguradoras interactuaban en mesas de discusión público privadas tanto con la ORA como con diversos ministerios provinciales, y con cámaras de productores nacionales, no se había logrado consensuar la creación de este tipo de pólizas hasta la iniciativa apoyada en el proyecto.

Para finalizar, un beneficio transversal a todos los actores involucrados en el diseño e implementación de la prueba piloto fue el proceso de aprendizaje, confluencia y acuerdos

entre actores que debieron trabajar conjuntamente la obtener los resultados esperados, lo cual sienta las bases para acuerdos similares que requieran realizarse en el futuro<sup>50</sup>.

#### Conclusiones del estudio de caso - lecciones aprendidas:

Uno de los principales elementos a destacar del PPSH fue que se sentaron las bases para generar un cambio de paradigma en el pequeño productor, quien antes no consideraba la idea de un seguro como una opción viable, ni tenía experiencia con este tipo de herramientas. Si en un principio no existía entre los pobladores el hábito de recurrir a seguros agrícolas para cubrirse de los daños acontecidos por las variables climáticas, actualmente puede hablarse de una población informada sobre este mecanismo de transferencia de riesgos, que comienza a adquirir conocimientos sobre su utilidad.

En entrevista con los productores, hubo coincidencia en que sí recomendarían el seguro y que, si bien es perfectible como prueba piloto, tuvo buena aceptación. No obstante, esta experiencia no colmó de manera total la expectativa de los productores, aunque sí admitieron que les sirve para paliar una pequeña parte de las consecuencias del cambio climático que afecta sus cultivos. La mayor crítica esgrimida por los productores es que no consiguieron tener una cobertura de seguro a la altura del daño que sufren. La póliza cubrió apenas un tercio del costo de los plásticos de los invernaderos y solamente el insumo para reponer los cultivos, no un monto acorde a las tarifas del mercado por la pérdida de los mismos. A su vez, la póliza no cubrió los costos de mano de obra respecto a la instalación de los plásticos, como así tampoco el costo vinculado a la plantación de los nuevos cultivos.

Sobre esto, las compañías de seguro remarcaron que el producto todavía es perfectible y es considerado como “en desarrollo”, ya que queda por delante mucho trabajo

---

<sup>50</sup> Una de las técnicas encargadas del relevamiento resaltó en su entrevista lo participativo que fue y debe seguir siendo el proceso. Los municipios se involucraron y contribuyeron con fondos para afrontar los gastos de combustible para hacer las visitas al terreno y pusieron a disposición oficinas y el acceso a internet. Las universidades por su parte, colaboraron con recursos humanos calificados, jóvenes de la zona que colaboraron con el proceso de registración de los productores.

en cuanto a mejorar los cálculos, la operatividad, las comunicaciones y las gestiones. Se advierte en las entrevistas la inquietud de mejorar el seguro ofrecido llevándolo a ampliar su cobertura y efectividad, como incluir un seguimiento permanente poder contar con técnicos contratados durante todo el año y no solo esporádicamente.

Cabe destacar que, respecto al costo de la prima, todos los actores intervinientes remarcaron que fue alto. Esto se debió en gran parte a los reparos por parte de las empresas aseguradoras para entrar en nuevo nicho de mercado. Ante la falta de conocimiento respecto a la producción, y ante la carencia de información climática confiable, aceptaron brindar la póliza pero a un costo alto de prima. A su vez, existe falta de información por parte de las aseguradoras sobre frecuencia e intensidad siniestral. Puesto en otros términos, el productor conoce mejor su riesgo que la empresa aseguradora.

En relación a la comunicación entre todos los actores intervinientes, la misma fue problemática. Las dificultades en la comunicación con los productores fueron producto en parte de la falta de señal y las distancias de los campos de la zona urbana. Para superar estos problemas, se puso a disposición un número telefónico para que los productores puedan comunicarse con la compañía asegurados. Respecto a la comunicación hacia los productores, y gracias a que en el relevamiento se pidió el número de teléfono de cada productor familiar, se puso a disposición un sistema de envío de mensajes masivos respecto a eventos climáticos en ciernes, que sirvió también para avisar puntualmente cuando la póliza se encontraba a disposición, o cuando podían retirar el cheque del siniestro denunciado.

En las entrevistas con los productores quedó en evidencia las consecuencias de la falta de circulación de la información en formatos aprehensibles para los productores. Por ejemplo, existieron muchas dificultades para entender el funcionamiento del seguro. Algunos productores no conocían el mínimo de daño que debían sufrir los plásticos o los cultivos para poder denunciarlo. Estos aspectos dificultaron el desarrollo del producto y su prueba en el mercado. También se mencionó en las entrevistas a los productores otras fallas de la difusión.

Por ejemplo, las charlas de aseguradoras que resultaron insuficientes, y con un vocabulario poco acorde al público destinatario.

Por otro lado, dada la alta vulnerabilidad económica y social de la población, se observa que la intervención estatal se convierte en un aspecto fundamental, para que los productores puedan sostener su opción por los seguros frente a otras alternativas de transferencia de riesgos menos eficientes, pero más accesibles en términos económicos, especialmente los subsidios ofrecidos por distintas instancias de gobierno. A su vez, la intervención estatal también abre un capítulo sobre la utilidad de las alianzas que éste puede hacer con el sector privado. En ese sentido, las alianzas público-privadas pueden ser una opción satisfactoria para redistribuir los costos de la intervención social, cuando esta es necesaria.

Desde una perspectiva general, es certero afirmar que el proyecto ha sido un ejercicio positivo en lo que respecta a la articulación entre diferentes actores (tanto públicos como privados), a partir de la cual se ha podido alcanzar el producto que fuera propuesto en el diseño del proyecto. Pero también, caben destacar dos observaciones: por un lado, existe una gran expectativa por recibir ayuda para fortalecerse ante las adversidades climáticas y los efectos que éstas producen en sus cultivos; y por otro lado, una vez comenzada esta experiencia piloto, se percibe incertidumbre en su modo de operar y las respuestas que pueda darles (falta de conocimientos sobre seguros, miedo por las consecuencias económicas, problemas de comunicación, espera a recibir respuesta a llamados, formas de realizar la denuncia del siniestro, sensación de despersonalización cuando interactúan con grandes empresas de seguro, etc.).

Para finalizar, se considera importante, de cara al futuro, poder avanzar hacia la creación de seguros multirriesgo que, además de los riesgos ya contemplados, tengan en cuenta otros daños acontecidos por el cambio climático, como sequías o inundaciones. Es un producto difícil e inexistente en la Argentina, que podría ser de gran ayuda. Hay una demanda

insatisfecha de coberturas de este tipo catastrófico y también para otros eventos y cultivos, en los cuales no se dispone de estudios de impacto sobre la producción. En relación con.

#### Conclusiones del estudio de caso – condiciones de replicabilidad y sostenibilidad:

La primera condición que propicia **la replicabilidad** es la aprobación por parte de la SSN de la póliza de seguro hortícola bajo cubierta para productores familiares, que es de aplicación para todos los productos hortícolas en todas las regiones del país. La puesta en marcha de la nueva cobertura es inédita tanto para la actividad hortícola bajo cubierta como para el perfil de productores seleccionados. Incluso, las compañías de seguro prevén la posibilidad de replicar la propuesta en Rosario, La Plata, Mar del Plata, San Juan y Mendoza. A su vez, el Ministerio de Producción de Corrientes comentó que recibió un llamado de la gobernación de la provincia de Chaco para invitarlos a dar charla sobre esta experiencia, ya que Chaco trabaja en el tema del seguro para producción algodonera y aún no logran hacerlo.

Con respecto al financiamiento de experiencias piloto de seguros, la sistematización concluye que fue sumamente apropiado. Sin embargo, las experiencias con los productores familiares como las del proyecto (PRODERNEA, el PPSH financiado por ADAPTANEA), tuvieron resultados disímiles, y hasta el momento no hubo una consolidación de oferta y demanda privada a la hora de la finalización de los pilotos. Al respecto, debería pensarse en pilotos no menores a tres o cuatro años con compromisos económicos y técnicos crecientes tanto de la oferta como de la demanda. Esta longitud de los planes pilotos le permitiría a las compañías de seguro prorratear a lo largo de varias campañas altas siniestralidades acontecidas en campañas puntuales.

Por otro lado, se sumamente conveniente comunicar de manera permanente, en un lenguaje accesible y a través de distintos formatos (telefonía móvil, radio, diarios regionales) el alcance y las propiedades de las coberturas, tales como vigencia de la póliza, características de las franquicias, sumas aseguradas, aspectos deducibles, políticas respecto a la acumulación de siniestros.

Respecto al relevamiento de productores, hubo aprendizajes que permitieron facilitar el trabajo en la segunda campaña. No obstante, sería apropiado establecer vínculos con organizaciones y cooperativas de productores, para que cumplan un rol de agentes de difusión de la propuesta, como así también de recopiladores de demandas y sugerencias por parte de los productores.

El proceso licitatorio desdoblado para las dos campañas ocasionó un período en el cual los productores no tuvieron cobertura (febrero y marzo del 2016) y sufrieron eventos climáticos que no fueron cubiertos por el seguro. Esta situación, fruto de cuestiones administrativas que impidieron el empalme entre las distintas campañas, dañó el vínculo de confianza establecido entre los productores hortícolas y el resto de los actores intervinientes. Para futuras experiencias sería apropiado llevar a cabo licitaciones plurianuales o con conectividad anual debidamente establecida.

Una condición para la replicabilidad es la reducción sustancial de la prima (alrededor del 10% en ambas campañas), a fin de crear un producto atractivo. Esto será posible en una propuesta de PPP a largo plazo, en donde el Estado subvencione en forma decreciente, al tiempo que los productores incrementan su participación a partir de su mayor confianza en la herramienta. Al mismo tiempo, las empresas aseguradoras ganarían confianza e información respecto a este tipo de producción, y podrían reducir el monto de prima cobrado. A su vez, sería importante considerar que la escasa diversificación en las producciones en las áreas geográficas, genera mayores niveles en las primas de riesgo.

En relación a **la sostenibilidad** de la propuesta, el elemento fundamental es la obtención de los recursos económicos que permitan subvencionar el PPSH a partir de la finalización del proyecto ADAPTANEA en diciembre del 2018. No obstante, si bien el aporte de los recursos del proyecto es muy importante, no es suficiente para consolidar coberturas de satisfacción mutua (oferta y demanda) sostenibles en el tiempo. Así como la satisfacción de la oferta pasa por desarrollar un producto sostenible en el tiempo que reporte márgenes de

ganancia y que no le represente un riesgo elevado de siniestralidad, la demanda, en líneas generales, necesita de un producto que represente una apropiada relación costo-beneficio. Aquí es importante destacar los reclamos de los productores respecto al bajo grado de cobertura del PPSH, que solamente paga un tercio de los plásticos a valor mercado y los insumos para reponer la producción (no el valor de la producción en el mercado). Esto es algo tolerable en tanto y en cuanto no hay pago alguno por parte del productor, que se encuentra subvencionado por el Estado. Pero, en un escenario a futuro en donde este último subvencionaría de manera decreciente la póliza, el sector privado debe capaz de desarrollar una póliza con mejor cobertura a menor costo. Con respecto a la demanda, la misma depende en gran medida de los márgenes y/o de la rentabilidad de la producción de los pequeños y medianos productores, por lo que esta variable deberá ser considerada entre las más relevantes si se pretende sostener en el tiempo el mercado creado.

Es necesario resaltar que no puede pensarse un producto sin que el Estado subvencione la póliza. Es importante que el Estado cubra parte de la prima para hacer sustentable el proyecto hasta que alcance una madurez tal que las compañías cubran un mayor porcentaje del costo de producción. La ganancia del Estado es un objetivo a largo plazo, ya en tanto los montos destinados a Emergencia Agropecuaria en la zona objetivo serían sustancialmente menores, habida cuenta la consolidación de un sistema sustentable de transferencia de riesgo en un escenario a futuro en donde se prevé aumentos de temperatura a mediano y largo plazo (SAyDS 2015). Como se planteó en la introducción, se torna necesario diseñar e implementar políticas públicas que prioricen la adaptación al cambio climático, y no que trabajen sobre las consecuencias del mismo.

Ante esto, se plantea como una amenaza los distintos cambios de gobierno tanto a nivel nacional como provincial. Esta amenaza va más allá de las posibilidades de que dejen de interesarse en la propuesta en sí misma, el verdadero problema puede surgir si la agricultura familiar incluso deja de ser visto como un sujeto económico al cual hay que empoderar para

que tenga mejores condiciones de accesibilidad al mercado, y pasa a ser visto, en el mejor de los casos, como un grupo al cual hay que atender de manera focalizada a solo efecto de garantizar sus condiciones mínimas de vida.

También se considera necesario fortalecer las relaciones institucionales y los vínculos de confianza entre las partes. Atendiendo a que se trata de pequeños productores, es preferible una relación personalizada y de contacto cara a cara por las propias características/idiosincrasia de la población de interés. Se recomienda propiciar encuentros y reuniones entre las compañías de seguro, el gobierno, productores, e incluso con las re-aseguradoras.<sup>51</sup>

Por último, la interacción pública-privada en la formulación y operación del nuevo negocio le ha dado calidad, utilidad y viabilidad al nuevo producto, sobre todo si se considera que la Argentina se encuentra muy atrasada respecto a este tema en comparación con América Latina. Por ejemplo, el caso de Uruguay, Chile y Bolivia que ya cuentan oficialmente con seguros para pequeños productores. México, por su lado, ha sido uno de los precursores en el tema, y tiene similitudes con nuestro sector agropecuario que podrían utilizarse para hacer comparable el caso y aprender de sus experiencias.

---

<sup>51</sup> Los productores comentaron que: *“No hay una persona que se haga responsable de los productores. No hay un área en el municipio, ni en el Ministerio de Producción. No salen al territorio. Ni INTA, ni nadie en el territorio. No están agrupados los pequeños productores. Van solamente a los grandes productores. Pero los pequeños productores no saben sobre monotributo social u otros, pero no les llegan la información. Es mejor que sea más fácil la gestión. El tiempo de esperar la respuesta al mensajito es de incertidumbre, y no hay a quien llamar o como hacer. A veces, te contesta la máquina y no pasa nada más. Hay que mejorar el acercamiento a los productores. Que vayan a terreno.”*

## CONCLUSIONES GENERALES - EI PPSH COMO HERRAMIENTA PARA ANALIZAR LA COYUNTURA 2015-2017

El presente trabajo de Tesis de Maestría se propuso analizar las políticas públicas de desarrollo rural y adaptación al cambio climático en el NEA a partir del estudio de Plan Piloto de Seguro Hortícola para agricultores familiares de Corrientes y Santa Fe en el período 2014-2017.

Para poder cumplir este objetivo, optamos por llevar a cabo un estudio de caso de tipo instrumental. En este tipo de estudio, el caso cumple el rol de mediación para la comprensión de un fenómeno que lo trasciende, en donde el propósito de la investigación va más allá del caso. De esta forma, el caso es utilizado como instrumento para evidenciar características de algún fenómeno o teoría, por lo que el foco de la atención y la comprensión desborda los límites del caso en estudio, el cual puede ser seleccionado como caso ejemplar.

A partir de esta definición, consideramos que el estudio del PPSH implementado a través del Proyecto ADAPTANEA constituye un prisma para analizar las políticas de desarrollo rural y cambio climático en tres niveles distintos, uno a nivel macro, que hace referencia a las principales características de las políticas públicas en torno al desarrollo rural en la Argentina, uno a nivel medio, que analiza los factores que viabilizan la implementación de políticas públicas de adaptación al cambio climático que tengan por destinatarios a la agricultura familiar, y, por último, uno a nivel micro, a partir de la caracterización del PPSH como medida específica de adaptación al cambio climático para agricultores familiares del NEA.

**Con respecto a las dos primeras preguntas que delimitan nuestro problema de investigación,** respecto de las características de las políticas públicas en torno al desarrollo rural en la Argentina y, asimismo, los factores que permitieron la implementación de políticas públicas de adaptación al cambio climático en productores de la agricultura familiar, partimos de dos hipótesis. En primer lugar, consideramos el alto grado de institucionalidad en lo referente a políticas públicas para la agricultura familiar, como así

también una discusión en torno a la misma como concepto y un fortalecimiento de ciertas organizaciones vinculadas a esta temática, para empezar a concebir a la Agricultura Familiar como sujeto de políticas públicas de adaptación al cambio climático. En segundo lugar, y no obstante este alto grado de institucionalidad, las cuestiones ambientales en general, y las vinculadas con la inclusión de la perspectiva del cambio climático en los PDR en particular, son vistas de manera residual. Este conjunto de preguntas e hipótesis nos permitieron formular el objetivo general del presente trabajo, caracterizar las particularidades de las políticas de desarrollo rural en la Argentina en el período 1991-2015, con especial hincapié en la inclusión de componentes asociados al cambio climático y sus particularidades. Este objetivo general se corresponde con los niveles de análisis macro y medio planteados anteriormente, correspondientes a los capítulos 1 y 2 del presente trabajo.

Para dar cuenta de estos interrogantes, fue necesario tener en cuenta que el medio rural, a comienzos de la década de los '90, se encuentra más diferenciado que homogéneo, en donde lo rural no necesariamente se encuentra vinculado a lo productivo. En líneas generales, esto se debe a la mayor concentración del capital y de la tierra, que provoca descampesinización, la precarización del empleo rural (y por consiguiente el crecimiento de la multiocupación) y la expulsión de medianos y pequeños productores. En este marco, la nueva ruralidad se caracteriza por espacios que permanecen vinculados a grandes espacios industriales, a espacios en proceso de reestructuración en función de intereses turísticos y ambientales y a espacios redefinidos como áreas deprimidas, marginales o sin uso económico potencial. En función de esta definición, situamos el análisis de los programas de desarrollo rural en la Argentina, como así también la situación de la agricultura familiar, partiendo de la base que la nueva ruralidad se encuentra en un contexto de visiones en disputa, donde la trama de relaciones sociales se encuentra marcada por solidaridades, conflictos y convergencias entre los diferentes actores y las diferentes maneras de hacer/pensar los

territorios rurales, de tal forma que la diferenciación inherente a la nueva ruralidad colisiona con una profunda y creciente concentración productiva y territorial.

En este contexto de visiones en disputa, la primera transformación profunda en la institucionalidad del sector agropecuario se dio en el año 1991, a caballo de las reformas orientadas hacia el mercado impulsadas por el menemismo. En post de brindar señales de irreversibilidad respecto al camino elegido, se fomentó una profunda desregulación de la economía. Estas transformaciones, implicaron que la SAGyP tuviera un rol subordinado en el aparato estatal, fruto de la poca capacidad de liderazgo sectorial que era capaz de ejercer. Este rol se veía potenciado no sólo por la escasa inserción territorial mencionada anteriormente, sino también por un diseño organizacional que respondía a criterios estrechamente sectoriales, asociados a la producción de commodities y a mercados gobernados por la demanda, con un fuerte sesgo pampeano. Esto implicaba serias limitaciones no solo para abordar en forma integrada los complejos problemas inherentes a las cadenas productivas, sino también para aquellos más bien vinculados al desarrollo rural.

Esta situación histórica, en donde las deficiencias en la institucionalidad pública no se limitaban a una cuestión técnica vinculada al diseño o jerarquía de la SAGyP, sino más bien a una concepción política del rol del Estado en la economía y en la sociedad, se condice con lo afirmado en el primer capítulo, en donde tomamos como premisa que el Estado procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad con el objeto de garantizar la reproducción de un conjunto de relaciones sociales en el marco de una matriz político-social que se corresponde a un período determinado y a una relación de poder específica entre los actores sociales, , de tal forma que el Estado, como ideal abstracto, debe ser concebido como la instancia política que articula un sistema de dominación social, el cual, como complejo institucional moderno que se relaciona de diversas maneras con la sociedad civil, condensa su poder y devuelve acciones a través de políticas públicas

Para el sector de la agricultura familiar, las políticas públicas devueltas a la sociedad se correspondían al apogeo de los Programas de Apoyos Integrados para Pequeños y Medianos Productores Basados en la Demanda. Estos programas de primera generación surgieron en los años '90 en un contexto de globalización, apertura y desregulación de las economías nacionales, junto a un retraimiento en la intervención del Estado. En los mismos, era la demanda la encargada de determinar las necesidades a satisfacer, con el objetivo específico de resolver situaciones de crisis de ingresos en el corto plazo, y, de ser posible, consolidar una estrategia de desarrollo sostenible para el largo plazo a partir de la asistencia técnica, capacitación y financiamiento, mediante una estrategia de intervención focalizada destinada a disminuir la conflictividad social fruto de las medidas de apertura y desregulación. Estos PDR dirigidos al "alivio de la pobreza" y a la reconversión productiva de pequeños y medianos productores fueron incorporados a la SAGPyA con cierta autonomía de las estructuras existentes, lo cual implicó el abordaje a una cuestión socialmente problematizada como la del desarrollo rural a través de una política pública fragmentada, básicamente dando respuestas a situaciones específicas.

Estas políticas focalizadas de alivio a la pobreza en un contexto de aplicación del modelo económico neoliberal que expulsó de manera sistemática a los agricultores familiares representaban una paradoja ya que los PDR se dirigieron a contrarrestar los efectos sociales del ajuste a partir de la reversión de la situación de pobreza rural mediante un financiamiento internacional interesado en aportar recursos, a baja tasa de interés, en programas de atención a la pobreza que contaran con garantías reales de ejecución. En este contexto de políticas públicas focalizadas, los beneficiarios de los PDR de primera generación eran vistos como pequeños productores pobres, actores de una resistencia desigual respecto al orden económico imperante.

Más allá de esta caracterización, los PDR no solucionaron el problema de la pobreza rural. Estas políticas no produjeron impactos significativos en el territorio, ni en los mercados

regionales, ni en las organizaciones representativas ni en la situación económica de la mayoría de los pequeños productores agropecuarios. Esto se debe a una multiplicidad de factores. En primer lugar, los PDR de primera generación carecieron de una práctica sistemática de seguimiento y evaluación respecto a la correspondencia entre lo planeado y lo ejecutado.

En segundo lugar el perfil de los beneficiarios de los PDR de primera generación se desdibujó, ya que hubo un corrimiento hacia arriba en el perfil de los beneficiarios focalizados, como consecuencia de la mayor capacidad que tienen los sectores de mayores recursos para gestionar apoyo y para devolver los créditos.

En tercer lugar, y más allá de que los responsables de los PDR de primera generación se acostumbraron a trabajar en situación de incertidumbre respecto a los recursos, es posible observar una falta de complementariedad de los PDR con las políticas públicas de otras áreas del gobierno nacional o provincial.

No obstante estas deficiencias, los PDR de primera generación lograron cumplimentar una serie de logros, tales como incrementar la visibilidad de la cuestión campesina, mostrar la necesidad de generar políticas específicas, la formación de profesionales especializados en agricultura familiar y el fortalecimiento del proceso organizacional dentro de las comunidades rurales, lo cual permitió promover la intervención de los beneficiarios en instancias de decisión<sup>52</sup>.

En consonancia con estos logros de los PDR de primera generación, Craviotti (2013) indica que la Agricultura Familiar como “noción conceptual y operativa” que engloba a un conjunto diverso de productores que recurren al trabajo de sus familias toma cuerpo a principios del milenio. La autora señala que este proceso estuvo acompañado de “...una progresiva institucionalización de la problemática a nivel del Estado y de la definición de

---

<sup>52</sup> También podemos mencionar el incremento del compromiso por parte de los técnicos de los PDR, una mayor conciencia social entre los beneficiarios de los PDR respecto a la importancia de conformar organizaciones, la formalización del trabajo familiar mediante el monotributo social y del accionar grupal mediante la obtención de personería jurídica, el impulso en la generación de experiencias innovativas, la atención de las necesidades específicas de las familias rurales pobres y el creciente protagonismo por parte de algunos referentes de grupos de productores beneficiarios en la gestión de los recursos financieros.

políticas” (Craviotti 2013:02). Al respecto Nogueira (2015B:73) afirma que “...la discusión no cerrada sobre la agricultura familiar como sujeto de políticas públicas se enmarca en el contexto del desarrollo rural puesto que los agricultores familiares (con sus diferencias) resultan los principales sujetos a los que tales políticas se orientan”, y que su presencia en las transformaciones institucionales de los instrumentos estatales vinculados al desarrollo rural es indiscutible, a pesar de las fuertes divergencias al momento de considerar a estos sujetos de acuerdo a sus prácticas, tradiciones y espacios territoriales.

A partir del año 2002, el Estado logró recuperar ciertas herramientas que le permitieron recuperar un piso de estatalidad y de capacidades estatales a partir de las cuales pudo convertirse el principal actor de la recuperación económica y de la distribución de los excedentes generados. Pese a esta recuperación esta primera etapa no fue acompañada por una reforma que construyera nuevas capacidades administrativas y políticas en el sector agropecuario. En efecto, hasta el 2008, año en que se crea el MINAGRI con el objetivo político de licuar el conflicto de la resolución 125, el papel desempeñado por la SAGyP era meramente administrativo, de recolección de información estadística y de control burocrático, sin capacidad alguna para la elaboración de políticas públicas.

Así como el rol subsidiario que cumplió la SAGyP en la década de los '90 sirve de ejemplo para graficar la afirmación de O'Donnell (2010), en tanto el Estado procesa y condensa poderes que emergen de la sociedad y garantiza la reproducción de un conjunto de relaciones sociales en el marco de una matriz político-social correspondiente a un período determinado y a una relación de poder específica entre los actores sociales, lo mismo sucede con la constitución del MINAGRI en el 2008.

Dentro de su diseño, el MINAGRI jerarquizó la cuestión del desarrollo rural y la agricultura familiar al incluir dentro de su organigrama una Secretaría de Agricultura Familiar, como así también la creación del Registro Nacional de Agricultura Familiar (RENAF), de carácter voluntario y muy vinculado a la incorporación del monotributo social. Más allá de

esto, las funciones del MINAGRI no se modificaron sustancialmente, ya que no contaba con un lugar específico dentro de la estructura ministerial para aquello que diferencia a un ministerio de una secretaría, que es la generación de políticas públicas. Esto fue resuelto parcialmente con la creación de la Unidad de Cambio Rural (UCAR) en el año 2009, quien tenía el objetivo de organizar en forma estratégica la ejecución a través de programas y proyectos de todos los convenios de préstamos internacionales orientados al desarrollo rural y agropecuario.

En términos de Repetto (2004), con la creación de la UCAR se buscó fomentar un fortalecimiento institucional a partir de la mejora de las capacidades administrativas a nivel interno y el mejoramiento de las capacidades políticas a través del refuerzo en el diálogo con otras instancias fronteras afuera de la organización. Esta doble mejora de capacidades se instrumentaba a partir de una serie de herramientas de políticas públicas (los programas y proyectos) estrechamente vinculada, que da lugar a una estructura organizacional que presenta una estructura híbrida, ya que no es una burocracia clásica de la administración pública, pero tampoco responde a una lógica ajena al ministerio o independiente de él. Es por esto que la constitución de la UCAR debe ser entendida en término de “espacios de políticas”, en tanto programas de desarrollo rural tan interrelacionados que pueden ser descriptos analíticamente sin tomar en cuenta los demás elementos del conjunto

En lo referente a la conceptualización de la Agricultura Familiar, la UCAR consideraba al sujeto del desarrollo rural como un “sujeto económico”. Esto implicó que los márgenes de definición del sujeto fueran más amplios, en cuanto los mismos no eran necesariamente pequeños productores familiares o campesinos en forma excluyente, sino que induían a productores con algún grado de capitalización. El objetivo, para la UCAR, era orientar su accionar a fortalecer la organización económica, la producción y la tecnología con el objetivo de acceder a los mercados. En el caso de la Secretaría de Agricultura Familiar, creada a partir de la institucionalidad brindada por el Programa Social Agropecuario (PSA), las políticas implementadas respondan a dinámicas productivas y sociales más directamente vinculadas a

sujetos con mayor grado de vulnerabilidad, (campesinos, minifundistas o pequeños productores sin inserción comercial formal), en donde la lógica preponderante no necesariamente era la capitalista, sino la de construir ciudadanía en aquellos sujetos históricamente desplazados en la sociedad argentina.

Hacia la segunda mitad de la década de los '90, en el ya mencionado contexto de retracción del Estado respecto a su intervención en el mercado y la sociedad, surge un nuevo paradigma de desarrollo rural, el Desarrollo Territorial Rural (DTR), que enfatizó la necesidad de profundizar las reformas que posibiliten la consolidación de las instituciones y organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial, y su articulación con lo público a nivel local como factor determinantes para los procesos de desarrollo. En la Argentina, y pese al rol residual que esta perspectiva le da al Estado, la incorporación del DTR en la formulación y ejecución de programas de desarrollo rural fue concordante al recupero de la "estatidad" y de las "capacidades" del Estado.

De esta manera, los PDR formulados a partir del 2007 bajo esta perspectiva comenzaron a homogeneizar los criterios al momento de su formulación, por ejemplo, a través de la unificación en la caracterización de los destinatarios. La misma cambió radicalmente, ya que los agricultores familiares dejaron de ser vistos como pequeños productores pobres que a su vez son actores de la resistencia frente al avance neoliberal, para transformarse en pequeños productores caracterizados como actores socioeconómicos de relieve (programas ejecutados por la UCAR y el INTA) o, subsidiariamente, sujetos que deben ser empoderados para que puedan ejercer su ciudadanía (SsAF-SAF).

En el caso de los PDR con financiamiento internacional ejecutados por la UCAR, Los destinatarios no se limitaron exclusivamente a infraestructura rural (PROSAP) o a los agricultores tipo I o tipo II propios de los PDR de primera generación con experiencias asociativas de difícil manutención, sino también a productores tipo III o IV de cadenas

específicas<sup>53</sup>, como la láctea, la tampera, la citrícola o la pesquera. Incluso, comenzaron a surgir PDR destinados a temáticas históricamente postergadas, como es el caso de los programas destinados al sector forestal y al azucarero.

De esta manera, los programas formulados bajo la perspectiva del DTR partían de un supuesto, la necesidad de que exista una multiplicidad de acciones económicas, productivas e institucionales específicas promovidas por actores con competencia sobre un territorio, tanto públicos como privados, que cooperen y complementen sus esfuerzos, a las que puedan articularse otros actores regionales, cuya sumatoria y sinergia confluya en procesos de desarrollo rural (Lattuada *et al* 2006)<sup>54</sup>. En función de estas premisas, Lattuada (2014:40) sostiene que el desarrollo rural bajo el DTR se hace operativo a partir de procesos sociales, políticos y económicos que buscan la transformación de una realidad histórica y territorial a partir de:

- f) Un incremento sostenible de las capacidades productivas.
- g) El aumento y la distribución de la riqueza generada.
- h) La atención de las necesidades básicas de la población.
- i) La dotación de mayores capacidades y opciones de las personas para decidir sobre su destino.
- j) La preocupación por dar continuidad a las condiciones y recursos, tanto naturales como ambientales, que permitan otorgar similares oportunidades a las generaciones futuras.

---

<sup>53</sup> Las categorías mencionadas provienen de Obschatko *et al* (2009).

<sup>54</sup> Lattuada *et al* (2012A:99) realizan una serie de distinciones con el objeto de evitar distinciones ambiguas: a) el territorio sobre el que se despliegan las experiencias es delimitado por una construcción social, por lo que rara vez abarca una o varias provincias; b) el desarrollo institucional, de manera específica, hace referencia a acuerdos entre los actores, cobrando forma de un contrato comercial, un convenio municipio-cooperativa o un plan estratégico local entre varios actores públicos y privados; c) este paradigma de desarrollo institucional puede ser entendido como un proceso por el cual se reducen, y en el mejor de los casos se eliminan, las condiciones de pobreza rural, incluyendo no solamente a los productores agropecuarios y sus familias sino también al conjunto de la población que reside y trabaja en el ámbito rural no agrario.

En función de lo analizado previamente, consideramos que la primera hipótesis se cumple, en tanto el necesario un alto grado de institucionalidad en lo referente a políticas públicas para la Agricultura Familiar permitió empezar a concebir a la misma como sujeto de políticas públicas de adaptación al cambio climático. Fueron necesarios más de veinte años<sup>55</sup> de formulación y ejecución de PDR, con una multiplicidad de aprendizajes organizacionales, como así también discusiones en torno a la Agricultura Familiar como concepto, y, huelga decir, una mayor visibilidad de la temática en sí, para generar las condiciones que permitan incorporar una nueva dimensión de trabajo en los PDR ejecutados en la Argentina.

Este último punto sirve de disparador para tratar **la segunda pregunta**, que hacía referencia a cuáles son los factores que permitieron la implementación de políticas públicas de adaptación al cambio que tengan por destinatarios a la agricultura familiar. La hipótesis planteada al respecto, que la política ambiental es vista de manera residual, se cumple, ya que hay una ausencia de politicidad y de institucionalidad ya que, históricamente, no ha habido una unidad en la gestión de aquello que podría denominarse la cuestión ambiental (Nogueira 2016:8-9). La autora señala al respecto que “...puede decirse que la política ambiental (...) se presenta como residual y poco cohesionada (en términos de vinculación inter-agencia). Posee un estilo reactivo, concentrado en las consecuencias de los procesos. Asimismo, aunque existen diferentes espacios estatales a nivel nacional y provincial, tal densidad no posee efectos positivos en la toma de decisión puesto que (...) tales espacios funcionan como unidades autónomas...” (Ídem 2016:9).

Esta situación indica no sólo la falta de una concepción estratégica en materia ambiental, sino también una ausencia de coherencia en tanto subordinación de las diversas políticas a la normativa vigente. Al respecto el problema radica menos en la ausencia de

---

<sup>55</sup> Desde 1991, cuando comenzaron a ejecutarse los PDR hasta el 2011, fecha en que, como vimos en el capítulo 2, comenzó a ser ejecutado el PRODERI (que incluía una herramienta de financiación específica para cambio climático) y comenzó la acreditación de la UCAR ante el Fondo de Adaptación, ocurrida finalmente en marzo del 2012.

normas ambientales y más en la falta de implementación y cumplimiento de las normas existentes en los tres niveles de gobierno.

En consonancia con lo planteado anteriormente, el déficit de politización de la problemática ambiental en la Argentina contribuye a generar las condiciones para una política ambiental reactiva, en tanto los actores centrales del sistema político argentino abordan las problemáticas ambientales a shocks externos. De hecho, es posible vislumbrar una institucionalidad políticamente débil a la hora de enfrentar los obstáculos y desafíos planteados por los sectores políticos y económicos afectados por las regulaciones ambientales. En ese sentido, no es casual que buena parte de las intervenciones en materia ambiental tengan por objetivo revertir situaciones que afectan de manera negativa al ambiente y al medio natural.

En lo referente al desarrollo rural y al cambio climático, es posible afirmar que esta dinámica reactiva y dependiente de shocks externos se replica, pero tomando como referencia un actor fundamental, los organismos de financiamiento internacional, quienes emergen como figuras centrales tanto en la provisión de recursos destinados a la temática. En su investigación sobre financiamiento internacional y cambio climático, Aguilar y Scardamaglia (2014:11) determinaron que entre 2010 y 2014 se recibió un total de U\$S 7546 millones, correspondientes a 267 proyectos vinculados a mitigación y/o adaptación al cambio climático. De dichos proyectos, las autoras consideraron que el financiamiento relevante y directamente vinculado al cambio climático fue de U\$S 283 millones correspondientes a 136 proyectos. En un análisis más detallado las autoras (2014:27) encontraron que "...en la gran mayoría de los proyectos analizados tienen al cambio climático como un componente secundario, o como un beneficio colateral de las actividades del proyecto. Si bien muchos proyectos han sido etiquetados como cambio climático, en la gran mayoría la mitigación o la adaptación no constituyen el foco de las actividades del proyecto, sino más bien una externalidad positiva".

Esta reflexión se condice con los PDR que incluyen cuestiones vinculadas al cambio climático. En el caso del PRODRI, el FACCLI es una de cinco herramientas de financiamiento, que tuvo poca ejecución hasta el 2015 (o, en su defecto, una ejecución que no se condecía con su razón de ser), y que en el citado año tuvo que proponerse como herramienta complementaria a los FICO, FOCO, FACA e IFFI, ya que los productores, e incluso los técnicos, en el marco de los límites de financiamiento establecidos por el Programa para cada proyecto, preferían optar por ellas, en tanto representaban beneficios económicos. Con respecto al resto de los programas que incluyen la perspectiva del cambio climático (PEODAF, PISEAR, PRODECCA y PROCANOR), todos ellos son de muy incipiente inicio, por lo cual es difícil establecer análisis sobre los mismos. Más allá de esta situación, en el mejor de los casos las cuestiones vinculadas al Cambio Climático representan un aspecto a ser financiado de un componente en particular (PISEAR), mientras que en el caso del PRODAF, el PRODECCA y el PROCANOR, la estrategia es la habitual a las temáticas ambientales y sociales (género, pueblos originarios y jóvenes rurales), hacer referencia a los mismos como aspectos transversales, pero sin inserción directa y específica en ningún componente en particular. Esto responde a algo ya mencionado anteriormente, la concepción de los destinatarios de los PDR con financiamiento internacional como sujetos económicos que deben ser incorporados al mercado, y no concebir a los destinatarios, al menos en nuestro tema en particular, como sujetos que deben tener la capacidad de adaptarse o llevar a cabo medidas de mitigación per se ante la certeza de un clima cada vez más adverso.

**La tercera pregunta** que impulsó el presente trabajo de Tesis fue tratar de establecer cuáles son las lecciones que podemos extraer del PPSH, en tanto medida de adaptación concreta para la agricultura familiar. Al respecto, partimos de dos hipótesis que, como veremos a continuación, también se cumplen: el Proyecto ADAPTANEA en general, y el PPSH en particular, representan la cristalización de la incorporación del cambio climático en la agenda de los PDR y, en segundo lugar el PPSH, en tanto herramienta novedosa de políticas

públicas, requiere para empezar de un subsidio completo por parte del Estado, pero necesita de tres elementos para ser sostenible en el tiempo: una mejora permanente del producto por parte de las empresas aseguradoras, una participación decreciente en el monto pagado por parte del Estado y una apropiación por parte de los productores respecto al producto, manifestada a partir del pago de una parte de la póliza. A partir de este conjunto de preguntas e hipótesis, establecimos los siguientes puntos como objetivos específicos: 1) Analizar el proceso de negociación, desarrollo y ejecución del Plan Piloto de Seguro Hortícola implementado por el Proyecto ADAPTANEA; 2) Identificar las dificultades surgidas en la implementación, como así también aquellos factores que facilitaron la misma; y 3) Identificar el potencial de replicabilidad y sostenibilidad de la experiencia. Estos objetivos se vinculan al nivel de análisis micro planteado al inicio de estas conclusiones, que se corresponde a los capítulos 3 y 4 del presente trabajo.

En el capítulo 3 se sostuvo que el proyecto parte de una premisa fundamental, la vulnerabilidad al cambio climático depende no solo de la intensidad del mismo, sino también de la diferente capacidad de adaptación que tienen las poblaciones que lo sufren. Los impactos observados en el territorio dependen, por tanto, de una variable exógena (el cambio climático), y otra endógena (la capacidad de adaptación de la población y de sus estructuras productivas). El Proyecto ejecuta actividades en las provincias del Chaco, norte de Santa Fe, noreste de Santiago del Estero y oeste de Corrientes, con el propósito de aumentar la capacidad adaptativa y resiliencia de los pequeños productores agrícolas familiares frente a los impactos del cambio climático y la variabilidad.

En toda el área de intervención la influencia del clima más marcada está dada por la variabilidad, en especial la interanual (de precipitaciones), que produce una gran variación en cuanto a la disponibilidad de agua de lluvia. De hecho, esta región es uno de los lugares del país en donde más se incrementa la cantidad de días con lluvias intensas (por encima del percentil 95%) y en donde más se espacian los días sin lluvias. A esta dinámica climática de

pulsos de inundación y sequía, se le debe sumar la mayor duración de las olas de calor y a la configuración de un escenario que se agrave por el cambio en el uso del suelo. Esta dinámica de inundación y sequía, sumada a la mayor duración de las olas de calor y a la configuración de un escenario que se agrava por el cambio en el uso del suelo, representa riesgos climáticos importantes para la agricultura familiar, a los que debe darse respuesta desde una lógica de adaptación, como es el caso del El Plan Piloto de Seguro Hortícola (PPSH) para Productores Familiares de Corrientes y Santa Fe.

El mercado de seguros ofrece en la Argentina una amplia gama de productos que se ajustan de distinta manera a las características de cada cultivo, zona productiva y tipo de productor. En ese marco, las coberturas clásicas utilizadas en producciones extensivas, tales como granizo tradicional, granizo y adicionales y multirriesgo, representan la mayor parte del volumen total de primas comercializadas. A su vez, los seguros agropecuarios están orientados a los cultivos tradicionales y extensivos de la Pampa Húmeda, existiendo un importante déficit de oferta en cultivos regionales que por su naturaleza, son intensivos y sobre los cuales existe poca información sobre su historia siniestral (Lancieri y Nava 2005:04). A este fenómeno se debe agregar un importante componente cultural que ostenta la demanda en detrimento de la propensión a asegurarse. En líneas generales, el productor regional pequeño a medio aún considera el seguro como un gasto, sin tomar en cuenta el efecto positivo que una cobertura tendría en la estabilización de sus ingresos (Ídem 2005:05).

Más allá del componente cultural, existe un componente político que no se debe desdeñar, la promulgación de la Ley 26.509 de Emergencia Agropecuaria, mencionada en el capítulo 2, generó los incentivos para que la provincia de Corrientes la homologue a partir de la sanción de la Ley N°5.978 de Emergencia Agropecuaria, y la Ley N°6.125, que crea un Programa de Seguro Agrario. Este paquete legislativo genera los incentivos necesarios para que los productores familiares, principalmente los más pequeños y menos diversificados, tengan expectativas de cobertura catastrófica o ayuda del Estado ante eventos climáticos extremos

que afecten su producción. Esta expectativa de cobertura genera una baja predisposición a pagar la prima de un seguro.

No obstante, los esquemas de transferencia de riesgo para los pequeños productores agropecuarios son muy escasos y no tuvieron un resultado exitoso en la promoción del seguro como instrumento de gestión de riesgos. En ese sentido, la implementación tanto de seguros tradicionales como de fondos de aseguramiento plurianuales, con participación de compañías aseguradoras y de organismos provinciales que participen tanto en la ejecución como en la supervisión del trabajo realizado por las compañías, puede ser considerado como el primer paso para que se mantenga una conducta que incorpore las prácticas de gestión de riesgo entre los pequeños productores más vulnerables en el mediano plazo.

Como mencionamos en el cuarto capítulo a partir del mapa de actores, es posible observar una dinámica de gobernanza, tanto a nivel proyecto como a nivel actividad. A nivel del proyecto, se conformó una red compuesta por entidades públicas. La UCAR, en tanto entidad nacional acreditada ante el Fondo de Adaptación, es la encargada de administrar los recursos, como así del seguimiento y monitoreo de las actividades, mientras que el INTA, la ORA y el MADyDS son responsables de la ejecución. En el caso particular del componente 1.2, ejecutado por la ORA y cuya principal actividad es la implementación del PPSH, se incorporan otros dos actores claves. En primera instancia las empresas aseguradoras encargadas de brindar la cobertura de riesgo, y en segundo lugar el Ministerio de Producción de Corrientes, quien trabajó conjuntamente con la ORA en el diseño de la cobertura y en la logística de la operatoria en el territorio, y fue fundamental en la articulación local de las empresas aseguradoras y los productores hortícolas.

En el primer capítulo mencionamos que las administraciones públicas, como organismos encargados de implementar las políticas públicas, son aquellas que ponen en práctica una “repetición natural” de sus actividades, constituyéndose como un punto de encuentro entre el Estado y la sociedad civil, en una concepción del Estado que trasciende su

descripción en términos del aparato, y se ubica en un contexto de relaciones de dominación que garantiza la reproducción del sistema (O'Donnell, 1978:1176). Este rol de las administraciones públicas aplica para nuestro estudio de caso. Como mencionamos previamente, la actividad principal de la UCAR es la formulación y ejecución de programas y proyectos con financiamiento internacional destinados al sector de la agricultura y al desarrollo rural. En ese marco, y en tanto “repetición natural” de sus actividades, identifiqué una oportunidad de oportunidad al acreditarse a organismos internacionales que financian programas de adaptación y mitigación al cambio climático (Fondo de Adaptación, Fondo Verde para el Clima) y, en el caso particular del PPSH implementado por el Proyecto ADAPTANEA, se estableció como punto de encuentro entre distintas áreas del Estado nacional y provincial, como así también empresas privadas. La reproducción del sistema se garantiza en tanto y en cuanto el Estado, a partir de las áreas intervinientes, genera las condiciones para abrir un nuevo mercado, como es el caso de la provisión de seguros hortícolas para actividades bajo cubierta. En ese sentido, la aprobación de este tipo de pólizas por parte de la Superintendencia de Seguros de la Nación sirve de hito fundamental.

En lo referente a las **lecciones aprendidas**, uno de los principales elementos a destacar del PPSH fue que se sentaron las bases para generar un cambio de paradigma en el pequeño productor, quien antes no consideraba la idea de un seguro como una opción viable, ni tenía experiencia con este tipo de herramientas. No obstante, esta experiencia no colmó de manera total la expectativa de los productores, aunque sí admitieron que les sirve para paliar una pequeña parte de las consecuencias del cambio climático que afecta sus cultivos. La mayor crítica esgrimida por los productores es que no consiguieron tener una cobertura de seguro a la altura del daño que sufren. Sobre esto, las compañías de seguro remarcaron que el producto todavía es perfectible y es considerado como “en desarrollo”, ya que queda por delante mucho trabajo en cuanto a mejorar los cálculos, la operatividad, las comunicaciones y las gestiones.

En este sentido, es certero afirmar que el proyecto ha sido un ejercicio positivo en lo que respecta a la articulación entre diferentes actores (tanto públicos como privados), a partir de la cual se ha podido alcanzar el producto que fuera propuesto en el diseño del proyecto. Pero también, caben destacar algunas observaciones: por un lado, existe una gran expectativa por recibir ayuda para fortalecerse ante las adversidades climáticas y los efectos que éstas producen en sus cultivos; y por otro lado, una vez comenzada esta experiencia piloto, se percibe incertidumbre en su modo de operar y las respuestas que pueda darles. Junto a esta incertidumbre, la cobertura brindada fue cuestionada por los productores, ya que las empresas aseguradoras solo cubrieron los insumos para la reposición de la producción y un tercio de los plásticos. Cabe destacar que la prima cobrada fue elevada, en torno al 10% en ambas campañas. Otro elemento a tener en cuenta para futuras experiencias es la mejora de la comunicación entre todos los actores, pero sobre todo hacia los destinatarios.

Con relación a la demanda, existe una falta de conciencia aseguradora por parte de los productores y de valoración de las coberturas de seguro como instrumento estabilizador de los ingresos. En contraposición, los funcionarios señalan que existe una cultura de solidaridad de ayuda al Gobierno Provincial la que, en caso de eventos generalizados, ha llegado a los productores, aplicando las leyes de Emergencia Agropecuaria. Además, la falta de mercados transparentes de precios de productos regionales y los factores climáticos provoca volatilidad en sus ingresos, lo cual afecta la supervivencia de la familia y su permanencia en el medio rural. Todos los actores intervinientes coinciden en que es necesario un plan piloto de no menos de tres o cuatro años para ir saldando las mencionadas incertidumbres y hábitos incorporados respecto a la ley de emergencia de manera paulatina.

A continuación llevaremos a cabo un breve detalle de los factores que facilitan la **replicabilidad** de la experiencia, como así también aquellos factores que es necesario tener en cuenta:

- La primera condición es la aprobación por parte de la SSN de la póliza de seguro hortícola bajo cubierta para productores familiares, que es de aplicación para todos los productos hortícolas en todas las regiones del país.
- Es necesario comunicar de manera permanente, en un lenguaje accesible y a través de distintos formatos (telefonía móvil, radio, diarios regionales) el alcance y las propiedades de las coberturas, tales como vigencia de la póliza, características de las franquicias, sumas aseguradas, aspectos deducibles, políticas respecto a la acumulación de siniestros.
- Respecto al relevamiento de productores, sería apropiado establecer vínculos con organizaciones y cooperativas de productores, para que cumplan un rol de agentes de difusión de la propuesta, como así también de recopiladores de demandas y sugerencias por parte de los productores.
- Para futuras experiencias sería apropiado llevar a cabo licitaciones plurianuales o con conectividad anual debidamente establecida, a fin de lograr una continuidad en la cobertura entre las distintas campañas.
- Una condición para la replicabilidad es la reducción sustancial de la prima (alrededor del 10% en ambas campañas), a fin de crear un producto atractivo.

En relación con **la sostenibilidad** de la propuesta, el elemento fundamental es la obtención de los recursos económicos que permitan subvencionar el PPSH a partir de la finalización del proyecto ADAPTANEA en diciembre del 2018. En ese sentido, es necesario resaltar que no puede pensarse un producto sin que el Estado subvencione la póliza hasta que el plan piloto alcance una madurez tal que las compañías cubran un mayor porcentaje del costo de producción. De esta manera, es necesario que se conciba a la ganancia del Estado como un objetivo a largo plazo, ya en tanto los montos destinados a Emergencia Agropecuaria en la zona objetivo serían sustancialmente menores, habida cuenta la consolidación de un

sistema sustentable de transferencia de riesgo en un escenario a futuro en donde se prevé aumentos de temperatura a mediano y largo plazo.

Si bien el Proyecto finaliza el 31 de diciembre del 2018, no está previsto que el mismo financie una tercera campaña. Como medidas alternativas, y ante la negativa del Gobierno Nacional para continuar con la subvención total de la póliza, el gobierno de Corrientes analiza la continuidad del plan piloto pero con algunas modificaciones. En particular evalúa la posibilidad de brindar una subvención total a los productores de hasta media hectárea bajo cubierta, y otorgar una subvención parcial, con un porcentaje a definir, para los productores de media hectárea a una hectárea bajo cubierta.

La negativa por parte del Gobierno Nacional para continuar con la financiación del PPSH nos sirve de divaje para abordar las reformas estatales vinculadas al desarrollo rural y a la agricultura familiar en el período 2015-2017 que, a su vez, sirven de ejemplo para analizar como el Estado vuelve a procesar y condensar poderes que emergen de la sociedad (O'Donnell 2010:78), y garantizar la reproducción de un conjunto de relaciones sociales en el marco de una matriz político-social. Ante la asunción de un gobierno con posturas diametralmente opuestas a las sostenidas por el gobierno anterior, la matriz estatal se ve modificada de manera sustancial, a fin de corresponderse con la nueva relación de poder específica entre los actores sociales (Abal Medina 2012:36). Como vimos a lo largo de la tesis para dos períodos históricos diferentes (1991-2002 y 2002-2015, tomando como referencia para el cambio de período la recuperación del piso de estatidad y de las capacidades estatales) el Estado, como ideal abstracto, debe ser concebido como la instancia política que articula un (en este caso, nuevo, o en su defecto resignificado) sistema de dominación social. (Oszlak 2008:117).

El primer elemento a tener en cuenta es la nueva modificación de la Ley de Ministerios (N° 22.520), por la que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca se convierte en Ministerio de Agroindustria. El cambio del nombre, por demás simbólico, implica la eliminación

de las ramas primarias de la economía como ámbito directo de trabajo por parte del Ministerio.

En segundo lugar, el nuevo Ministerio resultó en uno de los más afectados por los despidos de personal. En el área de Agricultura Familiar en particular se registraron alrededor de 3000 despidos, de los cuales hubo apenas algunos reintegros puntuales en las delegaciones provinciales<sup>56</sup>. Por otra parte, los despidos en el INTI afectaron directamente agricultura familiar. En una entrevista radial citada por el diario *La Nación* en una publicación hecha el 15 de febrero del 2018<sup>57</sup>, el presidente del organismo, Javier Ibáñez, confirmó que el organismo que dirige decidió “discontinuar” el área específica dedicada a la agricultura familiar porque “no es el foco del INTI”, y porque se superpone con el trabajo del INTA. De hecho, seis de los siete integrantes del Programa de Tecnología Industrial para la Agricultura Familiar, de los cuales cuatro trabajaron en forma directa con el componente 1.1 del Proyecto ADAPTANEA, difundiendo tecnologías de acceso al agua para productores familiares de subsistencia.

En un plano más institucional, la Secretaría de Agricultura Familiar fue el área que sufrió los cambios de manera más drástica y extendida. En primera instancia, se eliminó la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (*Página 12* 12/02/2016), encargada de generar instancias de diálogo y participación con las organizaciones de la agricultura familiar a través del FONAF, con el objetivo de cortar el vínculo centralizado y de intermediación de las organizaciones con un perfil más reivindicativo o gremial, para establecer un contacto descentralizado con organizaciones locales a través de las coordinaciones provinciales. En segunda instancia, hubo un proceso de fusión de las secretarías de Coordinación con las de Desarrollo Territorial y la de Agricultura Familiar a fines de octubre del 2016. En este contexto, el primer Secretario de Agricultura Familiar, Oscar Alloati, renunció a su cargo a menos de un año de asumir, mientras que su reemplazo, Juan Manuel Pomar, asumió seis meses después

---

<sup>56</sup> Una nota de Clarín publicada el 10/02/2016 sostenía que el Ministerio era un “refugio de favores políticos”.

<sup>57</sup> <https://www.lanacion.com.ar/2109211-los-despidos-en-el-inti-tambien-alcanzan-a-la-agricultura-familiar>, visitada el 21/02/2018.

como Subsecretario de Agricultura Familiar dentro de la nueva “Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial”, y presentó su renuncia el 31/12/17, sin haber sido reemplazado al momento de escribir estas líneas<sup>58</sup>. En ese sentido, referentes de organizaciones campesinas denunciaron que el “magro presupuesto asignado representa una sentencia de muerte para la Agricultura Familiar (*Ámbito Financiero*, 12/10/16).

Con respecto a la UCAR, si bien solo había presentado cambios en la Coordinación a principios del 2016, sin verse afectada ni su estructura ni sus funciones, el decreto N° 945/17, publicado el 17 de noviembre de 2017, cambia de raíz esta situación. En su artículo 1° ordena que los organismos que “...ejecuten programas y proyectos con financiamiento externo multilateral, bilateral o regional y/o proyectos de participación público-privada a través de las unidades ejecutoras creadas a tal efecto, centralizarán la gestión y ejecución operativa, administrativa, presupuestaria y financiera-contable, comprendiendo las cuestiones fiduciarias y legales, sobre cumplimiento de las cuestiones ambientales y sociales, los procedimientos de contrataciones, como así también, la planificación, programación, monitoreo y auditoría de dichos programas y proyectos, a través de sus respectivas Subsecretarías de Coordinación Administrativa...” de cada Ministerio. En su artículo 2°, indica que “...las funciones de coordinación y ejecución técnica de los programas y proyectos con financiamiento externo multilateral, bilateral o regional y/o proyectos de participación público-privada, actualmente desarrolladas por las unidades ejecutoras técnicas o por las áreas técnicas de unidades ejecutoras de programas, serán llevadas a cabo por las Secretarías y Subsecretarías o áreas equivalentes”.

La propuesta presentada a la Secretaría de Coordinación Interministerial de Jefatura de Gabinete de Ministros el 19 de febrero del 2018 (en función de lo establecido por la decisión administrativa de JGM N° 1097/17, que instrumenta el decreto 945/17) indica que la UCAR pasaría a tener un rango de Dirección Nacional dependiente de la Subsecretaría de

---

<sup>58</sup> 21 de Febrero del 2018.

Coordinación Técnica y Administrativa, con dos direcciones de líneas a su cargo, una encargada de la coordinación administrativa, legal y fiduciaria de los programas con financiamiento internacional (es decir, aquellas actividades comprendidas en el artículo n° 1 y que implican el núcleo de las negociaciones con todos los organismos de financiamiento internacional) y una dirección de línea destinada a la implementación técnica de los programas. Esta segunda dirección de línea sería la encargada de articular, de manera subordinada, el trabajo entre cada uno de los programas y las respectivas Secretarías o subsecretarías que tengan una temática afín, acorde a lo planteado en el artículo N°2 del decreto.

Si bien es muy apresurado realizar evaluaciones ante decisiones que todavía no han sido implementadas de manera efectiva, si es posible plantear algunos interrogantes. En primer lugar, se plantean ciertas inquietudes respecto a cuál será el destino de aquellos trabajadores de áreas administrativas, de soporte y/o transversales (como es el caso de los aspectos ambientales y sociales). Con esta nueva disposición, y la manera en que fue instrumentada, cabe la posibilidad de que varios puestos se encuentren duplicados o triplicados, habida cuenta que ya existe personal del Ministerio que ya realiza tareas similares. En función de lo planteado con la SAF y con el INTI, las previsiones no serían las mejores.

En segundo lugar, cabe la posibilidad de que muchos programas, por su propia especificidad, deban responder técnicamente a distintas subsecretarías y/o secretarías. Por ejemplo, el PROICSA, que en sus componentes I a IV promueve la competitividad del sector azucarero del NOA a través de una estrategia de transformación y diversificación productiva, debería seguir las indicaciones de la Secretaría de Alimentos y Bioeconomía, pero su componente V, destinado a fortalecer las cooperativas de agricultores familiares que proveen la materia prima a los ingenios, debería articularse con la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial. A su vez, el PRODAF, que trabaja con cuatro cadenas de valor (tambara y cítrica en Entre Ríos, algodónera y ganadera en Chaco) debería acatar las indicaciones de tres subsecretarías distintas (Agricultura, Ganadería y Lechería). Será un

interesante ejercicio analizar de ahora en más los procesos de conflictos, negociación y acuerdos entre distintas instancias dentro de un mismo Ministerio.

En tercer lugar, gracias a su experiencia como organismo encargado de formular y ejecutar programas con financiamiento internacional, la UCAR pudo acreditarse como Entidad Nacional de Implementación ante organismos tales como el Fondo de Adaptación y el Fondo Verde para el Clima. A partir de las nuevas normativas, se abre un gran interrogante respecto a si la nueva dirección de programas con financiamiento internacional dependiente del MINAGRO pueda seguir detentando ese rol.

En función de lo planteado anteriormente, Nogueira *et al* (2017:46-52), consideran que existe una tendencia a mantener las estructuras en tanto espacios institucionales, mientras que aquello que está en duda es el carácter de las acciones que surgen de estas organizaciones, en función de los presupuestos asignados, el lugar de la agricultura familiar en el nuevo organigrama y el perfil de los funcionarios designados. Por lo tanto, los autores concluyen que estamos frente a una *institucionalidad aparente* que, en realidad, muestra un *vaciamiento* de las acciones emprendidas durante el gobierno anterior<sup>59</sup>. A su vez, este proceso de vaciamiento indica un viraje rápido y radical a una concepción de la agricultura familiar de tipo empresarial, acorde a lo que se espera de un Ministerio de Agroindustria.

En la coyuntura actual (2015-2017), este viraje vuelve a poner en discusión la concepción de la agricultura familiar como *concepto* por parte de los organismos estatales en favor de su perfil económico, pero con una salvedad. El objetivo ya no sería incorporar a los agricultores familiares a una cadena de valor, o en su defecto fortalecer su capacidad para brindar un mejor producto al mercado, sino trabajar con una “agricultura familiar” que tenga

---

<sup>59</sup> De manera sintética, los autores (2017:42) afirman que durante el período 2004-2014 hubo una jerarquización creciente de la Agricultura Familiar a partir de tres elementos: 1) la influencia de los organismos internacionales, que incorporaron en sus agendas los temas vinculados con la producción familiar y sus organizaciones en el marco de las discusiones en tomo al desarrollo rural de los territorios; 2) la recuperación de las capacidades del Estado Nacional en cuanto a las orientaciones de las políticas; y 3) la acción de las organizaciones rurales que comenzaron a identificarse con la agricultura familiar como categoría social y política que trasciende lo estrictamente económico y pampeano. Todos estos puntos, con mayor hincapié en el segundo, fueron tratados a lo largo del presente trabajo.

la capacidad de brindar valor agregado, es decir, ser un sujeto, individual o colectivo, con capacidad de innovación y emprendedor. Esto, indefectiblemente, implica considerar a la agricultura familiar por fuera de las definiciones planteadas por Obschatko *et al* (2009) o por el RENAFA, ya que el capital económico, social y cultural requerido para “innovar” y “emprender” es superior y que, por caso, no tienen los destinatarios del PPSH. En consonancia, los cambios institucionales dentro de la SAF parecieran haber desplazado el carácter político de las organizaciones en su vínculo con el Estado y estar transformando paulatinamente las herramientas de acceso a derechos e inclusión ciudadana en instrumentos de asistencia a la pobreza.

La institucionalidad en torno a las problemáticas del desarrollo rural y la agricultura familiar fue instalada a lo largo de 25 años (1991-2015), pero no fue consolidada, como es posible observar en el período 2015-2017. Gracias a esa instalación previa, fue posible incorporar a partir del 2011, aunque de manera residual, la perspectiva del cambio climático en los programas de desarrollo rural que, en su mayoría, concebían al agricultor familiar como un sujeto económico. En un contexto de institucionalidad aparente y vaciamiento, se abren grandes interrogantes respecto a la posibilidad de implementar políticas públicas de adaptación al cambio climático que tengan como destinatarios a agricultores familiares que pasarían a ser considerados como sujetos de políticas meramente asistencialistas.

## BIBLIOGRAFIA:

### Documentos Académicos:

- ABAL MEDINA, Juan Manuel (2012): "El Estado", en Abal Medina, Manuel; y Cao, Horacio (comps.), *Manual de la Nueva Administración Pública*. Editorial Ariel, Buenos Aires, Argentina.
- ADAM, Silke y KRIESI, Hanspeter (2010): "El Enfoque de Redes", en Sabatier, Paul (comp.), *Teoría del Proceso de las Políticas Públicas*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- AGUILAR, Soledad y SCARDAMAGLIA, Virginia (2014): *Financiamiento Internacional para el Cambio Climático en la Argentina*. Grupo de Financiamiento Climático LAC. Disponible en: <http://informes.gflac.org/argentina/analisis-internacional/>
- ALMIRON, Luis Ramón (2017): "Gestión de riesgos. Experiencia en Corrientes sobre Seguros para siniestros climáticos en Horticultura", Facultad de Ciencias Veterinarias y Facultad de Ciencias Agrarias– Universidad Nacional del Nordeste. *Ponencia presentada en V Conferencia Regional de Economía Agraria, octubre de 2017, Chile*.
- ARIAS, Diego y COVARRUBIAS, Katia. (2006): "Seguros agropecuarios en Mesoamérica: una oportunidad para desarrollar el mercado financiero rural", BID.
- ATRIO, Jorge y PICCON, María Sol (2008): "De la Administración Pública a la Gerencia Pública. El Porqué de la necesidad de gestionar la transición"; disponible en Revista del CLAD *Reforma y Democracia N°42*, Octubre.
- BARSKY, Osvaldo (2009): *Políticas Agrarias en América Latina*, Editorial Imago Mundi, Buenos Aires.
- BERNAL, Federico (2008): "La Sojización de la República Argentina"; Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CLICeT). Disponible en: [http://www.cienciayenergia.com/Contenido/pdf/080602\\_fb\\_agro.pdf](http://www.cienciayenergia.com/Contenido/pdf/080602_fb_agro.pdf)
- BOURDIEU, Pierre (2014): *Sobre el Estado, cursos en el College de France (1989-1992)*, Editorial Anagrama, Buenos Aires, Argentina.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (2008): "La Reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control"; en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas*

*Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2009): "From Old to New Developmentalism in Latin America"; en Ocampo, José Antonio, *Handbook of Latin American Economics*, Oxford Press University, Oxford, Inglaterra. Disponible en:  
[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.08.New\\_DevelopmentalismLatin\\_America-TD193.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.08.New_DevelopmentalismLatin_America-TD193.pdf)
- CAF (2013): *Programa de Adaptación al Cambio Climático*. Disponible en <http://publicaciones.caf.com/media/37041/cambio-climatico.pdf>
- CAMOU, Alberto (2001): *Los Desafíos de la Gobernabilidad*. FLACSO/IISUMAN. Editorial Plaza y Valdez.
- CARMAGNANI, Marcelo (2008), "La agricultura familiar en América Latina" en *Problemas del Desarrollo revista latinoamericana de Economía*, volumen 39, número 153.  
<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LOS%20DESAFIOS.pdf>
- CEÑA, Felisa (1993): "El Desarrollo Rural en Sentido Amplio", en *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del Siglo XXI. Congresos y Jornadas N°32*. Andalucía, España.
- CEPAL (2009): *"La Economía del cambio Climático en América Latina y el Caribe"*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2015): *"Medidas de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe"*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CRAVIOTTI, Clara (2002), "Configuraciones socio-productivas y tipos de pluriactividad: los productores familiares de Junín y Mercedes" *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, número 17.
- CRAVIOTTI, Clara (2013): *La Agricultura Familiar en Argentina: ¿fortalecimiento institucional y debilitamiento estructural?* Ponencia presentada al Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Santiago de Chile.

- DE JANVRY, Alain; FAJARDO, Darío; ERRAZURIZ, María y BALCAZAR, Fernando (1991): *Campesinos y Desarrollo en América Latina. Proceso Global, en DRI en Colombia*. Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- ESTEVEZ, Alejandro (2003): "El Nuevo Management Público después de la Reforma del Estado Argentina". Disponible en:  
<https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/EL%20NMP%20luego%20de%20la%20reforma%20Argentina%202003.pdf>
- EVANS, Peter (2008): "El Estado como Problema y como Solución"; en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- FAO (2007): *Adaptation to Climate Change in Agriculture, Forestry and Fisheries, perspective, framework and priorities*. Disponible en:  
[http://www.fao.org/nr/climpag/pub/adaptation\\_to\\_climate\\_change\\_2007.pdf](http://www.fao.org/nr/climpag/pub/adaptation_to_climate_change_2007.pdf)
- FLEURY, Sonia (2002): "El Desafío de la Gestión de Redes de Políticas Públicas", publicado en la *Revista Instituciones y Desarrollo N°12 y 13*, páginas 1-27.
- FONAF (2006), *Lineamientos generales de políticas públicas orientadas a la elaboración de un plan estratégico para la agricultura familiar*, Documento, Buenos Aires, Agosto.
- FRIEDMAN, Harriet (1981): "The family in advanced capitalism: outline of theory of simple commodity production in agriculture", publicado en *American Sociological Association*, Toronto, Canadá.
- GARRETON, Manuel (2002): "La Transformación de la Acción Colectiva en América Latina". En *Revista de la CEPAL N°76*, abril 2002. Santiago de Chile.
- GONZALEZ, Meliza (2014): "Gestión del Riesgo y Construcción de Resiliencia en la Agricultura Familiar"; en SALCEDO, Salomón y GUZMAN, Lya, *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*". FAO, Santiago, Chile.

- GRAS, Carla y HERNÁNDEZ, Valeria (2013): “Los Pilares del Modelo Agribusiness y sus Estilos Empresariales”, en Gras y Hernández (comp.), *El Agro Como Negocio, Producción, Sociedad y Territorios en Globalización*. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina.
- GROTTOLO, Leonardo (2010): “Neodesarrollismo y rol del Estado (Argentina 2003-2010)”, trabajo preparado para el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010. Disponible en:  
<http://webiigg.sociales.uba.ar/sepure/Publicaciones/PONENCIA%20ALACIP%202010%20LG.pdf>
- GUDYNAS, Eduardo (2011): “Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa”. Publicado en LANG, Miriam y MOKRAMI, Dunia (comp.), *Más Allá del Desarrollo*, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas de Desarrollo. México.
- GUDYNAS, Eduardo (2012): “Estado Compensador y Nuevos Extractivismos: Las ambivalencias del progresismo latinoamericano”. Revista *Nueva Sociedad* N°237, pp. 128-146. Disponible en [http://nuso.org/media/articles/downloads/3824\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3824_1.pdf).
- GUTIERREZ, Ricardo e ISUANI, Fernando (2013): “Luces y Sombras de la Política Ambiental Argentina entre 1983 y 2013”, *Revista SAAP Vol. 7 N°2*, pp. 317-328. Buenos Aires.
- GUZMAN, Sandra (2016): “Financiamiento Climático: Retos y Oportunidades para la Argentina”. *Informe Ambiental Anual 2016 FARN*, pp. 43-56. Disponible en <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2016/07/03Guzma%CC%81n.pdf>
- IAZZETTA, Osvaldo (2005): “El Gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes”, revista *Temas y Debates* N°10, Rosario.
- IICA (2015): *Cambio Climático y Agricultura en la Argentina: Aspectos institucionales y Herramientas de Información para la Formulación de Políticas*. Documento Institucional elaborado por Obschatko, Edith, Basualdo Adriana y Kindgard, Adolfo. Ediciones IICA, Buenos Aires, Argentina.
- INTA (2005). *Programa nacional de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar*, Documento Base, Buenos Aires.

- INTA (2016): *Agua de calidad con equidad: Experiencias, debates y desafíos sobre acceso, tratamiento y uso del agua para la agricultura familiar en América Latina*. Ediciones INTA, Buenos Aires.
- IPCC, 2007. *Fourth Assessment Report: Climate Change*. Disponible en [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_synthesis\\_report.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm)
- IPCC (2012): *Gestión de los Riesgos de fenómenos meteorológicos extremos y desastres para mejorar la adaptación al cambio climático*. Resumen para responsables de políticas. Informe especial del IPCC. Disponible en: [https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/IPCC\\_SREX\\_ES\\_web.pdf](https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srex/IPCC_SREX_ES_web.pdf)
- IPCC, 2014. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.
- LAHERA, PARADA, Eugenio (2002): *Introducción a las Políticas Públicas*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- LANCIERI, Lisandro y NAVA, Oscar (2005): “El Seguro Agrícola en las Economías Regionales”. Publicación correspondiente al Primer Congreso Nacional en Riesgo y Seguro Agropecuario. Disponible en: <http://www.ora.gov.ar/archivos/Seguroeconreg.pdf>
- LATTUADA, Mario; RENOLD, Juan Mauricio; BINOLFI, Luciana y DE BIASI, Adriana (2006): “Limitaciones al Desarrollo Rural Territorial en contextos de políticas sectoriales neutras o negativas”, en MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo y LATTUADA, Mario (comp.), *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorios*. Editorial Ciccus, Buenos Aires.
- LATTUADA, Mario y NOGUEIRA, María Elena (2011): “Capacidades Estatales y Políticas Públicas, una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina Contemporánea (1991-2011)”. Disponible en *Estudios Rurales*, publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural, pp. 30-54, Bernal.
- LATTUADA, Mario; MÁRQUEZ, Susana y NEME, Jorge (2012A): *Desarrollo Rural y Política, Argentina desde una perspectiva de gestión*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires, Argentina.

- LATTUADA, Mario, NOGUEIRA, María Elena y URCOLA, Marcos (2012B): “Rupturas y Continuidades en la Gestión del Desarrollo Rural: Consideraciones acerca del rol del Estado (1991-2001). Revista *Ava* N°21, Posadas, Argentina. Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-16942012000200001](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942012000200001)
- LATTUADA, Mario, NOGUEIRA, María Elena y URCOLA, Marcos (2013): “Del PNEA al PRODEAR: La Agricultura Familiar en el Marco de Tres Programas de Desarrollo en el Noreste Argentino (1991-2013)”, trabajo presentado en *las VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires.
- LATTUADA, Mario (2014): “Políticas de Desarrollo Rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones”. Publicado en Revista *Temas y Debates*, año 18, número 17, Universidad Nacional de Rosario. pp. 13-47.
- LEVI, Lucio (2005): “Gobierno”, en Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Tomo I, Siglo XXI Editores, México.
- MANN, Michael (1997): *Las Fuentes del Poder Social*, tomo II, Editorial Alianza, Madrid, España.
- MANN, Michael (2008): “El Poder Autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- MANZANAL, Mabel (2000): “Los Programas de Desarrollo Rural en la Argentina, posibilidades en el contexto de ajuste macroeconómico neoliberal”. En *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales* N° 78, Vol. XXVI. Septiembre, págs. 77-101, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- MANZANAL, Mabel; BASCO, Mercedes; ARQUEROS, Ximena y NARDI, Andrea (2003): “Los Pequeños Productores y la Institucionalidad para el Desarrollo Rural: alcances y propuestas” PROINDER, SAGPyA, Buenos Aires.
- MANZANAL, Mabel (2007): “El Desarrollo Rural en Argentina, una perspectiva crítica”. Trabajo presentado para el Workshop Internacional *Política Públicas e Desenvolvimento Rural No Cone Sul*. Porto Alegre.

- MANZANAL, Mabel y NARDI, María Andrea (2008): "Modelos de Intervención de los Proyectos de Desarrollo Rural en la Argentina a partir de 1995", en Schejtman, Alejandro; Barsky, Osvaldo (comps.), *El Desarrollo Rural en la Argentina, Un Enfoque Territorial*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- MANZANAL, Mabel (2009): "El Desarrollo Rural en la Argentina, Una Perspectiva Crítica". En Jalcione Almeida e João Dessimon Machado (organizadores), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur*, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, Porto Alegre, Brasil (e-book). Disponible en:  
  
<http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Manzanal%20DesRurP%20erspCrit,%20RedSur%202009.pdf>
- MANZANAL, Mabel y SCHNEIDER, Sergio (2011): "Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)". En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios N°34*, primer semestre, Buenos Aires, Argentina.
- MARRADI, Alberto; ARCHENTI, Nélica y PIOVANI, Juan Ignacio (2007): *Metodología de las Ciencias Sociales*. Emecé Editores, Buenos Aires, Argentina.
- MERLINSKY, Gabriela (2013): "La Cuestión Ambiental en Agenda Pública", en MERLINSKY, Gabriela (comp.), *Cartografías del Conflicto Ambiental en Argentina*, pp.19-55, Editorial Ciccus, Buenos Aires. Disponible en  
  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140228033437/Cartografias.pdf>
- MESSNER, Dirk (1999): "la Transformación Política del Estado y la Política en el Proceso de Globalización", en *Revista Nueva Sociedad* pp. 71-91.
- MORA ALFARO, Jorge (2013): *Desarrollo Rural y Ciudadanía Social: territorios, instituciones y actores locales*. FLACSO, San José, Costa Rica.
- MORATA, Francesc (1991): "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales", en *Documentación Administrativa*, N°224 y 225, páginas 153-166.
- NEIMAN, Guillermo (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.

- NEIMAN, Guillermo y QUARANTA, Germán, (2007): “Los Estudios de Caso en la Investigación Sociológica” En Gialdino, Vasilachis (comp.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Editorial Gedisa, Buenos Aires, Argentina.
- NOGUEIRA, María Elena (2013): “Agricultura Familiar y Políticas Públicas en la Argentina de los últimos años. Algunas reflexiones en torno a una relación compleja”. Publicado en Revista *Trabajo y Sociedad N°21*, Santiago del Estero.
- NOGUEIRA, María Elena (2015A): “Las Redes de Políticas Públicas como herramientas de análisis. Notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina (2008-2014). Revista *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, Vol. 2 N°1, páginas 51-75. Universidad Complutense de Madrid, España.
- NOGUEIRA, María Elena (2015B): “¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009-2014)”. Revista *Pampa N°11*, páginas 63-88. Santa Fe, Argentina.
- NOGUEIRA, María Elena (2016): “¿El ambiente como cuestión? Algunas reflexiones desde el análisis de políticas públicas para el caso argentino (2003-2015)”. Publicado en Revista *Gestión y Ambiente N° 19*, volumen 2, páginas 273-288. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/59200/60721>
- NOGUEIRA, María Elena, URCOLA, Marcos Andrés y LATTUADA, Mario (2017): La Gestión Estatal del Desarrollo Rural y la Agricultura Familiar en Argentina: Estilos de Gestión y Análisis de Coyuntura 2004-2014 y 2015-2017. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, Volumen 2, Número 4.
- NUÑEZ, Marcelo y ASPITIA (2013): *Manual para desarrollar capacidades institucionales en la gestión del riesgo agro empresarial*. San José, Costa Rica. IICA.
- OBSCHATKO, Edith; FOTI, María del Pilar y ROMÁN, Marcela (2006): *Los Pequeños Productores en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*. SAGPyA- IICA, Buenos Aires.

- OBSCHATKO, Edith (2007): "La importancia de la agricultura familiar en la república argentina", publicado en el documento *La agricultura familiar en los países del Cono Sur*, Asunción, IICA.
- OBSCHATKO, Edith; FOTI, María del Pilar y ROMÁN, Marcela (2009): *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. SAGPyA- IICA, Buenos Aires.
- O`DONNELL, Guillermo: (1978): "Apuntes para una teoría del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, nº 4, páginas 1157-1199.
- O`DONNELL, Guillermo (2010): *Democracia. Agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Editorial Prometeo, Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, Oscar (1984): *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de experiencias Latinoamericanas*. Estudios CEDES, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1997): "Estado y sociedad: nuevas reglas del juego", *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, nº 9, páginas 1-41. Caracas, Venezuela.
- OSZLAK, Oscar (1999): "De menor a mejor, el desafío de la segunda reforma del Estado", en *Revista Nueva Sociedad*, nº 160, pp. 1-18, Buenos Aires, Argentina
- OSZLAK, Oscar (2003): "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 42, nº 168, páginas 1-14. Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, Oscar (2004): *La Formación del Estado Argentino*. Editorial Ariel, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (2008): "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teóricos metodológicos para su estudio", en Acuña, Carlos (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- OSZLAK, Oscar y O`DONNELL, Guillermo (1984): "*Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de Investigación*". Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO N°4, Buenos Aires, Argentina.

- PEREZ, Endelmira (2001): "Hacia una nueva visión de lo rural", en GIARRACA, Norma (comp.), *¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?* Grupo de Trabajo de Desarrollo Rural, Colección Grupos de Trabajo de CLACSO.  
Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929125458/giarraca.pdf>
- PEREZ, Endelmira (2001): "Algunos elementos de análisis de la nueva ruralidad en América Latina". En: Edelmira Pérez y María Adelaida Farah (editoras). *La Nueva Ruralidad en América Latina*. Maestría en Desarrollo Rural 20 años. Bogotá.
- PIÑEIRO, Martín; MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto; TRIGO, Eduardo; TORRES, Filemón; MANCIANA, Eduardo y ECHEVERRIA, Rubén (1999): "La Institucionalidad en el Sector Agropecuario de América Latina: Evaluación y Propuestas para una Reforma Institucional", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. Disponible en: <http://core.kmi.open.ac.uk/download/pdf/6295047.pdf>
- PORRAS MARTINEZ, José Ignacio (2001): "Policy Network o Red de Políticas Públicas: Una Introducción a su Metodología de Investigación". En Revista *Estudios Sociológicos*, Volumen XIX, N°3, páginas 721-745. El Colegio de México A.C, Distrito Federal, México.
- POTH, Carla (2013): "Reconstruyendo la Institucionalidad del Modelo Biotecnológico Agrario: un enfoque sobre la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria". En Gras y Hernández (Comp.), *El Agro Como Negocio, Producción, Sociedad y Territorios en Globalización*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- PROINDER (2003): "Los Programas de Desarrollo Rural Ejecutados en el Ámbito de la SAGPyA". *Serie de Estudios e Investigaciones N°1*, Dirección de Desarrollo Agropecuario, SAGPyA, Ministerio de Economía y Producción. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: [http://www.proinder.gov.ar/productos/Biblioteca/contenidos/estinv.91.\(ebook\)%20los%20programas%20de%20desarrollo%20rural%20ejecutados%20en%20el%20%C3%A1mbito%20de%20la%20sagpya.pdf](http://www.proinder.gov.ar/productos/Biblioteca/contenidos/estinv.91.(ebook)%20los%20programas%20de%20desarrollo%20rural%20ejecutados%20en%20el%20%C3%A1mbito%20de%20la%20sagpya.pdf)
- QUARANTA, Germán (2003): "Reestructuración y trabajo en la producción lechera de la pampa húmeda bonaerense" *Revista Estudios del Trabajo*, número 23. Buenos Aires, Argentina.
- RAMILO, Diego (2011A): *Atlas: población y agricultura familiar de la región NEA*. Ediciones INTA. Buenos Aires, Argentina.

- RAMILO, Diego (2011B): *Atlas: población y agricultura familiar de la región Pampeana*. Ediciones INTA. Buenos Aires, Argentina.
- RAMILO, Diego (2011C): *Atlas: población y agricultura familiar de la región NOA*. Ediciones INTA. Buenos Aires, Argentina.
- RAMOS, Eduardo y ROMERO, José Juan (1993): "La Crisis del Modelo de Crecimiento y las Nuevas Funciones del Medio Rural", en *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del Siglo XXI. Congresos y Jornadas N°32*. Andalucía, España.
- REPETTO, Fabián (2004): "Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina". Documentos de Trabajo del INDES, BID.
- RIMISP (2004): "Síntesis de las Ponencias y del Debate del Seminario-Taller de Transformación Productiva e Institucional del Mundo Rural de la Argentina". 25 y 26 de Octubre, Buenos Aires, Argentina.
- ROMERO (2006:288): Cita disponible en la cuarta clase del Diploma Superior en Desarrollo Rural de FLACSO, página 3.
- ROTH DEUBEL, Andre Noel (2002): *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia.
- RYAN, Daniel (2014): "Política y Ambiente en Argentina, ¿un caso de baja politización? Análisis de la aprobación de las leyes de bosques nativos y protección de glaciares". *Revista Estado y Políticas Públicas N°3*, pp. 22-32. FLACSO Buenos Aires.
- SALAMON, Lester (ed.) (2002): *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press.
- SAUTU, Ruth (2005): *Todo es Teoría, objetivos y métodos de investigación*. Ediciones Lumiere, Buenos Aires, Argentina.
- SARTORI, Giovanni (2011): *Como Hacer Ciencia Política* Editorial Taurus, Madrid.
- SAyDS, (2015A). *Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

- SAyDS (2015B): Resumen Ejecutivo de la *Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Disponible en: <http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/3Com.-Resumen-Ejecutivo-de-la-Tercera-Comunicacion-Nacional.pdf>
- SCHEJTMAN, Alexander y Barsky, Osvaldo (2008): *El Desarrollo Rural en la Argentina. Un Enfoque Territorial*. Editorial Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.
- SCHIAVONI, Gabriela (2010): "Describir y Prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en Argentina." En MANZANAL, Mabel y NEIMAN, Guillermo (comp.), *Las Agriculturas Familiares del Mercosur. Trayectorias, amenazas y desafíos*. Editorial CICCUS, Buenos Aires, Argentina.
- SLUTZKY, Daniel (2008): "Situaciones Problemáticas de Tenencia de la Tierra en Argentina", PROINDER, Serie de Estudios e Investigaciones N°14, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.proinder.gov.ar/Productos/Biblioteca/contenidos/estinv.14.situaciones%20problematicas%20de%20tenencia%20de%20la%20tierra.pdf>
- SMA (2007): 2ª Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Secretaría de Medio Ambiente, Buenos Aires, Argentina..
- SOUZA, Celina (2006). "Políticas Públicas: una revisao da literatura", en *Sociologias* N°16, páginas 20-45.
- STAKE, Robert (1999): *Investigación con Estudios de Caso*. Ediciones Morata, Madrid, España.
- TORT, María Isabel y RPMAN, Marcela (2005): "Explotaciones Familiares: diversidad de conceptos y criterios operativos", en GONZALEZ, María del Carmen (comp.), *Productores Familiares pampeanos, hacia la comprensión de similitudes y diferencias zonales*, Astralib Cooperativa, Buenos Aires, Argentina.
- VERGARA, Walter; RIOS, Ana; TRAPIDO, Paul y MALARIN, Héctor (2014): "Agricultura y Clima Futuro en América Latina y el Caribe: Impactos Sistémicos y Posibles Respuestas", Documento de Debate IDB-DP-329, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5806/Agricultura%20y%20Cambio%20Climatico%20IDB-DP-329\\_es.pdf?sequence=2](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5806/Agricultura%20y%20Cambio%20Climatico%20IDB-DP-329_es.pdf?sequence=2)

- YIN, Robert (1993): *Case Study Research, design and methods*. Sage Publications, Thousand Oaks, California, Estados Unidos.
- WEBER, Max (1992): *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.
- ZURBRIGGEN, Cristina (2011): “La Utilidad del Análisis de Redes de Políticas Públicas”, *Revista Argumentos*, Año 24, N°66, páginas 181-208, UAM, México.

#### Documentos Oficiales:

- UCAR (2013A): *Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste de Argentina (NEA) ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad*. Documento oficial del proyecto presentando ante el Fondo de Adaptación de las Naciones Unidas. Disponible en:  
<http://www.ucar.gob.ar/images/docs/2016/Documento%20de%20Proyecto%20del%20Fondo%20de%20Adaptacion%20en%20Argentina.pdf>
- UCAR (2013B): Manual Operativo del Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI).
- UCAR (2016): Manual Operativo del Programa de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales (PISEAR).
- UCAR (2017C): Evaluación de Medio Término del Proyecto *Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste de Argentina (NEA) ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad*. Consultora a cargo: Penélope Vaca Avila. Disponible en:  
<http://www.ucar.gob.ar/index.php/en/biblioteca-multimedia/buscar-publicaciones/22-informes-de-gestion/2647-evaluacion-de-medio-termino-proyecto-del-fondo-de-adaptacion>
- UCAR (2017C): Manual Operativo del Programa de Desarrollo de la Cadena Caprina.
- UCAR (2017D): Manual Operativo del Programa de Inserción Económica de los Productores Familiares del Norte Argentino.

#### Fuentes Inéditas:

- NAVA, Oscar (2016): Informe de Asistencia técnica para la formulación y seguimiento del Plan Piloto de Seguro Hortícola para pequeños agricultores del NEA.
- NAVA, Oscar (2017): Segundo Informe de Asistencia técnica para la formulación y seguimiento del Plan Piloto de Seguro Hortícola para pequeños agricultores del NEA.

- UCAR (2017A): Informe inicial de la Sistematización de la Experiencia Piloto de Seguro Hortícola del Proyecto *Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste de Argentina (NEA) ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad*. Consultora a cargo: Marisa Diaz. Inédito a la fecha de entrega de la tesis.
- UCAR (2017B): Informe final de la Sistematización de la Experiencia Piloto de Seguro Hortícola del Proyecto *Adaptación y Resiliencia de la Agricultura Familiar del Noreste de Argentina (NEA) ante el Impacto del Cambio Climático y su Variabilidad*. Consultora a cargo: Marisa Diaz. Inédito a la fecha de entrega de la tesis.

**Normativa Citada:**

- Poder Legislativo Nacional:
  - Ley 22.520
  - Ley 26.509
  - Ley 27.341
  - Ley 27.118
- Poder Ejecutivo Nacional:
  - Decreto 1365/09.
  - Decreto 945/17.
  - Decisión Administrativa JGM 1097/2017.
- MINAGRI:
  - Resolución 45/09.
  - Resolución 245/10.
- Superintendencia de Seguros de la Nación:
  - Proveído N° 123.106/16

**Diarios Consultados:**

- Clarín.
- La Nación.
- Página 12.
- Ámbito Financiero.

## ANEXO I: Los Programas de Desarrollo Rural (PDR) en la Argentina (1983-2015)<sup>60</sup>

### Los PDR de primera generación en la Argentina, 1983-2007.

En la Argentina, un país de profunda raigambre agropecuaria, el desarrollo rural recién comenzó a constituirse como tema a partir de la reinstauración democrática en el año 1983<sup>61</sup>. Hasta ese entonces, la preponderancia social, política, económica y simbólica de la región pampeana, con su capacidad de generar excedentes en alimentos, tornaba invisible las problemáticas de las economías regionales, (Noroeste, Noreste, Cuyo, Patagonia), quienes eran ignoradas en el plano nacional no sólo por su escaso peso económico, sino también porque el grado de organización y acción colectiva obtenidos por parte de los productores de las citadas regiones no eran suficientes para que sus necesidades y reclamos obtuvieran un lugar en la agenda pública nacional.

El primer antecedente de Programas de Desarrollo Rural (PDR) que podemos mencionar es el **Programa Nacional Agropecuario (PRONAGRO)**, diseñado en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación (SAGPyA) en el año 1984. Dicho programa, que tenía por objetivo revitalizar las economías regionales extra-pampeanas, no logró concretarse por el embate combinado de medianos y grandes productores de la pampa húmeda, quienes creyeron ver afectados sus intereses ante la emergencia de actividades económicas agropecuarias que, desde su perspectiva, rivalizarían con las suyas. A su vez, la aparición del Plan Austral en el año 1985 significó el certificado de defunción del programa, ya que el plan ideado por el Ministro de Economía Juan Vital Sourrouille implicaba, entre otras medidas para la recuperación de la economía argentina, un fuerte estímulo para la inversión

---

<sup>60</sup> El presente anexo es un extracto del documento final presentado para la Diplomatura Superior en Desarrollo Rural de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), cohorte 2013. Aquellos PDR que no figuren aquí fueron mencionados previamente en los capítulos dos y tres de la presente Tesis.

<sup>61</sup> No obstante, cabe destacar la existencia de PDR anteriores a esta fecha, los cuales eran acciones y planes vinculados a propuestas de vinculadas al Desarrollo de la Comunidad y, posteriormente, con propuestas vinculadas al Desarrollo Rural Integral (DRI), tales como el Proyecto del Río Dulce en Santiago del Estero o el Proyecto del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior de Río Negro -IDEVI-. En los casos citados, la preocupación por la pobreza era menor, ya que el interés estaba centrado en la inserción en la actividad agroindustrial, mercantil y capitalista de los destinatarios (Manzanal 2009:02-03).

en áreas prioritarias y estratégicas, con el objetivo de fomentar la exportación de materias primas y productos con el fin último de aumentar la reserva de divisas. En ese marco, las economías regionales no contaban con la competitividad necesaria como para poder contribuir con dicho objetivo de forma inmediata (Manzanal 2009:03).

Hacia el año 1987, el Instituto Nacional de Tecnología Nacional Agropecuaria (INTA)<sup>62</sup> creó la **Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para Productores Minifundistas (Programa Minifundio)**, primer intento concreto de parte de la institucionalidad argentina por generar y validar tecnología agropecuaria y forestal para este tipo de productores. Esto significó un hecho histórico para INTA, ya que hasta ése entonces dicha organización tenía como único objetivo brindar asistencia a productores medianos y grandes (Manzanal 2000:81-84), en plena consonancia con los postulados de la Revolución Verde.

El Programa Minifundio<sup>63</sup>, que continúa hasta la actualidad, es un programa de alcance nacional que toma como población objetivo a las familias integrantes de unidades domésticas de producción agropecuaria en parcelas pequeñas, bajo cualquier forma de tenencia, y que producen para el mercado en condiciones de escasez de recursos, con poca tecnología disponible, dificultad para acceder a la toma de créditos, poco poder de negociación en los distintos mercados y una patente debilidad organizativa. Para tal fin, el programa propone mejorar la competitividad productiva, promover la diversificación e integración de procesos agroindustriales y el fortalecimiento de las organizaciones de productores minifundistas, sobre la base del desarrollo autosustentable.

---

<sup>62</sup> El INTA fue creado durante el gobierno de la Revolución Libertadora el 4 de diciembre de 1956, por medio del Decreto Ley 21.680/56, con el objetivo de “impulsar, vigorizar y coordinar el desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria y acelerar, con los beneficios de estas funciones fundamentales, la tecnificación y el mejoramiento de la empresa agraria y la vida rural” (<http://inta.gob.ar/sobre-el-inta/historia>). Su creación estuvo enmarcada dentro del llamado Plan Prebisch, (no necesariamente de inspiración desarrollista) y puede afirmarse sin temor a equivocarse que fue la única política pública que trascendió el primer gobierno de La Libertadora.

<sup>63</sup> A fin de simplificar la lectura, se deja constancia en la presente cita que la descripción de todos los programas mencionados proviene de diversas fuentes combinadas, tales como PROINDER (2003), Manzanal (2007), La ttuada *et al* (2012A) y las distintas páginas web mencionadas al final del trabajo.

Dentro del Programa Minifundio, los proyectos se ejecutan a través de tres líneas de acción: tecnología, capacitación y organización, con el objetivo de brindar respuestas a las necesidades vinculadas al autoconsumo, las producciones vinculadas al mercado, las actividades alternativas o de diversificación y los procesos agroindustriales.

A principios del 2000 había brindado su asistencia a 23.000 productores minifundistas. Dos años después, el programa mantenía servicios activos para 11.614 productores en 43 proyectos, 324 grupos, 49 cooperativas y ocho asociaciones. Ya para el 2010, el programa había alcanzado 1.200 destinatarios.

Otro programa del INTA de similares características e iniciado en la misma época (1990) es el **PROHUERTA (Promoción para la Autoproducción de Alimentos)**, el cual se inicia a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, quien le encomienda al INTA la formulación de un programa que esté dirigido a mejorar la situación alimentaria de la población pobre, tanto urbana como rural, a través de la autoproducción de alimentos.

El PROHUERTA tiene dos componentes: a) la autoproducción de hortalizas frescas y b) granja y otros alimentos obtenidos vía autoproducción. El primero constituye el componente inicial, siendo el de mayor envergadura, mientras que el segundo fue formulado en 1994 a partir de la propia demanda de los destinatarios, con el objetivo de incorporar aves de corral, piscicultura, frutales, aromáticas y producción de conservas de alimentos. En este marco, la asistencia que brinda el programa consiste básicamente en la entrega sin costo alguno de los insumos necesarios para iniciar la producción familiar o comunitaria, junto con la capacitación necesaria para efectuar las tareas.

Hacia el año 2011 aproximadamente 3.400.000 de personas fueron destinatarias del programa, radicadas en 1.920 municipios de todo el país, las cuales producen para el autoconsumo en 624.000 huertas y 125.000 granjas, con una participación de 700 técnicos y 19.000 promotores.

**El Programa de Apoyo Técnico a Pequeños Productores Agropecuarios del Noreste Argentino (PNEA)** fue el primer programa de la por entonces SAGyP, siendo ejecutado entre los años 1991 y 1997 y financiado en forma conjunta por el FIDA y por el BID. Su operatoria se basó en el otorgamiento de crédito supervisado con asistencia técnica a pequeños productores con superficies iguales o menores a 25 hectáreas dispuestos a conformar organizaciones no menores a cuatro personas. A su vez, el programa incluía apoyo a comunidades originarias y a distintos productores que quisieran titularizar sus tierras. La población destinataria alcanzó a las 6.200 personas de ambos sexos, superando en un 30% las previsiones iniciales. No obstante, según la oficina de evaluación independiente del FIDA (2009:10) "...la participación de los beneficiarios fue muy reducida, y que el programa logró una adopción limitada de las propuestas técnicas, por inadecuación de las mismas, la baja densidad de los extensionistas por productores, y por carecer de un enfoque unificado para las actividades de asistencia técnica."

**El Programa Social Agropecuario (PSA)** fue creado en el año 1993, y continúa en la actualidad pese a las numerosas modificaciones que ha tenido. Su población objetivo es de 160.000 productores minifundistas aproximadamente, los cuales constituyen el 40% del total de los productores agropecuarios argentinos. Dicha población objetivo se constituye por pequeños productores que residen en la Explotación Agropecuaria (EAP), perciben de la misma su ingreso principal, el cual no debe exceder en 2.5 veces el salario establecido para el peón rural, no cuentan con un elevado capital de explotación (no más de U\$S 20.000) y no emplea mano de obra asalariada de carácter permanente, ya que las actividades son realizadas por mano de obra familiar. Por otra parte, los objetivos específicos del PSA se encuentran orientados a: a) mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los productores minifundistas; b) aumentar la eficiencia productiva de las EAP's, a fin de mejorar los conocimientos y prácticas tecnológicas de los productos; c) aumentar los ingresos y disminuir los gastos familiares a partir de cuatro vías: mayor eficiencia productiva, aumento del

autoconsumo, mejoramiento de las condiciones de comercialización, y desarrollo de actividades post cosecha, a fin de incorporar valor agregado a sus productos, y avanzar en alternativas comerciales y nuevos productos; d) fomentar y afianzar la organización de los productores en asociaciones, para que sus demandas y acciones organizadas puedan generar mejoras a nivel sanitario, educacional, habitacional y económico-productivos.

Para llevar a cabo estos objetivos, el PSA impulsa el agrupamiento de productores, con el objetivo de superar las limitaciones de tierra, capital y capacidad de negociación. De hecho, fue el primer programa de alcance nacional para pequeños productores que combinó ayuda financiera con asistencia técnica y capacitación.

A partir de la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SsAF) en el año 2009, la estructura territorial del PSA sirvió de base para el asentamiento de las delegaciones de la Subsecretaría, conformándose en la columna vertebral de las acciones públicas en ese ámbito.

Por otra parte, el Programa Federal de Reversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (**Cambio Rural**) fue formulado a partir de una serie de estudios encargados al INTA (quien a su vez es el organismo ejecutor) por parte de las asociaciones gremiales patronales del agro, quienes estaban preocupadas por la crisis que atravesaba el sector hacia el año 1992. Su ejecución comenzó al año siguiente, y si bien su duración prevista era de cuatro años, a partir de las sucesivas prórrogas y modificaciones que ha tenido el programa continúa hasta el día de hoy. Su financiamiento proviene exclusivamente de recursos nacionales.

El objetivo planteado por Cambio Rural consiste en promover una mejora en la competitividad de las empresas de los pequeños y medianos productores, con el objetivo a corto plazo de promover el aumento neto de ingresos y sentar las bases de un crecimiento sostenido a largo plazo. A tal fin, el programa brinda asistencia técnica a los productores a través de una metodología grupal, a partir de la promoción de mejoras en la organización

productiva y en la capacidad empresarial, mediante el diseño de alternativas de reconversión, planificación y seguimiento de actividades. A su vez, el programa promueve la constante capacitación y entrenamiento, tanto de los profesionales involucrados como la de los productores agrupados, como así también una gran variedad de actividades de comunicación, difusión y participación. Por último, Cambio Rural fomenta el apoyo en áreas específicas, tales como análisis económico financiero, formas asociativas, diversificación, información, comercialización y desarrollo local.

Para el año 2010 el programa registraba en funcionamiento alrededor de 1.300 grupos, integrados por aproximadamente 14.000 productores agropecuarios.

En 1997 comienza a ejecutarse el Componente de Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental (**CAPPCA**) del Proyecto Forestal de Desarrollo, el cual se extendió hasta el año 2003. Dicho programa, ejecutado por la SAGPyA fue financiado en un 53% por el BIRF y en un 47% por el Gobierno Nacional. Este componente tenía a su vez cuatro subcomponentes: a) apoyo financiero no reintegrable para sostener la extensión y facilitar la adopción de nuevas tecnologías; b) extensión y transferencia de tecnología; c) proyectos de experimentación adaptativa y d) campañas de educación ambiental dirigidas a pequeños productores, población escolar y población en general.

El CAPPCA financiaba insumos y herramientas destinadas a proyectos agroforestales y forestales, pero no lo hacía en forma directa a los productores, sino a través de entidades que se encargaban de brindar asesoramiento técnico. Hacia diciembre del 2002 se habían registrado 1.054 productores, y se habían erogado \$743.427.

En 1998 se empieza a ejecutar el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (**PROINDER**), el cual se prolongó hasta el 2011, pese a que su duración inicial iba a ser de cinco años. Originalmente, el PROINDER, de alcance nacional, fue previsto como una continuación y una ampliación del PSA, pero se consolidó por cuenta propia sin llegar a

reemplazarlo, ya que sirvió para fortalecer la capacidad institucional, tanto a nivel provincial como a nivel nacional, de la SAGyP para las políticas de desarrollo rural.

El PROINDER financió actividades tales como: a) autoconsumo para beneficiarios sin experiencia previa de trabajo en forma grupal; b) producción de bienes y servicios para beneficiarios con y sin experiencia en trabajo grupal; c) infraestructura de uso comunitario vinculada directa o indirectamente a la producción; y d) asistencia técnica para la comercialización. En los casos b) y c) el objetivo explícito era lograr una complementariedad con el PSA, de tal forma que el Fondo de Apoyo a Iniciativas Rurales financiara inversiones, y, en caso de ser necesario, el PSA fuera el encargado de aportar el dinero para los gastos administrativos a través de créditos.

La primera etapa del PROINDER se cerró en el año 2007. Durante este período, el programa contó con un presupuesto total de 100 millones de dólares, de los cuales el 75% fue aportado por el BID y el 25% restante por el Gobierno Nacional. Hacia el año 2002 la cantidad total de beneficiarios ascendió a la suma de 16.938 productores.

Una segunda etapa se desarrolló entre enero del 2009 y junio del 2011, y contó con un financiamiento total de 54 millones de dólares (45 millones aportados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento –BIRF- y los 9 millones restantes por parte del Gobierno Nacional). Su objetivo consistía en incorporar 22.000 nuevos beneficiarios al programa (de los cuales un 50% correspondían a población vulnerable), mediante la ejecución de 3.000 proyectos prediales y 3.250 proyectos comunitarios. En esta segunda etapa los criterios para definir la población fueron ampliados, ya que a los pequeños productores y trabajadores rurales se les agregó la población rural no agropecuaria pobre, los cuales incluían a los productores de subsistencia, los indígenas rurales, los asalariados rurales de la rama agropecuaria y la población no agraria con NBI. En ese marco, hasta marzo del 2011 el programa registraba 39.691 familias beneficiarias con casi 100 millones de dólares.

El Programa para Productores Familiares (**PROFAM**) es un programa financiado y ejecutado por el INTA que comenzó en el año 2003 y que continúa activo hasta la actualidad. El mismo se encuentra dirigido a productores familiares que trabajan en su establecimiento agropecuario con la colaboración principal de la mano de obra familiar. Tanto por sus condiciones estructurales como por sus características socioculturales, los beneficiarios de este programa podrían ubicarse en un estrato intermedio entre los productores minifundistas y los medianos productores agropecuarios.

Los objetivos de este programa son: a) optimizar el empleo de técnicas productivas apropiadas; b) reforzar el autoconsumo; c) incrementar los ingresos de sus explotaciones; d) favorecer la vinculación con la agroindustria y e) mejorar la habilidad de organización hacia formas autogestionarias para acceder exitosamente a los mercados. Como se puede observar el PROFAM tiene un fuerte componente organizativo, con el fin de poner en marcha emprendimientos productivos comunitarios que permitan mejorar la competitividad de las unidades productivas.

Su presupuesto para anual para el año 2007, junto al Programa Minifundio, fue de alrededor de 6 millones de pesos, mientras que para el año 2010 se registraron alrededor de 700 grupos de productores que recibían asistencia.

Cabe destacar que los cuatro programas del INTA (Minifundio, Prohuerta, Cambio Rural y PROFAM) fueron reunidos a partir del año 2003 bajo el Programa Federal de apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (**PROFEDER**), el cual es el encargado de integrar las estrategias de extensión de dicho organismo. De esta forma, el programa trabaja con pequeños y medianos empresarios agropecuarios, productores familiares y productores minifundistas con población rural y urbana por debajo de la línea de pobreza.

Sus objetivos específicos inducen: a) promover y apoyar el fortalecimiento de la organización de los productores; b) participar en la promoción de la formación y fortalecimiento de redes locales de innovación y conocimiento a través de la concertación con

los actores locales; c) fortalecer los sistemas de contención técnica locales; d) promover y fortalecer los sistemas de capacitación permanente; e) contribuir a fortalecer un sistemas de información a nivel local y f) ofrecer herramientas de apoyo técnico para lograr una buena articulación con los sistemas de financiamiento.

Para el año 1999 la SAGyP, en conjunto con los ministerios de producción de las provincias de Misiones, Chaco, Formosa y Corrientes, comenzó a ejecutar el Programa de Desarrollo Rural del Noreste Argentino (**PRODERNEA**). Cofinanciado entre el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y los gobiernos nacionales y provinciales, el PRODERNEA fue una continuación y ampliación del PNEA.

En función de la experiencia adquirida a través del PNEA, el cual atendió con crédito a población que no estaba en condiciones de devolverlo, y la existencia del PSA y del PROINDER para la atención de los pequeños productores más pobres, el PRODERNEA se orientó hacia aquellos productores relativamente capitalizados en condiciones de evolucionar económicamente e insertarse competitivamente en los mercados. No obstante, a partir de su reformulación en el año 2003, y hasta su culminación en el año 2007 la definición de la población objetivo se amplió a todos los pobladores pobres del área del programa, y no solamente a los productores agropecuarios.

Los componentes del programa fueron los siguientes: a) servicios técnicos de apoyo a la producción, con tres subcomponentes (promoción y asistencia técnica, capacitación y comunicación y desarrollo comercial y agroindustrial); b) servicios financieros, fondos de crédito y fondos de apoyo a las comunidades originarias<sup>64</sup>. En ese marco, los proyectos podían ser productivos, comerciales, de servicios, de gestión administrativa agroindustriales y de producción de bienes y servicios rurales no agropecuarios.

---

<sup>64</sup> El PRODERNEA fue el primer programa de desarrollo rural que tuvo un componente, estrategias y presupuesto orientados exclusivamente a las comunidades originarias.

A partir de su reformulación el programa tomó un gran impulso. Como ejemplo podemos citar que entre 1999 y 2006 el total de beneficiarios de crédito y asistencia técnica fue de 7.486 (de los cuales un 83% fueron incorporados a partir del 2003), mientras que los beneficiarios de capacitación ascendieron a 14.988 personas (un 87% se incorporó a partir de la misma fecha). A su vez, el presupuesto ejecutado durante todo el período de ejecución del programa ascendió a la suma de 13,4 millones de dólares.

La reformulación en el año 2003 del PRODERNEA coincidió con el inicio de la ejecución presupuestaria del Programa de Desarrollo Rural del Noroeste Argentino (**PRODERNOA**), el cual, después de una modificación en el año 2006 y de dos prórrogas autorizadas por el organismo financiador (FIDA, quien aportó la mayor parte de los 18,5 millones de dólares con las que contaba el programa), culminó en el año 2012. Sus objetivos específicos fueron los siguientes: a) servicios de asistencia técnica (servicios de tecnología, servicio técnico para los beneficiarios, capacitación, información, servicios consultivos y comerciales, regularización de la tenencia de la tierra); b) servicios de asistencia financiera (obtención y gestión de créditos); c) programas especiales centrados en grupos vulnerables (campesinos indigentes).

Originalmente, el grupo objetivo del PRODERNOA estuvo conformado por 12.700 familias campesinas, con especial hincapié en grupos vulnerables y minorías étnicas (wichi, guaraní, quechua y aymará) siendo estas últimas las principales beneficiarias. A su vez, es posible distinguir dentro del programa tres grandes áreas de intervención: zonas de plantaciones muy extensas (caña de azúcar) y algunas de tabaco en Salta y Jujuy, estancias medias dedicadas a la producción de frutas, lácteos y tabaco y un grupo heterogéneo de pequeñas explotaciones que producen hortalizas, frutas, nueces, tabaco y ganado.

No obstante, es importante remarcar que estas realidades se diversificaron según cada provincia. En el caso de la provincia de Tucumán, los beneficiarios del programa se caracterizaron por pertenecer a un primer grupo poblacional de muy bajos recursos que se especializaban en la producción para el autoconsumo, y que destinaban al mercado los

ocasionales excedentes, por lo que su participación en el mercado era escasa y parcial. Este grupo poblacional tenía como objetivo principal garantizar la seguridad alimentaria de la familia, no contaban con capacidad de ahorro y debían complementar sus ingresos con trabajos extra-prediales, fueran temporarios o no.

Un segundo grupo poblacional de beneficiarios se encontraba conformado por productores un poco más capitalizados, pero con muy poca capacidad de reproducción ampliada. A su vez, sus relaciones con la economía eran regulares, ya que su estrategia privilegiaba la producción para el mercado de un producto principal, como mínimo, sin por ello dejar de producir una gama de otros productos para su consumo.

Por último, un tercer grupo de agricultura familiar era aquel constituido por productores con alguna capacidad de producción ampliada, con cierto stock de bienes de capital que le permitían algún grado de competitividad en su producción para el mercado. Sin embargo, su grado de vulnerabilidad socioeconómica era alto, ya que tenían dificultades para acceder a distintos tipos de bienes y servicios.

#### Los Programas de Desarrollo Rural de segunda generación en la Argentina (2007-2015):

El Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (**PRODEAR**), cofinanciado en parte por aportes locales (U\$S 25.100.00) y el FIDA (U\$S19.100.000), comenzó a ejecutarse tardíamente<sup>65</sup> en el año 2010 en el marco de la UCAR, y finalizó en el 2014. Abarcó las provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Chaco, Corrientes, Misiones, Córdoba, Santiago del Estero, San Juan, Mendoza y Salta.

Su objetivo general era apoyar la integración de las familias rurales pobres al entramado socioeconómico a través del desarrollo de las capacidades económicas de grupos y organizaciones conformados, a fin de mejorar los ingresos y las condiciones de vida. Para esto, el PRODEAR se centró en los pobladores rurales pobres de ambos sexos, mayores de 14 años y

---

<sup>65</sup> El PRODEAR tenía previsto su comienzo tres años antes aproximadamente, pero el retraso en la firma de convenios con algunas provincias, que terminaron siendo excluidas del mismo, ralentizó su ejecución.

con ingresos inferiores a dos salarios mínimos de un peón rural. Junto con las cuestiones de género y a la atención prestada a los jóvenes, este programa también tomó en cuenta a la numerosa población originaria radicada en las provincias objetivo. Se estima que los destinatarios directos ascendieron a 19.500 personas aproximadamente, de las cuales 4.000 formaron parte de distintas comunidades indígenas.

El PRODEAR contó con tres componentes: El primero, Fortalecimiento del Capital Humano y Social, tuvo como objetivo consolidar las organizaciones de la población destinataria que tengan fines económicos y que fueran capaces de gestionar negocios sostenibles. Para tal fin se promovió en primer lugar el financiamiento de los Servicios de Capacitación y Acompañamiento Técnico (no reembolsables) mediante la conformación de un Plan de Consolidación Organizacional, en segundo lugar la formación de jóvenes para que fueran promotores del Programa y a su vez potenciales destinatarios del mismo, transformándose en emprendedores, y en tercer lugar el Financiamiento No Reembolsable para proyectos comunitarios, mediante el Fondo de Apoyo a las Comunidades Aborígenes (FACA) y el Fondo para Iniciativas Comunitarias (FIC).

El segundo componente, el Desarrollo de Negocios Rurales, buscó impulsar en los destinatarios una visión proactiva hacia los mercados, promoviendo la participación de los productores organizados de la población objetivo en las cadenas de valor, servicios financieros y mercados dinámicos. A tal efecto el PRODEAR fomentó en primer lugar los Servicios de Asistencia Técnica Comercial, de Gestión y Productiva (todas ellas no reembolsables), mediante una Asesoría Técnica Permanente durante la formulación e implementación de cada plan de negocios, y una Asesoría Técnica Especializada para apoyar innovaciones y ayudar a resolver temas puntuales y de relativa complejidad. En segundo lugar, el PRODEAR buscó establecer a través de este componente los mecanismos necesarios para facilitar el acceso de las organizaciones a los mercados, apoyando la práctica en gestión comercial. Por último, este componente tuvo como objetivo financiar los planes de negocio elaborados por las

organizaciones con el apoyo técnico del caso, a través de dos líneas de financiamiento: el Fondo de Apoyo al Emprendimiento (FAE), que financió emprendimientos socioproductivos y comerciales; y el Fondo de Capitalización de las Organizaciones (FOCO), que buscó financiar con aportes no reembolsables la constitución de fondos de crédito administrados por diversas organizaciones de agricultores familiares.

El tercer componente, llamado Desarrollo Institucional, incluyó la gestión del Programa y a su vez busca promocionar las acciones impulsadas por el PRODEAR en los ámbitos locales, provinciales y nacionales, incidir en la generación de políticas orientadas a la reducción de la pobreza rural a nivel institucional y fortalecer las capacidades de las organizaciones e instituciones vinculadas al desarrollo rural, entre otras.

El Programa de Desarrollo Rural de la Patagonia (**PRODERPA**) fue formulado conjuntamente con el PRODEAR, pero a diferencia de éste comenzó a ejecutarse en las provincias de Chubut, Río Negro, Neuquén y Santa Cruz a partir del 2007 por la entonces SAGyP, con un financiamiento de 29 millones de dólares, de los cuales el FIDA aportó U\$9.00.000 y en menor medida los gobiernos nacionales y provinciales los U\$S 20.000.000 restantes. A partir del 2009 su ejecución pasó a manos de la Unidad de Cambio Rural, finalizó a mediados del 2014.

Compartió con el PRODEAR los destinatarios del programa, circunscribiéndose a la población rural pobre de ambos sexos mayores de 14 años, en conjunto con medidas específicas para las comunidades originarias de la región. A tal fin, el PRODERPA tuvo dos objetivos claros, en primer lugar contribuir a que tanto varones como mujeres rurales en situación de vulnerabilidad social se integren a la vida social y económica del país por medio de la producción y la organización (este último un aspecto fundamental tanto en el PRODEAR como en el PRODERPA); y, en segundo lugar, el PRODERPA buscó que los destinatarios desarrollen de capacidades que les permitan administrar sus emprendimientos y mejorar sus ingresos reales.

Para cumplimentar estos objetivos, el programa contó con una serie de herramientas, tales como:

- *Las Inversiones de Uso Colectivo*, las cuales constaron de Aportes No Reembolsables (ANR's) destinadas a organizaciones formales, a fin de constituir inversiones que redunden en beneficios de todos los asociados o que fortalezcan las capacidades de la organización solicitante.
- *Inversiones en Activos Fijos*, las cuales se orientaron al financiamiento, mediante ANR's o créditos blandos, de proyectos asociativos presentados por asociaciones no formales. Dichos proyectos debían ser destinados a la compra de activos fijos durables destinados a la producción, la comercialización o a la prestación de servicios no financieros.
- *Fondos de Capital Operativo para Organizaciones*, el cual operó con organizaciones formales de destinatarios con la madurez institucional necesaria como para autogestionar un fondo rotario de crédito para los miembros de las mismas.
- *Fondos de Contingencia*, los cuales fueron gestionados por las organizaciones destinatarias, y tuvieron por objetivo financiar mediante ANR's la recomposición de activos prediales u organizaciones afectados por contingencias adversas de cualquier índole, como así también el desarrollo de pequeñas obras de infraestructura y/o constitución de recursos de reserva o autoseguro.
- *Fondos de Promoción*, los cuales estuvieron destinados a financiar el capital de trabajo en los planes de desarrollo productivo, de acceso a los mercados y de desarrollo e implementación de seguros agrícolas que permitan una mejor administración del riesgo por parte de la población destinataria del proyecto.
- *Asistencia técnica y Capacitación para el Fortalecimiento de las Organizaciones* mediante ANR's.

- *Acceso a Mercados*: mediante ANR's se buscó financiar la participación de productoras y productores en ferias y eventos, con el objetivo de comercializar su producto. A su vez se previó la financiación de diseño gráfico, publicidad, conformación de canales de venta.

Tal como su nombre lo indica, el Proyecto de Integración de Pequeños Productores a la cadena vitivinícola (**PROVIAR**) buscó mejorar las condiciones de producción e integración de pequeños productores que subsisten con dificultades productivas y sin una adecuada integración a las cadenas de valor. A tal fin, fijó como objetivo principal el Fortalecimiento de la Articulación entre 3.000 pequeños bodegueros, debidamente integrados a diversos grupos asociativos, y 120 establecimientos concentradores y/o empacadores aproximadamente, todos ellos radicados en las provincias adheridas a la Corporación Vitivinícola Argentina (Mendoza, San Juan, La Rioja, Córdoba, Salta, Tucumán y Río Negro). El PROVIAR contó con una financiación de U\$75.000.000, de los cuales el 66% es un aporte del BID y el 33% restante es un aporte local y finalizó a mediados del 2014.

Para poder participar del Programa, los establecimientos debían poseer conocimientos específicos de la actividad, como así también de las dinámicas de mercado. A su vez, fue requisito que los establecimientos productivos cuenten con una antigüedad y presencia en los mercados no menor a dos años, contar a su vez con la capacidad de procesamiento necesaria como para implementar los planes de negocios propuestos.

Estos planes de negocios, financiados a través de ANR's, estaban destinados a mejorar la rentabilidad de los viñateros, propiciar su modernización tecnológica y fomentar su incorporación a la cadena de valor mediante estrategias asociativas. A esto se le sumó la asistencia técnica gratuita de ingenieros agrónomos especializados en el sector vitivinícola y la posibilidad de firmar contratos por diez años con alguno de los 120 establecimientos concentradores y/o empacadores, otorgándole previsibilidad al sector.

El Proyecto de Cooperación para la Armonización de Normas y Procedimientos Veterinarios y Fitosanitarios, Inocuidad de Alimentos y Protección Agropecuaria Diferenciada (**ARMONISAN**) busca facilitar los intercambios comerciales de índole agropecuario dentro del MERCOSUR y entre el MERCOSUR y la Unión Europea (UE), mediante el cumplimiento de reglamentos y procedimientos comunes, en línea con las normas internacionales, para los Estados Miembro de nuestra región. El primer memorando de entendimiento entre el MERCOSUR y UE fue firmado en el año 2001, pero la ejecución del mismo, con una financiación de 7.160.000 millones de euros (seis de ellos aportados por la UE) recién comenzó en el año 2006 y finalizó a mediados del 2014.

Por otra parte, el Banco Mundial, a través del préstamo BIRF 7520 AR, cofinanció junto con el gobierno nacional el **Proyecto de Manejo Sustentable de Recursos Naturales**, cuyo monto de financiamiento ascendió a la suma de U\$S25.000.000 y finalizó, prórroga aceptada mediante, a mediados del 2015. Este proyecto tuvo como objetivo contribuir al desarrollo sustentable del sector forestal argentino a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales de índole nacional, provincial y no gubernamental, con responsabilidades directas sobre el sector de bosques. A tal fin fijaron como objetivos específicos: a) desarrollar un marco y políticas de crecimiento sostenible del sector; b) planes de capacitación; y c) integración de pequeños productores a la cadena de valor forestal.

Como destinatarios del proyecto podemos enumerar a la Dirección de Producción Forestal del MINAGRI, a las distintas direcciones provinciales de bosques, a pequeños y medianos productores, a diversas asociaciones de productores, a ONG's, a institutos privados de investigación, al INTA y a las universidades con carreras forestales.

Este programa contó con tres componentes, los cuales se ejecutan por tres jurisdicciones distintas. El área de ejecución es amplio, y abarca la Mesopotamia, la región pampeana, el Delta, la región de Cuyo, los Andes Patagónicos, los Grandes Valles Irrigados Patagónicos, el Noroeste y la región Chaqueña.

**El Componente I, “Bosques Nativos y Biodiversidad”**, fue ejecutado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Este componente buscó promover la mejora de la gestión del Estado en la implementación en la implementación de las políticas forestales, a través de un aumento de la capacidad de análisis y gestión de los servicios federales y provinciales con responsabilidades directas y específicas sobre el sector de bosques cultivados.

**El Componente II “Plantaciones Forestales Sustentables”** contó con un presupuesto de 5 millones de dólares y fue ejecutado por el MINAGRI a través de la UCAR. Su objetivo fue la promoción del desarrollo de sistemas forestales y agroforestales sustentables para productores en áreas consideradas prioritarias por sus características ambientales y productivas. En ese marco, se financiaron actividades tales como: a) el apoyo a pequeños productores para el desarrollo y establecimiento de técnicas y modelos productivos sostenibles, con énfasis en el cuidado ambiental de la producción; b) el apoyo para el desarrollo y establecimiento de prácticas no tradicionales e innovadoras en predios de pequeños y medianos productores forestales; c) el apoyo a pequeños grupos para la gestión de la comercialización.

Por último, el **Componente Áreas Protegidas y Corredores de Conservación** fue ejecutado por la Administración de Parques Naturales, dependiente del Ministerio de Turismo, y tuvo como objetivo principal incrementar la capacidad institucional de dicho organismo.

Cabe destacar que el desarrollo rural en el ámbito forestal contó con otro Programa, también ejecutado por la UCAR, llamado **Conservación de la Biodiversidad en Paisajes Productivos Forestales**. El objetivo de este proyecto, fruto de una donación del Global Environment Facility (GEF) de U\$S 7.000.000 buscó promover la incorporación de prácticas y políticas forestales compatibles con la conservación de la biodiversidad en bosques cultivados de la Argentina. El área de ejecución abarcó las regiones de la Mesopotamia, Patagonia Andina y Delta. Cuenta con tres componentes, Fortalecimiento de la Capacidad Institucional,

Desarrollo y Difusión de Prácticas Forestales para la Conservación de la Biodiversidad y Transferencia de Tecnología y, por último, Apoyo para la Adopción de Prácticas Forestales para la Conservación de la Biodiversidad.

Este proyecto, en consonancia con el Proyecto de Manejo Sustentable de los Recursos Naturales, tuvo por objetivo apoyar el desarrollo de las capacidades de las institucionales forestales nacionales, provinciales y locales en la elaboración y ejecución de políticas y programas que integran y fomentan la conservación de la biodiversidad. En segundo lugar, fijó como eje de intervención el desarrollo y difusión de prácticas de manejo favorables a la biodiversidad y transferencia de tecnología a través de proyectos piloto, fortalecimiento de viveros y bancos de semillas de especies nativas. Por último, el mencionado proyecto buscó generar apoyo para la adopción de prácticas responsables para la biodiversidad en plantaciones, desarrollando proyectos con productores que incluyan aspectos de biodiversidad, programas de educación ambiental y diálogo sectorial sobre biodiversidad.

Estas líneas de acción implicaron el apoyo financiero a viveros y bancos de semillas de especies nativas, la asistencia técnica a pequeños y medianos productores tanto en la adopción de prácticas forestales responsables con la biodiversidad como en actividades de silvicultura<sup>66</sup>, la capacitación a funcionarios, técnicos, especialistas e investigadores, la organización de cursos y congresos, el apoyo a la formulación de políticas, planes y programas relacionados con los objetivos del proyecto y, por último, la presentación de diversas propuestas para la experimentación de prácticas de manejo de la biodiversidad en países productivos forestales.

En el ámbito forestal, también podemos mencionar la **Ley de Inversiones para Bosques Cultivados (Ley N 25.080)**<sup>67</sup>, sancionada en diciembre del 2008, implementada

---

<sup>66</sup> La silvicultura implica que en una misma explotación agropecuaria se lleven a cabo actividades forestales y ganaderas combinadas.

<sup>67</sup> También podemos mencionar otras leyes destinadas a fomentar el desarrollo productivo, tales como la **Ley Ovina (N°25.442)** y la **Ley Caprina (N°26.141)**. La primera de ellas estableció a partir del 2001 un régimen de 20 millones de pesos anuales para la recuperación de la ganadería ovina, aportados por el presupuesto nacional y bajo

mediante la Dirección de Producción Forestal del MINAGRI y actualmente en vigencia. Esta ley contempla como beneficio un apoyo económico no reintegrable a la implantación de bosques, el cual se brinda entre los 12 y los 18 meses de realizada la forestación, e incorpora un régimen de promoción basado en beneficios impositivos. En su reglamentación se prevén condiciones especiales para los pequeños productores, de hasta cinco hectáreas forestadas, los cuales pueden acceder al beneficio en forma individual o agrupada.

El más reciente, y ambicioso, PDR vinculado al ámbito forestal es el **Programa de Sustentabilidad y Competitividad Forestal**, ejecutado desde la UCAR desde finales del 2013 y con una finalización prevista para el 2018. Con un presupuesto de U\$S 74.800.000, aportados por el BID (70%) y el Gobierno Nacional (30%), este programa tiene como objetivo contribuir al manejo sustentable y a la competitividad de las plantaciones forestales mediante el aumento de la calidad de los productos, tanto en la producción primaria como en la primera transformación, a partir de la diversificación del área productiva y la mejora en el acceso a las cadenas productivas.

A tal fin, el programa orienta sus acciones hacia las regiones con potencial forestal significativo en el país, tales como el Norte Grande (Corrientes, Misiones, Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Salta, Jujuy y Tucumán), los Valles Irrigados (prioritariamente de Río Negro, Neuquén, Chubut, Mendoza y San Juan) y la Región Pampeana (Córdoba, Entre Ríos, Buenos Aires y La Pampa).

El programa cuenta con dos componentes. El primero de ellos, llamado “mejoramiento de la gestión”, está orientado a mejorar las condiciones que facilitan y promueven las inversiones. A tal fin, se centra en dos aspectos específicos, el mejoramiento en la provisión la

---

responsabilidad de la por entonces SAGPyA. Esta norma establece un fondo fiduciario para el financiamiento a través de crédito y subsidios, asistencia técnica y capacitaciones, con destino a productores ovinos que presentasen un plan de trabajo o proyecto de inversión. La segunda ley destina a partir del año 2006 un presupuesto de 10 millones de pesos anuales, financiados por el erario nacional y bajo responsabilidad del actual MINAGRI, y busca establecer un régimen de recuperación, fomento y desarrollo de la actividad. Los mecanismos implementados son los fondos reintegrables y no reintegrables, la asistencia técnica y las capacitaciones. Esta ley contempla a su vez un tratamiento diferencial para los pequeños productores caprinos en situación vulnerable.

información forestal (a partir de la creación de una plataforma de servicios de información, la implementación de un inventario forestal permanente, el desarrollo de una infraestructura de datos espaciales, la conformación de un sistema de estadísticas forestales y la creación d un registro de MiPyMES foresto-industriales que permita identificar el universo de unidades productivas que integran el sector) y la generación de certificaciones forestales (a fin de que las MiPyMES forestales y foresto-industriales alcancen el nivel de formalidad en sus actividades que les permita incrementar su competitividad y sostenibilidad).

El segundo componente, denominado “desarrollo y transferencia de tecnología”, busca orientar y apoyar el mejoramiento tecnológico de las plantaciones y los productos de la primera transformación mediante la implementación de cuatro líneas de acción: a) la investigación y transferencia de tecnología a productores (ejecutado por el INTA); b) la prevención y control de plagas y enfermedades (ejecutado por el SENASA); c) el mejoramiento de viveros públicos y privados (estos últimos mediante ANR’s), tanto a nivel de infraestructura como de recursos humanos; y d) el mejoramiento de la competitividad de las cadenas foresto-industriales, el cual busca capacitar a las MiPyMES y mejorar su acceso a tecnologías de producción para facilitar su vinculación a mejores cadenas de valor, promover la incorporación de nuevos productos con mayor valor agregado y aumentar su competitividad.

El Programa de Apoyo a Pequeños y Medianos Productores (**PAPyMP**) comenzó en el año 2008, encontrándose a cargo de la Secretaría de Desarrollo rural y Agricultura Familiar del MINAGRI, con un presupuesto aportado por el Estado Nacional de alrededor del 60 millones de pesos mensuales. Este programa otorga ayuda financiera para inversiones, además de asistencia técnica y capacitación a agricultores familiares de diferentes estratos, a través de gobiernos municipales y diversas asociaciones de productores.

Por otra parte, el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (**PROSAP**) comenzó en 1992, en primera instancia con el objetivo de ofrecer bienes y servicios a las economías provinciales castigadas por la convertibilidad. Hacia el 2003, el programa se transformó en una

herramienta para desarrollar las economías regionales, con foco en el sector agroindustrial y prestando especial atención a los medianos y pequeños productores, mediante la financiación de proyectos de inversión pública social y ambientalmente sustentables que permitan el mejoramiento de la infraestructura y los servicios a nivel provincial y nacional.

Para cumplir tal fin el PROSAP cuenta con tres líneas de acción: *a) inversión pública directa*, tales como proyectos de infraestructura y servicios (obras de infraestructura tales como riego y drenaje, caminos rurales, electrificación rural, gaseoductos y redes rurales de comunicación y construcción), proyectos de infraestructura y servicios destinados a mejoras de desarrollo comercial, proyectos de desarrollo de sistemas de promoción y control de la sanidad y calidad de productos, proyectos de generación de fuentes alternativas de energía, proyectos de apoyo a la formalización de la tenencia de tierras, proyectos de asistencia técnica integral y proyectos de desarrollo de capacitación institucional; *b) inversión pública articulada con el sector privado*: Aportes No Reembolsables (recursos monetarios destinados a promover la inversión productiva del sector privado), ANR para productores primarios MIPyMES (para acompañar la inversión de pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales y prestadores de servicios que se asocian y desarrollan un plan de negocios común para integrar cadenas de valor) y ANR para productores primarios y MIPyMES relacionados con proyectos PROSAP (los cuales promueven la inversión de pequeños y medianos productores agropecuarios y empresas agroindustriales y de servicios; y *c) las Iniciativas de Desarrollo de Conglomerados o Clústeres*: a través de Iniciativas de Desarrollo Regional (las cuales apoyan la coordinación de las inversiones tanto públicas como privadas que mejoren la competitividad de una región cuya base productiva sea la rural mediante la conformación de entidades micro regionales a instancia de los mismos consorcios) y las Iniciativas de Transferencia de Innovación (que tienen por objetivo promocionar la interacción del sector de ciencia y tecnología).

El Programa ha sido financiado a través de sucesivos préstamos del Banco Mundial y del BID, así como también a través de aportes del Gobierno Nacional y de las provincias en las cuales se ejecutan proyectos. En el período 2003-2011 el PROSAP recibió cuatro préstamos del BID por un total de U\$S 630.000.000 y dos préstamos del Banco Mundial por U\$S 337.000.000, siendo el aporte local para ese período, tanto nacional como provincial, de U\$S 238.000.000.

El Programa de Desarrollo Rural Incluyente (**PRODERI**) tiene como objetivo mejorar los ingresos y las condiciones sociales y productivas de las familias rurales con necesidades básicas insatisfechas a través del aumento de su producción, la inserción en cadenas de valor y la creación de oportunidades de trabajo. A su vez, el PRODERI hace especial hincapié en tres temas transversales: perspectiva de género (a partir de la promoción de medidas de discriminación positiva y el asesoramiento y desarrollo de actividades de capacitación tanto para los técnicos del programa como para las organizaciones participantes), atención al medio ambiente y adaptación al cambio climático (con la incorporación de medidas para la mejora de las prácticas agrícolas, la mitigación de los impactos ambientales en los planes de negocio y el desarrollo de sistemas piloto de seguros climáticos y sistemas de alertas tempranas) y pueblos indígenas.

Este programa es una iniciativa del gobierno nacional, financiada parcialmente por el FIDA y por el Fondo Fiduciario de España para la Cofinanciación de la Seguridad Alimentaria (51%). El monto total asciende a U\$S 112.000.000, y el fin de la ejecución está previsto para fines del 2018. Su alcance es nacional, con prioridad para las provincias del noroeste y del centro del país. No obstante, al día de hoy se está trabajando solamente en las provincias de Catamarca, Salta, Tucumán, Jujuy y La Rioja, para más adelante trabajar en las provincias en donde el PRODEAR fue ejecutado.

Los objetivos específicos del PRODERI son: a) tecnificar, ampliar e incrementar la producción de la agricultura familiar en la zona objetivo; b) apoyar a los agricultores familiares para que se incorporen a mercados y cadenas de valor y puedan mantenerse en ellos; c)

generar alianzas entre los diferentes actores económicos, con el objetivo de facilitar el acceso a los mercados; d) financiar de manera eficiente inversiones y capital de trabajo, con el objetivo explícito de incrementar la producción, la productividad y la generación de ingresos; e) fortalecer las organizaciones y cooperativas rurales y f) generar oportunidades de empleo y mejora de los ingresos de las mujeres, los jóvenes y los asalariados rurales.

Por último, el Programa Para Incrementar la Competitividad del Sector Azucarero (**PROICSA**) busca promover la competitividad de la industria azucarera del noroeste argentino (específicamente las provincias de Tucumán, Salta y Jujuy) través de una estrategia de transformación y diversificación productiva basada en la creación de incentivos para la producción de etanol, en un contexto de protección al medio ambiente gracias a la financiación de proyectos para el tratamiento de vinazas y otros efluentes derivados de la actividad. A tal fin, el PROICSA promueve la ejecución de proyectos de inversión destinados a la construcción, expansión o rehabilitación de la infraestructura, con el objetivo de incrementar la productividad y la competitividad del sector. En (muy) menor medida, el PROICSA busca desarrollar e implementar estrategias de apoyo y asistencia técnica a los pequeños productores para mejorar su capacidad de gestión, incrementar su productividad y alcanzar una mayor integración a las cadenas de valor.

El monto del programa asciende a la suma de U\$S 140.000.000, de los cuales U\$S 100.000.000 son aportados por la Corporación Andina de Fomento, U\$S 10.000.000 correspondientes al aporte nacional y los U\$S30.000.000 restantes al financiamiento aportado por el sector privado. Del total del préstamo, aproximadamente menos del 4% se destina a los pequeños productores.

El PROICSA cuenta con cinco componentes: a) construcción de nuevas destilerías y/o ampliación de las existentes para la producción de alcohol anhidro (bio-etanol); b) tratamiento de efluentes y otros residuos, en el marco de las gestiones ambientales; c) ampliación y/o mejoramiento de la capacidad de molienda y/o fabricación de azúcar; d) instalación de nuevos

sistemas de riego presurizado para aumentar la productividad de las plantaciones de caña de azúcar y e) fortalecimiento de la estructura productiva y comercial de los pequeños productores de caña de azúcar (de hasta 50 hectáreas).

**ANEXO II: Proveído N° 123.106 Superintendencia de Seguros de la Nación: Autorización para operar en todo el territorio argentino Seguros para Cultivos bajo Invernadero**

"2016 – Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional"



Firmado digitalmente por CONDE CARCANO Ramon Luis  
Fecha: 2016.08.03 19:08:58 -03'00'

EXPEDIENTE SSN N°: 0022985/2016

PROVEÍDO N°: 1 2 3 1 0 6

BUENOS AIRES, - 3 AGO 2016

**LA SEGUNDA COOPERATIVA LIMITADA DE SEGUROS GENERALES**

VISTO el estado de las presentes actuaciones y atento lo que surge de su estudio, notifíquese la entidad del epígrafe que se autoriza a operar en todo el territorio de la República Argentina en el Seguro para Cultivo bajo Invernadero con las Condiciones Generales a Fs. 4/5 vta. . del folio 50; Condiciones Particulares a Fs. 6/7 vta. del folio 50; Metodología para establecer la Suma Asegurada de Plásticos y Cultivos de fs. 2/3 del folio 50; Cláusula de Coaseguro de fs. 12 del folio 50, Cláusula de Cobranza de Fs. 26/27; Anexo I de Exclusiones a la Cobertura de fs. 20; Nota Técnica de Fs. 39/42; Frente de Póliza de Fs. 13 de folio 50 y fs. 33; Solicitud del Seguro de Fs.29/30 y el Formulario de Denuncia de Siniestro de Fs. 14 de folio 50;



Lic. EDGARDO ISAAC FODJARNY  
Superintendencia de Seguros de la Nación

**ANEXO III: Indicadores del Proyecto ADAPTANEA al 31/12/2017**

<b>Tipo de indicador</b>	<b>Indicador</b>	<b>Línea de base</b>	<b>Unidad de medida</b>	<b>Avance al 31/12/2017</b>	<b>Meta a final del proyecto</b>	<b>% Avance</b>
Objetivo	Número de familias vulnerables frente a los efectos negativos de la variabilidad y el cambio climáticos.	A la fecha no se han implementado medidas de adaptación al cambio climático.	Total familias beneficiadas, de las cuales	2.552	4.000	64%
			<i>Representadas por mujeres</i>	346	800	43%
			<i>Representadas por jóvenes</i>	274	600	46%
			<i>Familias de población originaria</i>	217	320	68%
			Total estudiantes, niños/as y maestros destinatarios de obras de adaptación en escuelas públicas u hogares	1.269	0	-
Resultado	% de productores que mejoran su capacidad de responder y accionar	Sin capacidad ni infraestructura instalada.	% Familias destinatarias		20%	-

	frente a efectos de las variabilidades climáticas.					
Resultado	% de beneficiarios que declaran mejoras en la productividad agrícola, relacionadas con la provisión de agua.	A determinar durante la implementación del proyecto.	% Familias destinatarias		50%	-
Resultado	% de beneficiarios que declaran un mejor acceso a la provisión de agua para consumo e irrigación.	A determinar durante la implementación del proyecto.	% Familias destinatarias		80%	-
Actividad	Cantidad de pozos perforados para acceder al agua subterránea.	A la fecha no hay pozos perforados en las comunidades destinatarias.	Pozos perforados	89	138	64%
			Total familias beneficiadas, de las cuales	147	138	107%
			<i>Representadas por mujeres</i>	54	28	196%
			<i>Representadas por jóvenes</i>	14	21	68%
			<i>Familias de población originaria</i>			

			Total de estudiantes, maestros/as y niños/as beneficiadas por obras de acceso a agua en escuelas públicas y hogares infantiles	175	0	-
Actividad	Cantidad de familias con techo readecuado para la captación de agua de lluvia y cisternas (desagregadas por género).	A la fecha, no hay reservorios ni techos readecuados para la captación de agua de lluvia en el área de intervención.	Cisternas o aljibes con techos readecuados para la captación de agua de lluvia	334	266	126%
			Total familias beneficiadas, de las cuales	841	266	316%
			<i>Representadas por mujeres</i>	139	53	261%
			<i>Representadas por jóvenes</i>	38	40	95%
			<i>Familias de población originaria</i>	118	0	-
			Total de estudiantes, maestros/as y niños/as beneficiadas por obras de acceso a agua en escuelas públicas y hogares infantiles	624	0	-
Actividad	Cantidad de reservorios comunitarios construidos para	No hay en las comunidades	Reservorios comunitarios	23	145	16%
			Total familias beneficiadas,	160	739	22%

	ganado mayor y menor.	destinatarias	de las cuales			
			<i>Representadas por mujeres</i>	24	148	16%
			<i>Representadas por jóvenes</i>	17	111	15%
			<i>Familias de población originaria</i>	99		-
Resultado	% de la población destinataria cubierta por mecanismos adecuados de transferencia de riesgos (desagregado por género).	0% de las familias del área de proyecto con acceso a seguros.	% Población		15%	-
Resultado	% de beneficiarios de los instrumentos de transferencia de riesgo perciben una disminución de riesgos frente a eventos extremos.	A determinar durante la implementación del proyecto.	% Familias destinatarias		50%	-
Actividad	Desarrollo de estudio de factibilidad.	A la fecha no se realizó ningún estudio.	Estudio de factibilidad	0	1	0%

Actividad	Desarrollo de estudio de factibilidad.	A la fecha no se realizó ningún estudio.	Estudio de factibilidad	1	1	100%
Actividad	Cantidad de familias incluidas en los Programas Piloto (desagregada por género).	Sin cobertura de seguro.	Total familias beneficiadas, de las cuales <i>Representadas por mujeres</i> <i>Representadas por jóvenes</i> <i>Familias de población originaria</i>	1.247 110 196 0	787 157 118 0	158% 70% 166% -
Actividad	Desarrollar evaluación de los Programas Piloto realizados.	0 evaluaciones llevadas a cabo.	Estudio de evaluación	1	1	100%
Resultado	Cantidad de pequeños productores familiares con acceso más seguro (mayor acceso) a los medios de subsistencia.	0,8% de las familias en el área de proyecto recibieron asistencia en diversas prácticas agropecuarias	% Familias destinatarias		10%	-
Resultado	% de los beneficiarios que declaran mejoras en su seguridad alimentaria debida a las actividades del proyecto.	0 familias asistidas.	% Familias destinatarias		50%	-

Resultado	% de los beneficiarios que declaran un aumento en sus ingresos debido a las actividades del proyecto.	0 familias asistidas.	% Familias destinatarias		30%	-
Resultado	% de los beneficiarios con mejor acceso a los mercados.	0 familias asistidas.	% Familias destinatarias		30%	-
Actividad	Cantidad de familias que reciben asistencia en el manejo y uso de recursos forrajeros (desagregado por género).	29 familias que reciben asistencia en el manejo y uso de recursos forrajeros.	Total familias beneficiadas, de las cuales	23	473	5%
			<i>Representadas por mujeres</i>	1	95	1%
			<i>Representadas por jóvenes</i>	0	71	0%
			<i>Familias de población originaria</i>	0	0	-
Actividad	Cantidad de familias que reciben asistencia por medio de estructuras de protección de cultivos (desagregadas por	20 familias que reciben asistencia.	Total familias beneficiadas, de las cuales	109	272	40%
			<i>Representadas por mujeres</i>	17	54	31%
			<i>Representadas por jóvenes</i>	9	41	22%

	género).		<i>Familias de población originaria</i>	0	22	0%
			Total estudiantes, niños/as y maestros destinatarios de obras de protección de cultivos en escuelas públicas u hogares	470		
Actividad	Cantidad de familias que reciben asistencia de índole tecnológica y mejora de instalaciones (desagregadas por género).	20 familias que reciben asistencia.	Total familias beneficiadas, de las cuales	25	109	23%
			<i>Representadas por mujeres</i>	1	22	5%
			<i>Representadas por jóvenes</i>	0	16	0%
			<i>Familias de población originaria</i>	0	0	-
Resultado	Aumento en la densidad de estaciones hidrometeorológicas y pluviómetros.	Muy baja densidad de cobertura por estaciones de monitoreo.	% Aumento de la densidad		20%	-

Actividad	Cantidad de estaciones meteorológicas automáticas totalmente operativas.	8 estaciones de monitoreo conectadas a las redes de monitoreo de SMN y del INTA, 35 estaciones automáticas y 22 pluviómetros en el área del proyecto.	Estaciones meteorológicas	18	18	100%
Actividad	Cantidad de estaciones automáticas simples totalmente convertidas a estaciones de medición completas.	0 estaciones completas convertidas.	Estaciones reconvertidas a completas	10	10	100%
Actividad	% de integración de las redes meteorológicas.	0% de integración de redes.	% Integración de redes	73%	100%	73%
Actividad	% de Sistemas de Información de nodos locales totalmente operativos.	0% de Sistemas de Información de nodos locales están operativos.	% Sistemas de información operativos	67%	100%	67%
Actividad	% de disponibilidad online del sistema de información integrado.	0% de disponibilidad online del sistema de información integrado.	% Implementación	75%	100%	75%

Resultado	Número de profesionales a nivel gubernamental / tomadores de decisión y productores utilizando sistemas de alerta temprana y plataformas de información climática como base para la toma de decisiones.	El Sistema de Alerta Temprana sólo cubre parcialmente la Provincia del Chaco y Santa Fe.	% Técnicos		25%	-
Actividad	% de compilación y evaluación de bases de datos y mapas georeferenciados para el área de intervención.	0% de compilación y evaluación realizada en las bases de datos y mapas existentes.	% Compilación	84%	100%	84%
Actividad	Cantidad de ensayos realizados.	0 ensayo realizado.	Ensayos	2	3	67%
Actividad	% de la superficie del área de proyecto con mapas de riesgo	35% del área de proyecto con mapas de riesgo desarrollados.	% Implementación	93%	100%	93%
Actividad	% de implementación del sistema de monitoreo de humedad	0%	% Implementación	69%	100%	69%

	del suelo.					
Actividad	% de desarrollo de análisis de escenarios de cambio climático y tendencias climáticas sobre la producción de cultivos.	No hay escenarios de cambio climático a nivel regional ni conocimiento sobre impactos en cultivos.	% Análisis	95%	100%	95%
Actividad	Desarrollo del sistema de alerta temprana.	No hay sistema de monitoreo hidrológico y determinación de la vulnerabilidad en escala o lugar apropiados.	% estudios hidrológicos integrados a la plataforma web	67%	100%	67%
Actividad	Desarrollo del sistema de alerta temprana.	No existe un sistema integrado de tomas de decisiones con componentes de alerta climática.	% estudios meteorológicos integrados a la plataforma web	40%	100%	40%
Actividad	% del desarrollo de la plataforma web.	0% de la plataforma desarrollada.	% desarrollo de plataforma web	90%	100%	90%

Resultado	% de personal y productores capacitados para implementar medidas a fin de responder frente a impactos de eventos climáticos y mitigarlos (desagregado por género).	Hasta la fecha, sin formación ni capacitación realizados para las 4000 familias involucradas en las actividades del proyecto y los 200 técnicos y funcionarios gubernamentales.	% Técnicos		60%	-
Actividad	% del personal y población destinatarios capacitados en impactos adversos pronosticados derivados del cambio climático, y en las respuestas adecuadas.	Hasta la fecha, sin formación ni capacitación realizados. (200 técnicos identificados).	% Técnicos/as capacitados/as	178%	80%	223%
			Total técnicos capacitados, entre los cuales	450	160	281%
			<i>Técnicos/as que participan en más de una capacitación</i>	263	0	-
			<i>Mujeres</i>	217	48	452%
		<i>Jóvenes (hasta 30 años)</i>	58	24	242%	
		Hasta la fecha, sin formación ni capacitación realizados. (4.000 productores/as)	% Productores/as capacitados/as	70%	80%	88%
Total productores/as capacitados/as	3.108	3200	97%			

		identificados)	<i>Productores/as que participaron en más de una capacitación</i>	814	0	-
			<i>Mujeres</i>	1.599	1280	125%
			<i>Jóvenes (hasta 30 años)</i>	1.449	1280	113%
			<i>Población indígena</i>	269	256	105%
Actividad	Cantidad de instituciones capacitadas	A la fecha no se realizaron actividades de formación ni capacitación.	Instituciones	5	5	100%
Actividad	Cantidad de publicaciones y reuniones llevadas a cabo para la difusión.	3 publicaciones durante la preparación del proyecto.	Publicaciones	6	8	75%
		0	Reuniones	1	3	33%

Fuente: Sistema de Monitoreo y Evaluación del Proyecto ADAPTANEA